

UDK: 341.7(4)
Bibliid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1144, str. 106–126.
Izvorni naučni rad
Primljen: 12. oktobar 2011. godine

Mr Ivona LAĐEVAC
Mr Srđan KORAC¹

Unutrašnja organizacija savremene evropske diplomatije

SAŽETAK

Pažnja autora ovog rada usmerena je na nove trendove u savremenoj diplomatiji. Uzimajući u obzir nove globalne izazove, kao i pojavu novih aktera na međunarodnoj sceni, autori ukazuju na promene koje su nastale u ovoj oblasti. Navedene promene ilustruju primerima organizacionih struktura ministarstava spoljnih poslova četiri evropske države – Slovenije, Hrvatske, Austrije i Danske.

Ključne reči: savremena diplomatija, promene, diplomatska služba evropskih zemalja, unutrašnja organizacija, integritet diplomatskog službenika.

Uvodne napomene

Cilj ovog rada je da ukaže na savremene trendove u načinu organizacije ministarstava spoljnih poslova evropskih država, uz poseban osvrt na odgovornost diplomatskih službenika i njihovu obavezu poštovanja pravila profesije koji se mogu podvesti pod institut integriteta diplomatskog službenika.

Jedna od karakteristika savremenih međunarodnih odnosa jeste i promena u tradicionalnom načinu poimanja uloge diplomatsko-konzularnih službi. Ovaj trend uslovljen je različitim činiocima.

U prvom redu, države su, na globalnom nivou, suočene sa novim izazovima kojima se mora pristupiti na adekvatan način. Značajni faktor

¹ Mr Ivona Lađevac i mr Srđan Korać, istraživači – saradnici Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodno-ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti” Ministarstva prosvete i nauke Republike Srbije, broj 179029, za period 2011–2014.

predstavlja i činjenica da se povećao broj učesnika u međunarodnim odnosima, kao i da je njihova priroda raznovrsnija. Sem toga, mora se imati u vidu da je došlo do promena vrednosti u pogledu postavljanja ciljeva i sredstava nacionalnih spoljnih politika. Ponekad su administrativne promene uslovljene tehnološkim napretkom, a gotovo uvek raspoloživim finansijskim sredstvima.

Sve navedeno odražava se ne samo na način ustrojstva ministarstava spoljnih poslova evropskih zemalja, već i na uvođenje pravila obavljanja profesionalnih dužnosti proisteklih iz poverene javne službe u skladu sa javnim interesom, etičkim kodeksom i opštim moralnim normama, i uz poštovanje osnovnih ljudskih prava i demokratskih načela.²

Unutrašnja organizacija ministarstava spoljnih poslova pojedinih evropskih zemalja

Budući da bi upoređivanje organizacionih struktura svih evropskih zemalja zahtevalo mnogo vremena, autori su se opredelili za četiri države: Republiku Hrvatsku, Republiku Sloveniju, Republiku Austriju i Kraljevinu Dansku. Kriterijumi za izbor bili su, u slučaju Hrvatske i Slovenije, teritorijalna bliskost i istorijsko i kulturno nasleđe s obzirom na višedecenijski suživot u jednoj državi; u slučaju Austrije, činjenica da je to jedna od tri zemlje koja je u Uniju ušla nakon Mاستrihta; dok Danska predstavlja model skandinavske zemlje koju karakterišu organizovanost, funkcionalnost i ekonomičnost.

Analizom organigrama može se uočiti da se na prvom nivou organizacione strukture ministarstava spoljnih poslova ovih zemalja, sa izuzetkom Danske, nalaze ministar i njegov kabinet.³ Slučaj Danske je specifičan pošto se na čelu ministarstva spoljnih poslova nalaze dva ministra – jedan zadužen za spoljnu politiku i drugi zadužen za razvoj saradnje. Obojica ministara imaju zasebne kabinete, ali su im sve ostale službe koje se nalaze niže na hijerarhijskoj lestvici podjednako podređene.⁴

Drugi nivo je, po pravilu, rezervisan za Generalni sekretarijat. U ovom smislu specifičan je slučaj Austrije u kojoj se na ovom istom nivou nalazi i pozicija generalnog inspektora koji je nezavisan u radu i kome je poverena unutrašnja kontrola.

² Srđan Korać, *Integritet nadnacionalnog službenika Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010, str. 53.

³ Videti: *Organisation Chart for the Ministry of Foreign Affairs of Denmark*, Internet, <http://www.um.dk/en/menu/AboutUs/Organisation/OrganisationChart/>, 25/03/2011; *Organigram of the Austrian Federal Ministry for European and International Affairs*, Internet, <http://www.bmeia.gv.at/en/foreign-ministry/foreign-ministry/organigramm.html>, 25/03/2011; *Ustrojstvo MVPEI-a Republike Hrvatske*, Internet, <http://www.mvpei.hr/MVP.asp?pcpid=1628>, 25/03/2011; *Organiziranost Ministrstvo za zunanje zadeve Republika Slovenija*, Internet, http://www.mzz.gov.si/si/o_ministrstvu/, 25/03/2011.

⁴ *Organisation Chart for the Ministry of Foreign Affairs of Denmark*, op. cit.

Na sledećem nivou u ministarstvima spoljnih poslova postoje sektori koji se negde nazivaju upravama (Hrvatska), a negde direktoratima (Slovenija), odeljenjima (Austrija) ili centrima (Danska).

Hrvatska

U okviru hrvatskog Ministarstva postoji devet uprava.⁵ Postoje uprave za Evropu i Severnu Ameriku, susedne zemlje i Jugoistočnu Evropu, za multilateralne poslove, za vanevropsku bilateralnu saradnju, zatim Uprava za konzularne poslove, Uprava za bezbednosnu analitiku, komunikacije i zaštitu, Uprava za podršku pristupanja Republike Hrvatske Evropskoj uniji, Uprava za koordinaciju prilagođavanja pravnom sistemu Evropske unije i praćenje sprovođenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, i Uprava za finansijsko-materijalne poslove.

Pri Ministarstvu deluju i službe čija je priroda više tehnička. Zovu ih samostalnim službama. Postoji Služba za Hrvate u inostranstvu i kulturu, Samostalna služba za prevođenje iz područja evropskih integracija, Samostalna služba za međunarodno pravo i Samostalna služba za analitiku i informisanje. Pored ovih službi postoje i samostalna odeljenja: Samostalno odeljenje za unutrašnji nadzor, finansijsko upravljanje i kontrolu, Samostalno odeljenje za unutrašnju reviziju i Odeljenje za odnose sa javnošću.

Kao i većina ministarstava spoljnih poslova, i ovo ima diplomatski protokol i Diplomatsku akademiju.

Specifičnosti su vezane za postojanje kabineta glavnog pregovarača i tzv. „posebnih položaja” koje zauzimaju glavni pravni savetnik, portparol i savetnici ministara.

Slovenija

Slovenačko ministarstvo sastoji se od četiri direktorata.⁶ Direktorat za evropske poslove i bilateralne politike podeljen je na sektor za Evropu, sektor za proširenje, sektor za Zapadni Balkan i regionalne inicijative, sektor za Severnu i Latinsku Ameriku i Karibe, sektor za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju, sektor za Afriku, Bliski istok, Aziju i okeaniju, i sektor za međunarodne kulturne odnose.

U okviru Direktorata za globalna pitanja i multilateralne političke odnose postoji Sektor za međunarodne organizacije, Sektor za ljudska prava, Sektor za bezbednosnu politiku, Sektor za planiranje i istraživanje, i Sektor za globalne izazove.

Direktorat za ekonomsku diplomatiju i razvojnu saradnju čine Sektor za bilateralnu ekonomsku saradnju, Sektor za ekonomsku promociju, i Sektor za međunarodnu razvojnu saradnju i humanitarnu pomoć.

⁵ *Ustrojstvo MVPEI-a Republike Hrvatske*, op. cit.

⁶ *Organiziranost Ministrstvo za zunanje zadeve Republika Slovenija*, op. cit.

U okviru Direktorata za međunarodno pravo i zaštitu državljana postoji Odeljenje za međunarodno pravo, konzularno odeljenje i diplomatski protokol.

Tehničku podršku pruža sekretarijat koji čine služba za prevođenje, služba za informacijske tehnologije, glavna pisarnica i arhiva, služba za tajne podatke, EU centralni registar i podregistri, kao i NATO podregistri, kadrovska služba, finansijsko-računovodstvena služba, služba za pravne poslove, služba za investicije, logistiku i javne nabavke.

Austrija

U Ministarstvu spoljnih poslova Austrije postoji sedam odeljenja.⁷ Tako u Odeljenju za opšte poslove deluju službe za protokol, Kancelarija pravnog savetnika (pokriva oblast međunarodnog javnog prava, evropskog prava i ljudskih prava, međunarodnog humanitarnog prava i pitanja manjinskih prava), Sektor za međunarodno javno pravo, Služba za informisanje i štampu, Sektor za evropsko pravo, Odeljenje za organizaciju međunarodnih konferencija i pitanja vezana za međunarodne organizacije u Austriji, Odeljenje za ljudska prava, međunarodno humanitarno pravo i pitanja manjinskih prava, i Odeljenje za bezbednosna pitanja.

Odeljenje za političke poslove sastoji se iz sektora za bezbednosna pitanja, zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, osnovna pitanja, sektor za Južni Tiroi i Južnu Evropu, sektori za Istočnu i Jugoistočnu Evropu, Južni Kavkaz, Centralnu Aziju, Centralnoevropsku inicijativu, sektor za Bliski i Srednji istok i Afriku, sektor za međunarodne organizacije, sektor za Centralnu, Zapadnu i Severnu Evropu, sektor za evropsku bezbednost i saradnju, Savet Evrope, Sektor za kontrolu naoružanja i razoružanje, multilateralna pitanja vezana za atomsku energiju i Međunarodnu organizaciju za atomsku energiju (*International Atomic Energy Agency - IAEA*), sektor za obe Amerike, Karibe, Organizaciju američkih država (*Organization of American States - OAS*), sektor za Aziju, Australiju, Novi Zeland, Okeaniju, sektor za subsaharsku Afriku i Afričku uniju.

Odeljenje za integracije i evropske integracije čine Sektor za opšte poslove, Sektor za Evropski savet i Savet za opšte poslove, kao i KOREPER II (COREPER II), sektor za bilateralne i multilateralne spoljne ekonomske odnose, Sektor za promociju izvoza, Sektor za zaštitu investicija, Sektor za međunarodne finansijske institucije i trgovinsku politiku. Sektor za proširenje EU, Sektor za spoljne ekonomske odnose sa Centralnom, Istočnom i Jugoistočnom Evropom i Pakt za stabilnost za Jugoistočnu Evropu, Sektor za koordinaciju sa KOREPER I (COREPER I), unutrašnjim tržištem, zajedničke politike, standarde, zapošljavanje i socijalna pitanja, Sektor za transport, saobraćajna i energetska pitanja, zaštita životne sredine i EURATOM, Sektor za EU budžet, finansijska i monetarna pitanja.

⁷ *Organigram of the Austrian Federal Ministry for European and International Affairs*, op. cit.

Danska

Ministarstvo spoljnih poslova Danske organizovano je u jedanaest centara. Jedan od centara bavi se Afrikom, Azijom, Amerikama i Bliskim istokom. Poseban centar prati Evropu. Dalje, postoje posebni centri za globalnu bezbednost i globalne izazove, Centar za razvojnu politiku, Centar za Trgovinski savet Danske, Centar za konzularne usluge, Centar za pravna pitanja, za javnu diplomatiju, a preostala dva čine centri za finansijska i kadrovska pitanja, odnosno za bezbednost, usluge i digitalizaciju. Ovakva struktura omogućava rad ministarstva u svim oblastima koje ono pokriva: spoljna i bezbednosna politika, evropska politika i koordinacija sa EU, razvojna politika, globalna saradnja, promocija izvoza i investicija, kao i trgovinska politika.⁸ U okviru ministarstva, nakon analiza globalnih kretanja, 2008. godine ustanovljen je *Competence Centre* koji pokriva pitanja iz različitih oblasti. Centar pruža usluge svim zaposlenima u MSP Danske, kako onima u zemlji, tako i u inostranstvu, na svim nivoima, od službenika do savetnika, a usluge vezane za danski jezik (prevođenje, kursevi, testovi) komercijalne su prirode i dostupne i inostranim klijentima.

Ovako strukturirano ministarstvo omogućava veliku operativnost na globalnom nivou. Cilj rada ministarstva u celini je ostvarivanje interesa Danske i promovisanje vrednosti za koje se ona zalaže na globalnom nivou na način koji pospešuje slobodu, bezbednost i blagostanje Danaca, ali i da utiče da svet u celini postane miroljubiviji, kao i da se stvore uslovi za razvoj i ekonomski rast svih zemalja. Kako bi u tome i uspela, Danska ima diplomatska predstavništva u svim evropskim zemljama, u većini velikih zemalja izvan evropskog kontinenta i u svim zemljama u razvoju sa kojima ima partnerske odnose. Činjenica da na svetskoj sceni deluju i drugi subjekti međunarodnih odnosa nije zanemarena, pa Danska ima sedam misija pri međunarodnim organizacijama. Takođe, sem konzulata, Dansku u inostranstvu predstavljaju i trgovinske komisije.

* * *

Bez obzira na specifičnosti u organizacionoj strukturi, cilj svih država sveta je da sprovode spoljnu politiku u skladu sa nacionalnim interesima i načelima dobrog upravljanja i odgovornosti. Da bi se to zaista i ostvarilo neophodno je postojanje određenih pravila u odnosu prema radu zaposlenih u ministarstvima spoljnih poslova. Iako se čini da danas postoji više slobode i mogućnosti za samostalnost u radu, hijerarhija i dalje postoji, a dominantan je i koncept javnog interesa. U savremenim uslovima ovaj koncept je preduslov uspešnog funkcionisanja ministarstva spoljnih poslova svake zemlje.

⁸ *Organisation Chart for the Ministry of Foreign Affairs of Denmark*, op. cit.

Integritet diplomatsko-konzularnog službenika

Zašto je integritet važan?

Poput svih javnih službi u savremenom demokratski uređenom društvu, uloga diplomatsko-konzularne službe zasniva se na konceptu javnog interesa kao „svrhe za koju oni koji savesno vrše vlast veruju da je najpodesnija za opšte blagostanje društva”.⁹ Demokratska vlast temelji se na institucionalizovanoj saglasnosti građana, pa javni interes definiše većina na izborima i njeno političko rukovodstvo, iznova u određenim vremenskim razmacima. Zadatak diplomatsko-konzularne službe je da pomaže legitimno izabranoj vladi u oblikovanju različitih programa spoljne politike i da izvršava vladine odluke u okviru dodeljenih nadležnosti. Na račun poreskih dažbina izdvojenih iz ličnih prihoda, građani očekuju od diplomatsko-konzularne službe da pružanjem konkretnih usluga omogućće nesmetano ostvarivanje ustavom i zakonom zajamčenih prava na teritoriji drugih zemalja.

Moderna organizacija javne uprave sa elementima korporativnog rukovođenja i tržišnog ponašanja u pružanju javnih usluga ne sme da zapostavi jasno definisanje uloge glavnog aktera – činovnika. Valjano delovanje činovnika mora da se temelji prvenstveno na opšteprihvaćenim moralnim principima savremenog građanskog društva, sistematizovanim u vidu etike javne službe. U ranijem razvoju domaće diplomatsko-konzularne službe (vreme SFRJ, SRJ i SCG) zabeležena su odstupanja od standarda etike javne službe u vidu krijumčarenja umetničkih dela diplomatskom poštom i pravljenja deviznih i carinskih prekršaja. Ipak, u najvećem broju slučajeva diplomatsko-konzularni službenici ogrešili su se o javni interes tzv. „čutanjem administracije”, neadekvatnim ili sporim postupanjem u obavljanju konzularnih poslova i propustima u zaštiti interesa kako Republike Srbije tako i naših građana u inostranstvu.

Kršenje pravila struke i etike javne službe nikako nije apstraktna tema o kojoj razmišljaju zaludni teoretičari, već naprotiv predstavlja potencijalni rizik koji u značajnoj meri može da naruši ionako slab ugled naše države u međunarodnoj zajednici, a pogotovo u bilateralnim odnosima sa uticajnim zemljama od kojih očekujemo podršku. U prilog tome svedoči „slučaj Kovačević”, kada je vicekonzul Srbije u Njujorku protivpravno izdao privremenu putnu ispravu građaninu Srbije Miladinu Kovačeviću, iako je znao da je protiv njega pred američkim sudom pokrenut postupak pod optužbom da je državljaninu SAD naneo teške telesne povrede. Šta god da je bio motiv našeg diplomate da napravi krupan prekršaj, posledice su porazne po nastojanje Vlade da nakon političkih promena od 2000. godine pokaže da naša država modernizuje javnu upravu u skladu sa standardima razvijenih zemalja. Neodgovorno postupanje pojedinaca koje prikazuje

⁹ Gerard Carney, “Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials”, www.transparency.org/documents/workd-papers/carney/3c-codes.html.

institucije naše države kao zaštitnike optuženih za teška krivična dela, čini se da najbolje govori o neophodnosti primene standarda etike javne službe kao jednog od osnovnih načela reorganizacije Ministarstva spoljnih poslova.

Šta je integritet javnog službenika?

Integritet se može odrediti kao čestitost ili poštenje javnog službenika u obavljanju poverenih dužnosti, usmereno na dostizanje najboljeg mogućeg načina služenja javnom interesu i upravljanja resursima zajednice.¹⁰ Najsažetije rečeno, integritet javnog službenika je praksa obavljanja profesionalnih dužnosti proisteklih iz poverene javne službe u skladu sa javnim interesom, etičkim kodeksom i opštim moralnim normama i uz poštovanje osnovnih ljudskih prava i demokratskih načela.¹¹

Javni službenici zaduženi za diplomatsko-konzularne poslove podložni su, poput svih zaposlenih u javnoj upravi, činjenju grešaka u shvatanju poverenih javnih ovlašćenja. Zbog toga Načela Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) za upravljanje etikom javnih službi ukazuju na potrebu da se kod javnih službenika kroz stalnu obuku razvijaju sposobnost prosuđivanja i druge veštine koje će omogućiti uspešnu primenu etičkih standarda u svakodnevnom, konkretnim situacijama.¹² Američki etičar Teri Kuper (*Terry Cooper*) ukazao je na to da za učenje ispravnog određivanja etičkih izbora pojedinac mora da razvije veštinu moralne imaginacije kao sposobnost da u vlastitom umu zamisli „film” koji uzima u obzir dinamiku socijalnog okruženja u kojem se mora napraviti etički izbor.¹³ Ipak, osnovna pretpostavka jeste da postoji kodeks ponašanja kao temeljni okvir profesionalnog delovanja javnog službenika. Zaposleni bi trebalo da saznaju koji to preduslovi dovode do neetičkog ponašanja, gde se nalazi prag javne etike, odnosno minimum poštovanja njenih standarda, i šta mogu da učine kako bi etika postala jedna od radnih navika.

Etika javne službe čvrsto je povezana sa kvalitetom politike upravljanja ljudskim resursima i načinom rukovođenja. Retko se praksa odstupanja od etičkih vrednosti može objasniti samo karakternim crtama pojedinca, već je ona najčešće plod otvorene ili prikrivene saradnje većeg broja službenika, i predstavlja odraz stavova, uverenja i obrazaca ponašanja koji uslovljavaju organizacionu kulturu delovanja jedne javne institucije. Rukovodioci koji nisu sposobni da ispravno upravljaju podređenim službenicima i stvore organizacioni ambijent koji pogoduje etičkom ponašanju dele odgovornost sa onima koji zloupotrebljavaju poverena javna ovlašćenja i iz toga planski

¹⁰ Reč „integritet” potiče od latinskog izraza *integras* i označava nepovređenost, čistotu duše, časnost, čestitost i nevinost.

¹¹ Srđan Korać, *Integritet nadnacionalnog službenika Evropske unije*, op. cit., str. 53.

¹² Opširnije videti u: „Principles for Managing Ethics in the Public Service”, *PUMA Policy Brief*, No. 4, May 1998, Public Management Service, OECD, www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf.

¹³ Navedeno prema: Donald C. Menzel, *Ethics Management for Public Administrators*, M.E. Sharpe, Armonk, 2007, p. 54.

stiču korist. Utoliko je pitanje etičkog postupanja u javnoj službi jednako organizaciono koliko i pitanje ličnosti.

Valjana politika upravljanja ljudskim resursima u delu javne uprave koji se bavi diplomatsko-konzularnim poslovima obuhvata stalno periodično ocenjivanje ponašanja službenika kako bi se naglasili pozitivni i negativni efekti, kao i redovne sedmične sastanke na kojima rukovodioci analiziraju etičke posledice svih aktuelnih odluka i aktivnosti. Neophodno je za svako radno mesto sačiniti sistematičnu procenu rizika od kršenja etičkih standarda i preduzeti odgovarajuće mere u cilju jačanja transparentnosti i uvođenja dodatnih mehanizama kontrole. Pored toga, činovnik mora da zna kome unutar službe može da se obrati ukoliko se suoči sa moralnim problemom, odnosno ko može da ga posavetuje kako da razreši nedoumicu u pogledu primene etičkog kodeksa. Model etičke obuke javnih službenika koji definiše etičko delovanje samo naglašavajući granice zakonskog okvira nije dovoljno dobar za osiguranje kvalitetne politike upravljanja ljudskim resursima, već mora da se dopuni merama i aktivnostima usmerenim na stvaranje svesti o etosu javne službe i unapređenje moralnog karaktera zasnovanog na ličnoj odgovornosti i moralnoj autonomiji.¹⁴

Program etičke obuke trebalo bi da sadrži studije slučaja iz oblasti diplomatsko-konzularnog rada, kako bi službenici na slikovit način mogli da uvide složenost razrešavanja dilema o tome kako postupiti u, na primer, situacijama sukoba dveju ili više temeljnih vrednosti, suprotstavljenosti rizika i troškova neuspeha nekog zadatka, itd. U analizama studijâ slučaja težište bi trebalo da bude na pažljivom razmatranju svih okolnosti koje su dovele do donošenja etički neispravnih odluka i na ukazivanju na primere službenika koji su uprkos pritiscima nadređenih ili kolega ostali privrženi etičkim standardima. Etička obuka mora biti osmišljena tako da javni službenici prepoznaju vlastiti interes za unapređenje znanja, a ne da je dožive kao nastavu o tome kako raditi u skladu sa zakonom ili kao svojevrсну kaznu za greške načinjene u radu. Krajnji ishod etičke obuke trebalo bi da bude poboljšano radno okruženje pogodno za unapređenje ukupne delotvornosti institucije, zasnovano na valjanim kolegijalnim odnosima i saradnji rukovodilaca sa podređenim službenicima.

Osnovni elementi etičkog kodeksa za diplomatsko-konzularne službenike

Pošto se službenici u svakodnevnom diplomatsko-konzularnom radu suočavaju sa etičkim pitanjima koja mogu da odudaraju od onih sa kojima se sreću u privatnom životu, neophodno je ustanoviti čvrste etičke standarde kao „prvu pomoć“ u razrešavanju nastalih dilema. Svrha kodeksa etičkog ponašanja javnih službenika, u javnom sektoru uopšte, jeste da na jasan način definiše prihvatljivo postupanje u obavljanju poverenih javnih poslova

¹⁴ Ibid., p. 55.

promovisanjem najviših standarda. Kodeks stavlja opšta moralna načela u kontekst jedne profesionalne grupe ili specifičnih obeležja jedne grupe poslova. Budući da diplomatsko-konzularni rad pored klasičnih administrativnih poslova tradicionalno obuhvata i obaveštajni rad iz otvorenih izvora, za potrebe ove studije sadržaj etičkog kodeksa konstruisaćemo na temelju teorijskih razmatranja, međunarodnih dokumenata i opšteprihvaćenih standarda razvijenih zemalja u oblasti etike javne uprave i etike obaveštajnog rada. Ovom studijom biće obuhvaćeni samo elementi koji su od posebnog značaja za diplomatsko-konzularni rad, jer izrada opšteg modela etičkog kodeksa za javne službenike u nadležnosti je resornog ministarstva Vlade Republike Srbije.

Kao okvir profesionalnog ponašanja, etički kodeks dvojako jača identitet profesije. Na unutrašnjem planu, pridržavanje etičkih standarda postepeno stvara osećaj pripadnosti strukovnoj zajednici, zasnovanoj na privrženosti istim vrednostima i ciljevima. Takođe, etički standardi trebalo bi da podstaknu nosioce diplomatsko-konzularnog rada da radne uloge i obaveze, koje imaju kao grupa i kao pojedinci, sagledaju u odnosu na društvo kao celinu. Na spoljnom planu, striktnim poštovanjem etičkih standarda pripadnici diplomatsko-konzularne službe na duži rok jačaju poverenje javnosti u rad ovog segmenta javne uprave i time, kao povratni efekat, dodatno doprinose jačanju ugleda svog esnafa i njegovih članova.¹⁵

A) Privrženost javnom interesu

Javni službenik dužan je da postupa uvek tako da njegovo činjenje (ili nečinjenje) jača poverenje javnosti u institucije političkog sistema i čuva njihov integritet, objektivnost i nepristrasnost, kao i da donosi odluke isključivo u javnom interesu.¹⁶ Zato teoretičari etike javne uprave često ističu da se smisao javne službe u osnovi svodi na pitanje poverenja javnosti u vlast. Budući da po definiciji svog poziva služi građanima, svaki javni službenik mora da lične i privatne interese podredi ostvarivanju javnih interesa, odnosno zadovoljavanju dugoročnih potreba društva. Legitimni javni interes isključivo se određuje u demokratskom procesu izbora vlasti, formulisanja i usvajanja zakona, javnih politika i programa, i nikako ne bi smeo da bude predmet proizvoljnog tumačenja službenika. Ova napomena posebno je značajna budući da je u svakodnevnom govoru i političkom diskursu u Srbiji čest slučaj preklapanja i poistovećivanja različitih atributa koji se pridaju pojmu interesa – „javni”, „državni” i „nacionalni”. Legitimni

¹⁵ Opširnije o značaju etičkih kodeksa za jačanje identiteta profesije videti u: John H. Kultgen, *Ethics and Professionalism*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1988, pp. 212–213.

¹⁶ Uporediti: “Values and Ethics Code for the Public Service”, Treasury Board of Canada Secretariat, Ottawa, 2003, www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/dwnld/vec-cve-eng.pdf, p. 9; “The American Society for Public Administration Code of Ethics”, www.aspanet.org/scriptcontent/index_codeofethics.cfm; “The Civil Service Code”, 11 November 2010, The United Kingdom Parliament, www.civilservicecommission.org.uk/assets/db/53249280dc5.pdf.

javni interes jeste samo onaj koji je usmeren na stalno pronalaženje novih načina efikasne upotrebe resursa jednog društva i, dugoročno posmatrano, na očuvanje i unapređenje kvaliteta životnog standarda građana i stvaranje pretpostavki za autonomni razvoj potencijala svakog pojedinca.

B) Politizacija

Upliv politike u rad javnih službi izvire iz borbe za moć i konstanta je političkog života. Svaka politička elita nakon osvajanja vlasti na izborima preduzima korake da stečeni položaj očuva na što duži rok, tako što uspostavlja kontrolu nad svim granama vlasti, posebno nad izvršnom. Javna uprava je najvažniji deo izvršne grane vlasti jer se u njoj nadležnosti nalazi sprovođenje javnih politika, pa je sa stanovišta održanja moći najpre potrebno obezbediti poslušnost javnih funkcionera i službenika. Politički motivisana kadrovska politika na ključne položaje u javnoj upravi, na kojima bi trebalo da se nalaze profesionalni službenici, postavlja članove vladajuće stranke, koji potom na osnovu istog merila sprovode kadrovsku politiku na nižim nivoima hijerarhije. Tako se na odgovorne položaje postavljaju osobe za koje politika nije ništa drugo do zanimanje koje donosi trajan izvor prihoda.¹⁷ Upliv politike na javne službe može se manifestovati kroz mešanje ministra u svakodnevne aktivnosti ministarstva koje mu je povereno. Što je mešanje naglašenije to je veća opasnost da politički obziri nadvladaju razloge dobre uprave.

Politizacija javne uprave stvara pogodno tle za odstupanje od zahteva integriteta najviše kroz pružanje političke zaštite odabranim službenicima, koji pri vršenju javnih ovlašćenja prvenstveno vode računa o interesu stranke koja ih je postavila na položaj ili uz čiju pomoć su dobili nameštenje. Činovnik kao protivuslugu dobija zaštitu političkih moćnika ukoliko se ogreši o javni interes, profesionalne standarde ili zakon. Minimalni rizik od otkrivanja i kažnjavanja nezakonitog delovanja rađa jak podsticaj da se lična korist ostvari upravo kroz zloupotrebe. Dodatni podstrek javnim službenicima da se upuste u korupcijsku praksu pruža promjenljiva priroda političkog imenovanja, vezana za dinamiku promena u vlasti. Ograničeno trajanje mandata budi nagon za brzim bogaćenjem, shodno geslu „zgrabi i beži“. Činovnici postaju učesnici „korupcijske igre“ i pristaju na svojevrstan zakon ćutanja, što na posredan način onemogućava prijavljivanje nezakonitosti koje načine kolege ili pretpostavljeni. Prevlast političkog uticaja u javnim službama postavlja pitanje njihovog nesmetanog funkcionisanja prilikom svake promene u vlasti. Za javne službenike zaposlene za mandata prethodne vlade na osnovu političke podobnosti javlja se opravdana sumnja da će odano i efikasno služiti novoj vladi. Sumnju dodatno pojačava mogućnost da službenici radi ostvarivanja protivusluga koje duguju pripadnicima bivše vladajuće elite osujete sprovođenje politike nove vlade, posebno ako je utemeljena na drugačijem političkom opredeljenju i programu.

¹⁷ Maks Veber, *Privreda i društvo*, Drugi tom, Prosveta, Beograd, 1976, str. 443.

Prema opšteprihvaćenim etičkim standardima, javni službenik je dužan da u izvršavanju profesionalnih zadataka deluje na politički neutralan način, bez obzira na lična politička i ideološka ubeđenja, i ne sme da izigrava i ometa sprovođenje usvojenih zakona, propisa, javnih politika i programa.¹⁸ Obavljanje javnih dužnosti ne sme biti pod uplivom činovnikovih političkih uverenja ili razloga, posebno kada je reč o savetovanju ili činjenju u delokrugu nadležnosti. Javni službenik je dužan da bude odan samo zakonito konstituisanim organima vlasti – na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Od činovnika se očekuje da na najbolji mogući način i u skladu sa pravilima etičkog kodeksa opslužuje vladu, kakva god da politička uverenja zastupa, tako da uživa poverenje ministara u njegov profesionalni rad.¹⁹

Kada je reč o obaveštajnoj dimenziji diplomatsko-konzularnog rada, službenik je dužan da nadređenima, a posebno vladi, ministarstvima, parlamentu ili drugim naručiocima obaveštajnih usluga, iznosi istinite i tačne informacije i pruža savete o mogućim pravcima vođenja javnih poslova zasnovane na argumentovanim stavovima i tvrdnjama.²⁰ U uobličavanju procena neophodnih za donošenje odluka u obaveštajnom radu, javni službenik mora sa dužnom pažnjom uzeti u obzir sve relevantne naučne i stručne izvore i savete. Takođe, etički standardi strogo zabranjuju da se prikri vanjem ili iznošenjem nepotpunih, netačnih ili poluistinitih informacija obmanjuju ili dovode u zabludu vlada, parlament ili neki drugi državni organ. Naprotiv, dužnost javnog službenika jeste da upozori nadređenog rukovodioca ili ministra na štetne posledice određenih koraka preduzetih u sprovođenju javne politike i programa u nadležnosti službenika – čak iako stav sadržan u upozorenju odudara ili je suprotan mišljenju ili proceni ministra. Ipak, uprkos ustavnom pravu na slobodu govora javni službenik ne bi trebalo da u javnoj raspravi iznosi vlastito mišljenje o generalnoj politici vlade, nekoj sektorskoj javnoj politici ili radu neposredno nadređenog rukovodioca ili resornog ministra koje bi moglo da naruši načelo političke neutralnosti javne uprave.²¹ Zapravo mišljenje o javnim pitanjima može se izneti ali isključivo u ličnom kapacitetu, odnosno

¹⁸ Uporediti: "The Civil Service Code", 11 November 2010, The United Kingdom Parliament, www.civilservicecommission.org.uk/assets/db/53249280dc5.pdf, p. 2; "New Zealand Public Service Code of Conduct", State Services Commission, New Zealand, 2001, www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/codeofconduct2001.pdf, p. 9; "Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice", Chapter 2: Working with the Government and the Parliament, November 2009, Australian Government, www.apsc.gov.au/values/conductguidelines4.htm.

¹⁹ "The Civil Service Code", op. cit., p. 2; "New Zealand Public Service Code of Conduct", op. cit., rp. 9–10; "Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice", Chapter 2: Working with the Government and the Parliament, op. cit.

²⁰ "The Civil Service Code", op. cit., p. 1.

²¹ Detaljnije u: "New Zealand Public Service Code of Conduct", op. cit., rp. 11–2; "Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice", Chapter 3: Managing official information, November 2009, Australian Government, www.apsc.gov.au/values/conductguidelines5.htm

sa jasnom naznakom da to nije stav institucije iz koje je javni službenik, i sa određenim ograničenjima. Neprihvatljivo je iznošenje u javnost svakog mišljenja ili stava koji otkriva sadržaj saveta dat ministru ili drugom javnom funkcioneru, službene informacije nepoznate ili nedostupne javnosti, koja kritikuje ili nudi drugačije rešenje za predlog javne politike ili programa, otvoreno podržava ili kritikuje političku stranku, ili predstavlja lični napad na ministra, javnog funkcionera, rukovodioca ili kolegu.

C) Rukovođenje

Za stvaranje povoljnog okruženja za primenu etičkih standarda unutar javne administracije odgovoran je upravljački sloj. Rukovodioci moraju posedovati kvalitete koje zahteva vođstvo, odnosno moraju biti u stanju da pokrenu i uposle kreativne potencijale obaveštajnih službenika.²² Pojedina istraživanja sprovedena proteklih nekoliko godina u američkoj javnoj administraciji pokazala su da je jako moralno vođstvo najviših rukovodilaca jedne organizacione jedinice temeljna pretpostavka odanosti zaposlenih etičkim standardima u svim važnim aspektima delovanja – unapređenju i kažnjavanju, zapošljavanju novih službenika, nadzoru i dodatnom stručnom usavršavanju.²³ Etički zasnovano rukovođenje javnom službom jača kreativnost, poboljšava kolegijalne odnose i olakšava komunikaciju između pretpostavljenih i podređenih, te podstiče službenike da iskažu vlastito mišljenje o poslu koji obavljaju i time uvećava produktivnost rada. Moralno vođstvo u suštini podrazumeva da rukovodilac ne podilazi željama podređenih, već da usmerava i ispravlja njihovo delovanje tako da bude na opštu korist.

Rukovodioci moraju imati jasnu viziju središnjih vrednosti javne etike i biti posvećeni podsticanju podređenih službenika da postupaju tako da stalno napreduju ka ostvarenju te vizije. Rukovodioci bi trebalo da sopstvenim primerom daju uzor održavanja profesionalnih odnosa sa političarima, predstavnicima privatnog sektora i građanima.²⁴ Iskustva razvijenih zapadnoevropskih zemalja pokazuju da je ponašanje funkcionera javnih službi u skladu sa etičkim standardima od presudne važnosti za osiguranje efikasnog i ispravnog rada podređenih činovnika.²⁵ Radno okruženje u kojem rukovodioci ohrabruju poštovanje pravila

²² O značaju vođstva u javnoj upravi pogledati u: Mike Broussine, "Public Leadership", in: Tony Bovaird and Elke Löffler (eds), *Public Management and Governance*, op. cit., pp. 175–85; Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, op. cit., pp. 381–402.

²³ James Svava, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., p. 138.

²⁴ "Principles for Managing Ethics in the Public Service", op. cit., p. 4.

²⁵ Detaljnije videti u: Donald C. Menzel, *Ethics Management for Public Administrators*, M.E. Sharpe, Armonk, 2007, pp. 51–4; "European Principles for Public Administration", *SIGMA Papers*, No. 27, November 1999, OECD & EU, www.oecd.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf, p. 24.

etičkog kodeksa neposredno podstiče javne službenike da svakodnevni rad zasnivaju na javnom interesu.

D) Sukob javnog i privatnog interesa

Integritet nije moguće očuvati ako javnim službenicima nisu jasno predočene situacije pogodne za pojavu sukoba javnog i privatnog interesa, podesnog za uspostavljanje prakse zloupotrebe poverenih ovlašćenja. Svaki službenik ima lične interese proistekle iz egzistencijalnih potreba čije ostvarivanje neizbežno, s vremena na vreme, rađa sukob sa odlukama koje donosi u vršenju dužnosti. Motivisan privatnim interesima, službenik može da pristrasno donese ili sprovede neku odluku i nanese štetu javnom interesu, povredi nečije ljudsko pravo ili, pak, privileguje neku sebi blisku osobu. Premda postojanje sukoba interesa sâmo po sebi ne podrazumeva narušavanje javnog interesa, praksa pokazuje da su službenici skloni da dodeljeno diskreciono pravo odlučivanja podrede sticanju lične koristi – posebno ako ne postoje precizna pravila za razrešavanje sukoba interesa.

Javni službenik ne bi trebalo da, neposredno ili posredno, traži ili prima poklone, usluge, gostoprinstvo ili bilo koji drugi vid koristi za sebe ili porodicu, blisku rodbinu, prijatelje ili za lica ili organizacije sa kojima ima poslovnu saradnju ili političke odnose koji mogu da utiču na nepristrasnost pri vršenju dužnosti.²⁶ Javni službenik ne sme da primi poklon kako bi zauzvrat dopustio uticaj na vlastito odlučivanje o primeni poverenih javnih ovlašćenja, niti sme da traži ni da iznudi poklon. Navedeni standard se ne odnosi na uobičajeno gostoprinstvo niti na sitan poklon, koji se u razvijenim zemljama najčešće definiše u granicama vrednosti do 50 evra. Ipak, službenik ne sme više puta u toku jedne godine da prima poklone od istog darodavca ili iste grupe darodavaca – pri čemu se računaju i obećani pokloni – a uvek kada je u dilemi da li sme da primi poklon ili gostoprinstvo dužan je da se posavetuje sa nadređenim rukovodiocem.

Zabranom prijema poklona obuhvaćene su sledeće kategorije domaćih i stranih fizičkih ili pravnih lica koja se pojavljuju u ulozi darodavaca:

- darodavac koji zahteva ili očekuje postupanje državnog organa u kojem je zaposlen javni službenik kojeg namerava da daruje;
- darodavac koji posluje ili traži da uspostavi poslovni odnos sa državnim organom u kojem je zaposlen javni službenik kojeg namerava da daruje;
- darodavac koji sprovodi aktivnosti čije je regulisanje u nadležnosti državnog organa u kojem je zaposlen javni službenik kojeg namerava da daruje;

²⁶ "Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch", Title 5: Administrative Personnel, Part 2635 of the Code of Federal Regulations (CFR), www.gpoaccess.gov/ecfr/; uporediti sa: "Model code of conduct for public officials", Appendix to Recommendation No. R (2000) 10, 11 May 2000, The Committee of Ministers of the Council of Europe, [www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf), p. 7.

- darodavac čiji interes suštinski može pogoditi činjenje ili nečinjenje javnog službenika kojeg namerava da daruje.²⁷

Poklon kao sredstvo uticaja na odlučivanje javnog službenika po definiciji obuhvata novac, deonice, bilo koje vidove roba i usluga, popuste, zabavne aktivnosti, gostoprimstva, pozajmice, odgađanja ili bilo šta drugo što poseduje u sebi novčanu vrednost.²⁸ Takođe, poklon obuhvata i usluge različitih vrsta obrazovnih programa, prevoza tovara i ljudi (tzv. „sponzorisan putovanja“), smeštaja i ishrane, bez obzira da li je usluga plaćena umesto javnog službenika unapred ili su njeni troškovi kasnije nadoknađeni. Mada sam po sebi obično ima neznatnu komercijalnu vrednost, promotivni materijal sa logotipom kompanije ili organizacije koja ima interesa da utiče na odlučivanje nekog službenika, takođe se može smatrati neprikladnim poklonom, čije bi primanje moglo da se okarakterise kao povreda etičkih normi. Na primer, ako bi javni službenik zadužen za javne nabavke nosio na sebi neki odevni predmet ili torbu sa logotipom kompanije koja učestvuje na tenderu to bi moglo simbolički da označi nedolično favorizovanje jednog učesnika postupka javne nabavke i time podstakne opravdanu sumnju u nepristrasno sprovođenje tendera.

Ukoliko mu je ponuđen poklon ili bilo koji drugi vid koristi povezan sa javnim poslom koji obavlja, činovnik je dužan da izbegne pojavu sukoba interesa tako što će odbiti ponuđeno ili će darodavcu odmah platiti tržišnu cenu - naknadno recipročno poravnanje za primljeni poklon nije dozvoljeno. Službenik nikako ne bi trebalo da prihvati ponuđenu korist čak ni kao eventualni dokaz, ali je dužan da prijavi ponudu nadređenom rukovodiocu, sačini službenu belešku i da pokuša da utvrdi identitet darodavca i njegov motiv.²⁹ U slučaju da ne može da odbije poklon ili da ga vrati darodavcu, službenik bi trebalo da evidentira poklon i odloži ga u odgovarajućoj službenoj prostoriji, u prisustvu svedoka - rukovodioca, kolege, ili u dogovoru sa nadležnim savetnikom za etiku. Postoji i mogućnost da se poklon uništi ili prosledi u humanitarne svrhe.

Sukob javnog i privatnog interesa može se pojaviti kada javni službenik učestvuje u različitim profesionalnim i javnim aktivnostima van organa javne vlasti u kojem je zaposlen. Zbog toga činovnik ne bi trebalo da bude akter u aktivnostima ili transakcijama, niti da prihvati plaćen ili neplaćen položaj ili funkciju, koji su nespojivi sa valjanim obavljanjem dužnosti u javnoj službi.³⁰ Dužnost službenika je da prijavi učešće u navedenim vrstama aktivnosti i zatraži odobrenje od nadređenog rukovodioca, kao i da

²⁷ "Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch", Title 5: Administrative Personnel, Part 2635 of the Code of Federal Regulations (CFR), op. cit.

²⁸ "Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice", Chapter 12: Gifts and benefits, November 2009, Australian Government, www.apsc.gov.au/values/conduct/guidelines14.htm.

²⁹ "Ethics Law Principles for Public Servants: Key Things to Know", Institute for Local Government, 2009, www.ca-ilg.org/sites/ilgbackup.org/files/EthicsLawPrinc_WM.pdf, p. 2.

³⁰ Uoprediti: "Model code of conduct for public officials", op. cit., p. 6; "Ethics Law Principles for Public Servants: Key Things to Know", op. cit., p. 3; "Australian Public

se posavetuje da li bi njegovo angažovanje kršilo ustanovljene etičke standarde. Pored toga, javni službenik je u obavezi da prijavi članstvo ili bilo kakav drugi vid povezanosti sa udruženjem ili organizacijom koji bi mogli da ga ometaju u ispravnom vršenju poverenih javnih ovlašćenja.

Dobro osmišljen etički kodeks trebalo bi da obuhvati pravila o ponašanju činovnika nakon napuštanja javne službe, jer postoji realna mogućnost da se poverljive informacije i poznanstva stečeni u vreme obavljanja bivše javne funkcije upotrebe radi sticanja lične koristi. Zato se kao opšti standard u etičkim kodeksima javne uprave pojavljuje zahtev javnom službeniku da ne koristi neprilično preimućstva proistekla iz javne službe koju obavlja kako bi stvorio priliku da se zaposli van javne uprave. Takođe, javni službenik je dužan da nadređenom rukovodiocu prijavi svaku konkretnu ponudu za zaposlenje koja bi mogla da prouzrokuje nastanak sukoba javnog i privatnog interesa, kao i da li je tu ponudu prihvatio.³¹ Nakon napuštanja javne službe, najčešće u razdoblju od jedne do nekoliko godina, bivši službenik ne bi trebalo da deluje u interesu bilo kojeg fizičkog ili pravnog lica po bilo kojem pitanju iz oblasti koja je bila u njegovoj nadležnosti ili u kojoj je savetovao organ javne vlasti.

E) Odgovornost

Nerazdvojivi aspekt etičkog sagledavanja postupanja javnih službenika jeste pojam odgovornosti. Odgovornost se odnosi na obavezu javnih službenika da organima vlasti – a u krajnjoj instanci građanima – polažu račun za obavljanje poverenih dužnosti.³² Težište pojma odgovornosti je na objašnjavanju i opravdavanju vlastitog delovanja drugim subjektima. Polazna pretpostavka direktne odgovornosti sastoji se u tvrdnji da je akter moralno odgovoran za sve svoje dobrovoljne radnje: slobodna volja ide zajedno sa svešću o posledičnom delovanju misli i odluka. Kriva je osoba koja je imala mogućnost da čini drugačije, a nije tako postupila. Ako akter predvidi kao verovatne izvesne štetne posledice svoga činjenja ili odlučivanja i, uprkos tome, nastavi da postupa tako da nastanu te posledice, onda su one posredno nameravane.³³ U oblasti javne uprave, cilj utvrđivanja odgovornosti jeste da se ustanovi da li je neki službenik, i u

Service Values and Code of Conduct in practice”, Chapter 13: Outside employment, November 2009, Australian Government, www.apsc.gov.au/values/conductguide/lines15.htm.

³¹ “Model code of conduct for public officials”, op. cit., p. 9.

³² Različite definicije odgovornosti pogledati u: Milan Matić, „Odgovornost”, u: Milan Matić (ur.), *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993, str. 773–779; Endru Hejvud, *Politika*, Klio, Beograd, 2004, str. 590, 725; Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, Pearson Longman, New York, 2008, p. 204. O konceptu javne odgovornosti videti detaljno u: Mark Bovens, “Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework”, *European Governance Papers*, No. C–06–01, 26 January 2006, www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf.

³³ Džon Meki, *Etika*, Plato, Beograd, 2004, str. 209.

kojoj meri, postupao u skladu sa propisima i načelima javne etike, vladavine prava, javnosti, nepristrasnosti, efikasnosti, predvidljivosti i otvorenosti prema građanima, kao i da li je postigao rezultate u radu.³⁴

Složenost procesa oblikovanja i sprovođenja javnih politika i programa može da navede na pogrešnu pomisao da se rađa problem tačnog utvrđivanja odgovornosti, jer je često teško, ako ne i nemoguće, ustanoviti pojedinačne doprinose u nastanku štetnih ishoda. Ovakva argumentacija opasna je zato što individualnu odgovornost zamenjuje kolektivnom, pri čemu se veze učesnika sa neželjenim rezultatima zamagljuje. Pošto su svi u kolektivu jednako odgovorni, nema nosioca odgovornosti niti sankcije, čime se narušava sama ideja odgovornosti.³⁵ Zbog toga je za analizu odgovornosti u delovanju kriminalističko-obaveštajne službe kao dela javne uprave od vitalne važnosti primena pristupa koji propituje ličnu odgovornost javnih službenika. U prilog tome govori ocena Dereka Parfita da je pojedinačna radnja loša, čak iako ne može da nanese štetu drugome, ukoliko predstavlja deo niza radnji koje zajedničkim dejstvom mogu da proizvedu štetu za druge – budući da danas odluka pojedinca pogađa daleko veći broj ljudi nego što je to bio slučaj pre sto i više godina.³⁶

Zbog toga mehanizmi odgovornosti moraju biti tako osmišljeni da obezbeđuju pravovremeno i precizno utvrđivanje pojedinačne odgovornosti za konkretan slučaj kršenja kodeksa ponašanja.

F) Zaštita „duvača u pištaljku“

Neophodan preduslov za očuvanje integriteta predstavlja i zaštita „duvača u pištaljku“ (eng. *whistleblower*), odnosno službenika koji odluči da prijavi zloupotrebe ili greške pretpostavljenog ili kolege, koje mogu da naškode javnim interesima.³⁷ Prema opštim standardima etičkog postupanja u javnoj upravi, svaki službenik od kojeg neko od pretpostavljenih ili kolega zatraži da postupi na nezakonit, neispravan ili neetičan način u primeni poverenih javnih ovlašćenja trebalo bi da to prijavi odgovarajućem državnom organu.³⁸ Navedena obaveza važi i za slučaj da javni službenik pouzdano sazna da je neko od kolega ili pretpostavljenih prekršio etički kodeks. Predmet prijave mogu biti prekršaji zakona, podzakonskih akata i pravila etičkog kodeksa, loše upravljanje, pronevera budžetskih sredstava ili nenamensko raspolaganje javnim dobrima, opasnost po javno zdravlje i ugrožavanje ljudske bezbednosti. Ukoliko ne dobije zadovoljavajući odgovor

³⁴ “European Principles for Public Administration”, op. cit., p. 12.

³⁵ Opširnije o ovom problemu videti u: Denis F. Tompson, *Politička etika i javna služba*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 67-70.

³⁶ Ibid., str. 72.

³⁷ O „duvačima u pištaljke“ i njihovoj zaštiti opširnije videti u: Aleksandar Fatić, „Duvanje u pištaljku“, u: Dobrivoje Radovanović i Aleksandra Bulatović (urs), *Korupcija*, Centar za menadžment i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, str. 311-327.

³⁸ “Model code of conduct for public officials”, op. cit., p. 5.

od nadležnog pretpostavljenog kojem je prijavio neetično ponašanje, javni službenik može da se pismeno obrati sledećem višem rukovodiocu. Dokaze, navode ili sumnje u postojanje nezakonitog ili kriminalnog delovanja povezanog sa njegovim delokrugom rada, javni službenik je dužan da prijavi nadležnim organima krivičnog progona.

Zbog rizika kojima se poštenu službenik privržen javnim interesima izlaže, neophodno je uspostavljanje delotvornog mehanizma zaštite „duvača u pištaljku“, koji će ukloniti mogućnost odmazde korumpiranih kolega ili nadređenih.³⁹ Ukoliko ne postoji zakonski propisana zaštita od disciplinskog kažnjavanja, krivičnog progona i bilo kojeg vida diskriminacije, koji mogu nastati usled osvete otkrivenih počinitelaca, mala je verovatnoća da će službenik postupiti savesno i odlučiti da otkrije neregularnost.

Pojedini etički kodeksi javne uprave, poput australijskog, predviđaju i mogućnost anonimne prijave kršenja etičkih pravila kako bi izašli u susret opravdanom strahu od odmazde kolega i pretpostavljenih. Identitet „duvača u pištaljku“ najčešće je zaštićen na osnovu propisa o zaštiti podataka o ličnosti i može se obelodaniti bez pristanka „duvača“ samo pod precizno utvrđenim okolnostima, kao na primer u slučaju da sankcionisanje prijavljenog prekršaja zahteva krivični progon i sudsko procesuiranje prekršioca.⁴⁰ Prijava svakako mora da bude potkrepljena solidnim dokazima dovoljnim za pokretanje istrage unutar institucije u kojoj se prekršaj pojavio.

Opisani mehanizmi zaštite ne skidaju krivičnu odgovornost „duvača u pištaljku“ za klevetu sadržanu u podnetoj prijavi ili ako je prijavljeni prekršaj iznet u javnost posredstvom medija. Kada je reč o ispravnosti samog prijavljivanja etičkih prekršaja opšte je prihvaćeno stanovište da „duvač u pištaljku“ mora da poštuje proceduru prijavljivanja, odnosno da prijavu dostavi ovlašćenom službeniku ili funkcioneru, kao i da iskaz o prekršaju da u dobroj veri.⁴¹

G) Razrešavanje etičkih dilema

Javni službenici su dužni da unapred uoče i reše potencijalne štetne posledice mera i radnji koje preduzimaju u ostvarivanju profesionalnih zadataka. Kada se nađe u etičkoj dilemi ili ako mu je naloženo da uradi nešto što je suprotno pravilima etičkog kodeksa, diplomatsko-konzularni službenik dužan je da zatraži savet iskusnijih kolega i da upozna neposrednog nadređenog, odnosno da mu skrene pažnju da je reč o

³⁹ O mehanizmima zaštite „duvača u pištaljku“ opširnije videti u: James Svava, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, op. cit., pp. 123–126.

⁴⁰ „Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice“, Chapter 17: Whistleblowing, November 2009, Australian Government, www.apsc.gov.au/values/conductguidelines19.htm.

⁴¹ Ibid.

neispravnom postupku. Zbog toga bi u organizacionoj strukturi Ministarstva spoljnih poslova trebalo da postoji poseban službenik nadležan za tumačenje i savetovanje u pogledu konkretne primene propisanih etičkih standarda. Važno je da se službenik obraća savetniku za primenu etičkog kodeksa blagovremeno i često, a posebno kada se pojave okolnosti koje mogu da naruše načelo nepristrasnosti u donošenju odluka.⁴² Diplomatsko-konzularni službenik trebalo bi da u dobroj veri predoči savetniku sve relevantne okolnosti izvršenja poverenog zadatka i ne sme biti predmet disciplinskog postupka ukoliko je delovao shodno datom savetu.⁴³ U suprotnom slučaju, ako je službenik počinio krivično delo dobijeni etički savet ne može ga osloboditi krivične odgovornosti, a savetnik je dužan da prijavi službenika koga savetuje ukoliko je saznao informacije koje ukazuju da je počinjeno krivično delo.

Zaključne napomene

S obzirom na savremene trendove u načinu strukturiranja diplomatske službe, kao i promene u načinu njenog rada, neki segmenti iskustava zemalja koje su bile predmet ove analize sa stanovišta funkcionalnosti, efikasnosti i ekonomičnosti, mogli bi biti od koristi za Republiku Srbiju.

U prvom redu, s obzirom na spoljnopolitički cilj dobijanja najpre statusa kandidata, a potom i punopravnog članstva u Evropskoj uniji, bilo bi racionalnije da potpuni delokrug rada u ovoj oblasti bude koncentrisan u jednoj instituciji, odnosno u ministarstvu spoljnih poslova.

Isto tako, nepobitna je činjenica da se akteri međunarodnih odnosa svakodnevno suočavaju sa tzv. „globalnim izazovima“. I u ovom segmentu trebalo bi razmisliti o stvaranju posebnog odeljenja koje bi se bavilo ovim pitanjima.

Takođe, ne sme se zanemariti ni značaj i neophodnost privrednog razvoja i jačanja zemlje, te bi, u tom smislu, trebalo koncentrisati snage na promovisanju zemlje sa ciljem privlačenja stranih investicija, ali i povećanjem izvoza. Zbog toga je neophodna čvršća i usklađenija saradnja sa ministarstvom ekonomije i regionalnog razvoja.

Saradnja je nužna i sa svim ostalim ministarstvima, i to je najveći zadatak Vlade Srbije – da koordinira rad resornih ministarstava kako bi se poboljšao „imidž“ zemlje na međunarodnom nivou, ali i ostvarila međunarodna saradnja u oblasti kulture, nauke i obrazovanja, zaštite životne sredine i sličnih oblasti.

Rad u javnom interesu i poštovanje principa odgovornosti moraju se za sve službenike ministarstva prihvatiti kao imperativ.

⁴² „Ethics Law Principles for Public Servants: Key Things to Know“, op. cit., p. 3.

⁴³ „Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch“, op. cit.

Bibliografija

1. Armstrong, Elia, *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*, United Nations, August 2005, Internet, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>.
2. "Australian Public Service Values and Code of Conduct in practice", November 2009, Australian Government, www.apsc.gov.au/values/conductguidelines.htm. Bovaird, Tony and Löffler, Elke (eds), *Public Management and Governance*, Routledge, London and New York, 2003.
3. Bovens, Mark, "Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework", *European Governance Papers*, No. C-06-01, 26 January 2006, www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf.
4. Carney, Gerard, "Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials", www.transparency.org/documents/workd-papers/carney/3c-codes.html.
5. Demmke, Christoph, *Working Towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2004, www.eupan.eu/files/repository/document/official_documents/43th_Meeting_of_Directors_General/HRWG_EIPA_study_Ethics&Integrity.pdf.
6. Egeberg Morten (ed.), *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*, CONNEX – Network of Excellence, University of Mannheim, Mannheim Centre for European Social Research (MZES), 2007.
7. "European Principles for Public Administration", *SIGMA Papers*, No. 27, November 1999, OECD & EU, www.oecd.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf.
8. Ericson, Paul G., "The Need for Ethical Norms", *Studies in Intelligence*, Vol. 36, Issue 1, 1991, Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/volume-36-number-1/html/v36i1a02p_0001.htm.
9. "Ethics Law Principles for Public Servants: Key Things to Know", Institute for Local Government, 2009, www.ca-ilg.org/sites/ilgbackup.org/files/EthicsLawPrinc_WM.pdf.
10. Fatić, Aleksandar, „Duvanje u pištaljku“, u: Radovanović, Dobrivoje i Bulatović, Aleksandra (urs), *Korupcija*, Centar za menadžment i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005.
11. Informator o radu, Ministarstvo spoljnih poslova, april 20011, Beograd, Internet, http://www.mfa.gov.rs/Srpski/info/informator_o_radu_MSP_apr_2011.pdf
12. Korać, Srđan, *Integritet nadnacionalnog službenika Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010.
13. Kultgen, John H., *Ethics and Professionalism*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1988.
14. Matić, Milan, „Odgovornost“, u: Matić, Milan (ur.), *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993.
15. Meki, Džon, *Etika*, Plato, Beograd, 2004.
16. Menzel, Donald C., *Ethics Management for Public Administrators*, M.E. Sharpe, Armonk, 2007.
17. "Model code of conduct for public officials", Appendix to Recommendation No. R (2000) 10, 11 May 2000, The Committee of Ministers of the Council of Europe, [www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

18. "New Zealand Public Service Code of Conduct", State Services Commission, New Zealand, 2001, www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/codeofconduct2001.pdf.
19. *Organigram of the Austrian Federal Ministry for European and International Affairs*, Internet, <http://www.bmeia.gv.at/en/foreign-ministry/foreign-ministry/organigramm.html>.
20. *Organisation Chart for the Ministry of Foreign Affairs of Denmark*, Internet, <http://www.um.dk/en/menu/AboutUs/Organisation/OrganisationChart>.
21. *Organiziranost Ministrstvo za zunanje zadeve Republika Slovenija*, Internet, http://www.mzz.gov.si/si/o_ministrstvu/.
22. Pope, Jeremy, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System - TI Source Book 2000*, Transparency International, Berlin and London, 2000.
23. "Principles for Managing Ethics in the Public Service", *PUMA Policy Brief*, No. 4, May 1998, Public Management Service, OECD, www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf.
24. Reinke, Sandra J., and Miller, Randall, "The Profession of Arms and the Management of Violence", in: Weber, Jeffrey A., and Eliasson, Johan (eds), *Handbook of Military Administration*, CRC Press, Boca Raton, 2008.
25. Saner Raymond and Lichia Yiu, 'International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times', Discussion Papers in Diplomacy, no. 84, Clingendael Institute of International Relations, The Hague, 2003, pp. 1-37.
26. Seligman, Adam B., *The Problem of Trust*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey), 1997.
27. Shafritz, Jay M., and Hyde, Albert C. (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston, 2007.
28. Shafritz, Jay M., Russell, Edward W., and Borick, Christopher P., *Introducing Public Administration*, Pearson Longman, New York, 2008.
29. "Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch", Title 5: Administrative Personnel, Part 2635 of the Code of Federal Regulations (CFR), National Archives and Records Administration's Office of the Federal Register (OFR), the United States of America, www.gpoaccess.gov/ecfr/.
30. Stefanović-Štambuk Jelica, *Bilateralna diplomatija u Evropskoj uniji*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka 2008, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2009, str. 323-353.
31. Svava, James, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, Jones and Bartlett Publishers, Sudbury, 2007.
32. "The American Society for Public Administration Code of Ethics", American Society for Public Administration, www.aspanet.org/scriptcontent/index_codeofethics.cfm.
33. "The Civil Service Code", 11 November 2010, The United Kingdom Parliament, www.civilservicecommission.org.uk/assets/db/53249280dc5.pdf.
34. Tompson, Denis F., *Politička etika i javna služba*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
35. *Ustrojstvo MVPEI-a Republike Hrvatske*, Internet, <http://www.mvpei.hr/MVP.asp?pcpid=1628>.
36. Veber, Maks, *Privreda i društvo*, Drugi tom, Prosveta, Beograd, 1976.
37. "Values and Ethics Code for the Public Service", Treasury Board of Canada Secretariat, Ottawa, 2003, www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/dwnld/vec-cve-eng.pdf, p. 9.

38. Yiu Lichia and Raymond Saner, Training of Diplomats: Guarantee Training Effectiveness through use of the Quality Assurance System (ISO 10015), book chapter, in "Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimizing Value", edited by K. Rana & J. Kurbalija, DiploFoundation, 2007.

Mr Ivona LAĐEVAC,
Mr Srđan KORAC

INTERNAL ORGANIZATION OF THE CONTEMPORARY EUROPEAN DIPLOMATIC SERVICE

ABSTRACT

In this paper, the authors focus their attention on the new trends in contemporary diplomacy. The authors give an overview of those changes by taking into account the transformation of international relations, new global challenges and the emergence of new actors on the international scene. As an illustration of changes in the contemporary diplomatic service, they have sketched the internal organization of ministries of foreign affairs of four European countries - Slovenia, Croatia, Austria and Denmark. Along with the changes in the organizational structure, they also consider the integrity of the diplomatic servant as a contemporary institute.

Key words: contemporary diplomacy, transformation, diplomatic service of European states, internal organization, integrity of the diplomatic servant.