

Etički kodeksi i etika javnih službenika

*Gordana Marčetić**

UDK 35.08:17
Review scientific article / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 16. 10. 2012.
Accepted / prihvaćeno: 22. 7. 2013.

Analiziraju se etičke mjere za hrvatske državne službenike nakon 1990. Pažnja je usmjerena na normativne i organizacijske aspekte koji uključuju tri mjere: zakonodavni okvir, Etički kodeks i tijelo za etiku. Prati se razvoj legislative i evaluira njegova primjena u praksi te ukazuje na nedostatak vrijednosne dimenzije u sadržaju hrvatskog Kodeksa. Raspravlja se o ulozi, ovlastima i poslovima Etičkog povjerenstva, povjerenika za etiku u središnjim tijelima državne uprave i Odjela za etiku pri Ministarstvu uprave. Daju se prijedlozi za poboljšanje etičkih mjera u državnoj službi. Prikazuje se i komparativna situacija u zemljama bivše Jugoslavije te nastanak, donositelje i sadržaj etičkih kodeksa proizašlih iz zajedničke upravne tradicije. U zaključku se ističe da su zakoni i kodeksi kao etičke mjere sami po sebi nedovoljni ako nisu internalizirani od onih koji ih primjenjuju i na koje se primjenjuju. Etičke kodekse ne treba poistovjećivati s pravnim propisima koji počivaju na mehanizmu prisile i sankcija niti bi ih trebala donositi zakonodavna i izvršna tijela, već sami javni službenici kao odraz internaliziranih vrijednosti i načela.

* Dr. sc. Gordana Marčetić, izvanredna profesorica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (associate professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: gordana.marctic@pravo.hr)

Ključne riječi: etika, državna služba, etički kodeksi i kodeksi ponašanja, Hrvatska, zemlje na području bivše Jugoslavije

1. Uvod

U posljednje vrijeme mnogo se govori i piše o etici u javnoj upravi, osobito s obzirom na negativne i neželjene posljedice upravnih reformi koje su u brojnim zemljama provodene pod utjecajem doktrine novog javnog menadžmenta, a koja je prouzročila mnoge etičke dileme i dovela u pitanje tradicionalne vrijednosti na kojima je počivala javna uprava. Situacija u javnoj upravi odraz je šire slike suvremenog društva obilježenog svojevršnom konfuzijom i vrijednosnom dezorijentiranošću te prenaplašavanjem materijalnih aspekata života na štetu moralnih. Široko rasprostranjena korupcija i neetičko ponašanje pojavljuje se u javnim upravama mnogih zemalja. Dakako, ne u istom stupnju i opsegu. Postoje zemlje u kojima je korupcija vrlo niska ili gotovo nepoznata (kao u Finskoj, Danskoj ili Novom Zelandu), dok je drugdje (osobito na afričkom kontinentu i u nekim tranzicijskim zemljama) zahvatila gotovo sve pore života.¹

Iako korupcija proizvodi dramatične posljedice, ona je samo jedan od nebrojenih oblika devijantnih i neetičnih ponašanja javnih službenika i političara koja sve više zaokupljaju pažnju javnosti. Porast brige i interesa za područje etike manifestirao se na razini izgradnje institucija, legislative i znanstvenih istraživanja. Institucionalni i zakonodavni interes za etiku postao je »globalni fenomen« (UN, 1997: 4) koji se manifestirao kroz usvajanje mnogobrojnih organizacijskih i normativnih mjera za suzbijanje korupcije, zaštitu integriteta javne službe i promicanje profesionalnog ponašanja na etičkim temeljima. Gotovo sve javne organizacije počele su donositi etičke kodekse, a institucionalni aranžmani, kao što su uredi za prevenciju ili nadzor neetičnog ponašanja, počeli su se svugdje pojavljivati (*ibid.*, 4).

Dok je »rapidni razvoj etičke industrije u zapadnom svijetu« (Lewis and Gilman, u: Palidauskaite, 2006: 35) započeo usporedo s menadžerskim zahvatima u tradicionalnu strukturu i funkcioniranje javne uprave, u post-socijalističkim zemljama tek se početkom milenija zapaža pojačan interes

¹ Statistike uobičajeno pokazuju nižu prisutnost ove pojave u razvijenim zapadnim zemljama nego u zemljama u razvoju i postsocijalističkim zemljama, što upućuje na suprotnu korelaciju sa stupnjem ekonomskog razvoja, premda i u razvijenim zemljama uočavamo određene negativne trendove.

za etiku i etičko ponašanje javnih službenika. Od sredine 1990-ih počinju se donositi zakoni o državnim i javnim službenicima, antikorupcijske strategije i mjere, zakoni o sprječavanju sukoba interesa, a potom i etički kodeksi i kodeksi ponašanja. Većina kodeksa u postsocijalističkim zemljama pojavila se nakon 2000-ih, kao »donekle noviji fenomen na temelju kojih novoutemeljene demokracije izgrađuju nove upravne tradicije« (Palidauškaite, 2006: 36).²

U ovom će se radu analizirati etičke mjere za hrvatske državne službenike nakon 1990-e. Fokus je na institucionalno-normativnim i organizacijskim aspektima, koji uključuju tri povezane mjere, preporučene od OECD-a: efektivan zakonodavni okvir, izvedivi etički kodeks i koordinativno tijelo za etiku. Ukratko će se prikazati i komparativna situacija u zemljama bivše Jugoslavije s pregledom nastanka, donositelja i sadržaja etičkih kodeksa s obzirom na to da su novonastale države i Hrvatska proizašle iz istih povijesnih okolnosti i dijele zajedničku upravnu tradiciju. Na temelju provedene analize legislative te rasprave o ulozi, ovlastima i poslovima Etičkog povjerenstva za državne službenike, povjerenika za etiku u središnjim tijelima državne uprave i Odjela za etiku pri Ministarstvu uprave RH izradit će se prijedlozi za poboljšanje etičkih mjera u hrvatskoj državnoj službi. Uz komparativnu i institucionalno-normativnu analizu, u radu će se koristiti deskriptivna i statistička metoda (uz tablični prikaz), kao i metoda promatranja, koja je omogućena činjenicom da je autorica teksta predsjednica Etičkog povjerenstva za državne službenike RH od dana njegova osnivanja.

U pozadini cijele analize stoji nekoliko pitanja: Što je, zapravo, etika i koja je njezina svrha u javnoj upravi? Na koji način i je li uopće moguće usmjeravati i/ili regulirati etičko ponašanje javnih službenika i dužnosnika? Treba li etička pravila podvoditi pod domenu prava i legislative ili je riječ o moralnoj kategoriji koja isključuje pravnu regulaciju?³ Drugim riječima, ako etička pravila službenik doživljava kao autonomna, znači li to da iza njih ne treba stajati pravno pravilo ni izvanjska prisila? Na koncu, i u od-

² Palidauškaite je među prvim autorima koja je izradila komparativnu studiju etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja za javne službenike te nacrtala dokumenata koji u to vrijeme još nisu bili usvojeni, u deset zemalja srednje i istočne Europe. Komparirala je kodekse Estonije (1999), Bugarske (2000), Latvije /Letonije/ (2000), Češke (2001), Makedonije (2002), Poljske (2002), Albanije (2002), Slovačke (2002), Rumunjske (2003) i Litve (2003) (vidi Palidauškaite, 2006: 35–48).

³ Zahvaljujem profesoru Kopriću što me je tijekom jednog razgovora o ovom radu potaknuo na razmišljanje problematizirajući pitanje sukoba koncepcija – s jedne strane pristup propisa, a s druge strane pristup etičke prosudbe.

nosu na sva navedena pitanja, koja je svrha, uloga i doseg etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja za javne službenike? Širi odgovori na ta pitanja mogu se kretati u različitim pravcima i obuhvaćaju mnoge aspekte koji prelaze okvir ovog rada te ih treba razumjeti kao doprinos kasnijim analizama i raspravama koje će se voditi u ovom području.

2. Etika i javna uprava

Suvremeni filozofi uobičajeno klasificiraju etičke teorije u tri temeljne skupine. U prvoj skupini su *metaetičke* teorije koje istražuju fundamentalna pitanja, odakle dolaze etička načela i što ona znače. One se usmjeravaju na »univerzalne istine, volju Boga, ulogu razuma u etičkom prosuđivanju i na međusobno značenje etičkih pojmova« (Androniceanu, 2009: 20). Za razliku od njih, *normativna etika* usmjerava se na praktična pitanja koja proizlaze iz moralnih standarda koji reguliraju dobro i loše ponašanje (kao što su stjecanje dobrih navika, izvršavanje dužnosti, posljedice našeg ponašanja prema drugima, i slično), dok se *primijenjena etika* bavi specifičnim, kontroverznim pitanjima pobačaja, čedomorstva, prava životinja, zaštite okoliša, nuklearnog rata, smrtne kazne, itd. (*ibid.*, 20).

Čini se ipak da razgraničenje između posljednjih dviju skupina nije potpuno jasno te da bi se svaka etička teorija koja se ne bavi metaetičkim pitanjima, već praktičnom primjenom općih vrijednosti i načela, mogla smatrati primijenjenom etikom. Bilhim i Neves navode da studije iz primijenjene etike implementiraju »ideje i teorije iz općenitih etičkih studija koje se bave dobrim i ispravnim ponašanjem ... na specifične okolnosti i probleme neke profesije ili struke« (Bilhim i Neves, u: Pevkur, 2007: 17), a standardne filozofske tehnike koriste u svrhu definiranja, razjašnjenja i uređenja specifičnih etičkih pitanja u tim područjima (*ibid.*, 17). U tom se smislu i etika javne uprave uglavnom »smatra granom praktične ili primijenjene etike« (Pevkur, 2007: 17).

Unatoč velikom zanimanju za područje etike u javnoj upravi, vrlo malo autora istražuje prikladnost pojedinih filozofskih etičkih teorija u odnosu na etiku javne službe, a filozofski pristupi etici javne službe malo se ili uopće ne koriste u etičkim analizama djelovanja javnih službenika. U fokusu interesa nalazi se institucionalno-normativna regulacija ponašanja, o čemu svjedoče mnoge antikorupcijske strategije i mjere za sprječavanje neželjenog ponašanja te masovna produkcija etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja javnih službenika.

2.1. Što je etika

Pojam »etika« pripada skupini pojmova koji izmiču konkretnoj i jednoznačnoj definiciji. Kroz cijelu povijest ljudskog roda filozofija i druge društvene znanosti tragaju za određivanjem tog pojma, svaka iz svoje perspektive i ovisno o vremenu i kulturi u kojoj su se razvijale. Iako je riječ o pojmu koji evoluirala, neka su pitanja oduvijek zaokupljala pažnju istraživača. Među njima je pitanje odnosa između pojma etike i pojma morala. Je li riječ o ekvivalentnom pojmu ili se oni razlikuju? Nadalje, treba li etiku promatrati s psihološkog aspekta, odnosno je li riječ o vlastitom, autonomnom odabiru ponašanja i djelovanja, ili je treba gledati kao socijalnu kategoriju, a etičko ponašanje kao ono koje je prihvatljivo u određenoj zajednici? Iz toga proizlazi i daljnje pitanje. Odakle proizlazi etika i etičko ponašanje, iz božanskog i/ili duhovnog autoriteta, bitka, duše, čovjekova »osjećaja o dobru i zlu«, ili iz društvenih normi, konvencija i običaja? U prvom slučaju, ona su vječna, nepromjenjiva i apsolutna, a u drugom slučaju su »zemaljska« i, kao takva, podložna promjenama ovisno o vremenu i prostoru u kojem nastaju.

U rječnicima se etika uglavnom definira kao nauka ili učenje o moralu (primjerice, Klaić, 1972: 372; etika /grč. èthos – običaj, navada, značaj, ćud/ nauka o moralu; itd.) ili kao pridržavanje moralnih pravila, moralna filozofija i sl. (Pusić, 2007; 99, Androniceanu, 2009: 20). S druge strane, moral se u hrvatskim rječnicima (lat. mos, moris – običaj) prije definirao kao »skup pravila određenog društva ili društvene klase o sadržaju i načinu međusobnih odnosa ljudi i ljudskih zajednica« (Klaić, 1972: 872), ili, u suvremenijem obliku, kao »ukupnost načela o sudovima, ponašanju i o odnosima među ljudima koja se nameću savjesti pojedinca i zajednice, a u skladu s općim pojmovima o dobru« (Anić, u: Pusić: 2007: 510).

Androniceanu navodi da se razlika između etike i morala može promatrati analogno konverzaciji. Ako etika odgovara na bazično pitanje (koje je postavio još Sokrat u staroj Grčkoj): »Što netko mora učiniti?, moral je glas u toj konverzaciji. Taj glas može biti kršćanski, islamski, budistički itd., odnosno on pripada tradiciji ili teoriji koja postavlja okvir unutar kojeg se može kontemplirati i odgovoriti na to pitanje (*ibid.*, 21). To bi upućivalo na to da je moral društvena kategorija, a etika individualna.

I Pusić ističe da je moral stvar odnosa među ljudima, »on se odnosi na ponašanje pojedinca koje uključuje donošenje i izricanje sudova o vlastitom i tuđem ponašanju; njegov sadržaj je usvojen od pojedinca, internaliziran, a to znači da djeluje putem savjesti, odnosno osjećaja krivnje« (Pusić, 2007: 99–100). Iz toga proizlazi da je mehanizam emocija »glavni izvor obvezu-

jućeg djelovanja morala, pa moralni izričaji sadrže često izraze koji se odnose na emocionalno značajne opreke, kao što je 'dobro i zlo', 'štovanje i prijezir' i slično« (*ibid.*, 99–100). Moral orijentira ponašanje ljudi pomoću načela odnosno vrijednosti koja su konkretizirana u moralnim normama. On, kao i pravo, predstavlja društveni regulativni sustav budući da regulira ponašanje ljudi stvaranjem i stabilizacijom općih očekivanja u odnosu na njihovo ponašanje, no, za razliku od prava, motivacija pridržavanja tih normi nije ista. Kod prava i konvencije sankcija je izvanjska (ptidila ili (ne) odobravanje okoline), dok je kod morala unutarnja (osjećaj krivnje i glas savjesti) (*ibid.*, 100–101, 109).

Slično njemu, i Perić navodi da su pravo i moral vrlo srodne socijalne norme, ali i da se u filozofiji prava previše naglašava, kao *differentia specifica* između njih, da je moral područje autonomije, a pravo heteronomije. Po njegovu mišljenju, pravo je zajedničko područje autonomije i heteronomije, a kod morala se također mogu utvrditi i elementi heteronomije. Također, one se međusobno i isprepleću. Pravni sustav u svome sadržaju ima mnogo normi koje upućuju na moralne obaveze i nalažu moralnu ocjenu nekog ponašanja (Perić, 1996: 195, 209). S druge strane, »moralni osjećaj nadopunjuje, zamjenjuje ili gospodari katkad nad pravnom sviješću« (*ibid.*, 209).⁴ Iako je jasno da crta razgraničenja nije uvijek sasvim jasna, nema dvojbe da iza pravnih pravila stoji prijetnja državnim monopolom prisile, dok kod moralnih to nije slučaj.

Možda se može razmišljati u smjeru da pravo i moral imaju zajedničko ishodište u apsolutnoj vrijednosti pravednosti? Pusić je definira kao »vrijednost koja u regulaciji povezuje autoritet zajednice kao nosioca ideala pravednosti, a time i legitimnog regulatora, s idealnim odnosima među pojedincima, pravednim odnosima« (Pusić, 1989: 215), a prvi pristup njezinoj analizi polazi od pojma osjećaja pravednosti, odnosno intuitivnog kriterija na temelju kojeg čovjek može razlikovati pravedno od nepravednog. Međutim, odakle dolazi taj osjećaj pravednosti? Vjerojatno iz procesa internalizacije pravila postavljenog od autoriteta zajednice, koje su pojedinci, u procesu socijalizacije, usvojili kao osobni kriterij ponašanja (*ibid.*, 215–216). U tom smislu moralna pravila općenito mogu se promatrati kao »internalizirana društvena pravila što ih pojedinci doživljavaju kao izraz određenih osnovnih i od njih samih u načelu prihvaćenih vrijednosti«

⁴ Ljudske djelatnosti nisu motivirane samo prisilom ili obećanjem nagrade, već se mnoge od njih obavljaju iz ljubavi i osjećaja dužnosti. Znači li to u konačnici da »moral latentno i diskretno gospodari nad pravom, pa da, prema tome, pravo nije niti najstarija niti najvažnija društvena norma?« (*Ibid.*, 195).

(Pusić, 2002: 148), a etika javnog službenika kao »skup društvenih pravila koje je službenik usvojio kao svoj osobni kriterij ponašanja s obzirom na svojstvo javnog službenika« (*ibid.*, 247).

Međutim, sama po sebi, vrijednost pravednosti ne daje odgovor na pitanje koje pravilo ponašanja ili stav društva treba slijediti ako pojedinac internalizira pravednost u svoj vrijednosni sustav. »Mi trebamo načelo pravednosti da nam pokaže primjer djelovanja koji odražava pravednost kao vrijednost« (Gillman, 2005: 10). Primjerice, opći oblik načela pravednosti je: »Postupaj s jednakima jednako, a s nejednakima nejednako« (Cooper, u: *ibid.*, 10). Razlikovanje toga dvoga postavio je Bentham još u 18. stoljeću, navodeći da je načelo »opći zakon ili pravilo koje usmjera va ponašanje ili odlučivanje«, dok su vrijednosti »težnja za idealnom moralnom državom« (Bentham, u: *ibid.*, 10). Drugim riječima, vrijednosti podrazumijevaju opće moralne obveze, dok su načela etička situacija ili ponašanja koja očekujemo. Stoga, u odnosu na temu kojom se bavi ovaj rad, treba naglasiti da etički kodeksi sadržavaju vrijednosti, a nerijetko se u njima nalaze i pravna pravila, no ključni elementi efektivnih kodeksa su »jasna artikulacija načela koja proizlaze iz tih vrijednosti« (Gillman, 2005: 10).

2.2. Značajke etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja u javnoj upravi

Etički kodeksi su pojava starog datuma. Nalaze se u temelju religijskih tradicija i građanskih kultura. Mojsijev dekalog (deset zapovijedi) predstavlja idejnu vodilju za judaizam, kršćanstvo i islam, dok je Periklov Atenski kodeks potporan politike i kulture antičke Grčke. Uobičajeno se sastoje od obveza i opomena, ali i vizija o tome za što bi se pojedinci i društvo trebali boriti i što bi trebali postići, pa ih ne treba pogrešno smatrati samo dijelom zakonodavstva ili općim težnjama, »već jednim od najvažnijih iskaza građanskih očekivanja« (Gilman, 2005: 3).

U suvremenoj literaturi često se naglašava razlika između etičkih kodeksa, kodeksa ponašanja te kodeksa normi i pravila kojima se uređuje ponašanje službenika. *Etički kodeksi* navode ključne vrijednosti i načela. Oni su općenitog su karaktera, uglavnom su vrlo apstraktni i ne bave se pitanjima primjene postavljenih vrijednosti u konkretne situacije. Suprotno tomu, *kodeksi ponašanja* postavljaju specifične standarde ponašanja koji se očekuju u konkretnim i stvarnim situacijama. Oni pokazuju kako određena načela i vrijednosti treba primijeniti u praksi i pokušavaju predvidjeti i spriječiti

određena neprihvatljiva ponašanja (Gilman, 2005: 14–16; Whitton, 2001: 3). Ako kodeksi ponašanja opisuju djelovanja na radnom mjestu, »etički kodeksi su generalni vodiči za odlučivanje o tim akcijama« (Nordlund, u: Androniceanu, 2009: 43). Najviši stupanj konkretnosti imaju *kodeksi normi i pravila* koji postavljaju zahtjeve u pogledu ponašanja službenika i navode sankcije u slučaju povrede tih zahtjeva (Moilanen, 2007: 3). Međutim, u praksi mnogi kodeksi ponašanja pokazuju karakteristike etičkih kodeksa i *vice versa* te variraju opsegom, od minimalističkih do vrlo opsežnih.

Kodeksi imaju različite oblike. Po Kernaghanu, etički kodeksi mogu biti pisani u formi »deset zapovijedi« ili »justinijanskog kodeksa«,⁵ ovisno o općenitosti i limitiranosti ili specifičnosti i obuhvatnosti njegova sadržaja. Kodeksi »deset zapovijedi« sadržavaju kratke izjave o temeljnim etičkim vrijednostima i načelima koje službenici moraju usvojiti i poštovati, izostavljajući odredbe o načinu primjene i provedbe kodeksa. »Justinijanski« kodeksi su duži dokumenti koji specifičnim jezikom detaljno uređuju etičko ponašanje i pravila ponašanja službenika te sadržavaju odredbe o načinu provedbe kodeksa (Kernaghan, 1980: 212). Teorijski gledano, moglo bi se očekivati da će etički kodeksi u kojima se navode ključne vrijednosti i načela imati formu »deset zapovijedi«, a da će detaljniji i konkretniji kodeksi ponašanja biti doneseni u obliku »justinijanskog« kodeksa. U praksi se, međutim, i etički kodeksi i kodeksi ponašanja pojavljuju u obje forme te su mnogi od njih smješteni na nekoj točki kontinuuma između tih dvaju osnovnih tipova.

U obje vrste kodeksa nerijetko se nailazi na određene terminološke neodređenosti koje proizlaze iz nedovoljne razgraničenosti pojmova »vrijednosti« i »načela«. Tako se pojavljuju izrazi poput »ključne vrijednosti« ili »konkretne vrijednosti« (Gilman, 2005: 10), a da zapravo nije riječ o vrijednostima, već se želi uputiti na neko načelo. Primjerice, u kodeksu se spominje vrijednost integriteta, a onda se ta vrijednost proizvede u načelo: »Ne koristite se javnom dužnošću za privatne svrhe« (*ibid.*, 10). Unatoč nedovoljnoj pojmovnoj određenosti vrijednosti i načela, u većini zemalja vidljivo je razlikovanje tih kategorija u pravnim tekstovima. Primjerice, u kodeksima zemalja članica Europske unije opće vrijednosti koje se odnose na javne službenike u pravilu uključuju: (1) učinkovitost, (2) objektivnost, (3) tehničko znanje, iskustvo i profesionalizam te (4) jednakost, merit i sposobnost (EU/Es, 2010: 10).

⁵ Analogija na Mojsijevih »deset zapovijedi« i kodifikaciju rimskog prava (*Corpus iuris civilis*) koju je napravio bizantski car Justinijan I. (op.a.).

Kako bi pomogle državama u borbi protiv korupcije i podizanju etičkih standarda javnih službenika, mnoge međunarodne organizacije počele su od sredine 1990-ih donositi različite preporuke i nacрте etičkih kodeksa koje su predlagale državama na usvajanje. Tako su Ujedinjeni narodi 1996. donijeli *Međunarodni kodeks ponašanja za javne službenike* kao sastavni dio tadašnje Rezolucije protiv korupcije.⁶ OECD je 1998. donio *Preporuku o unapređenju etičkog postupanja u javnom službama i temeljnim etičkim načelima u javnim službama*,⁷ a Vijeće Europe je 2000. donijelo *Kodeks ponašanja javnih službenika*.⁸ Dok UN i Vijeće Europe nude primjere, odnosno modele kodeksa koje predlažu državama na usvajanje, OECD je usvojio pristup »deset zapovijedi« donijevši preporuku koja se sastoji od 12 načela koja se moraju poštovati prilikom donošenja etičkih kodeksa ili kodeksa ponašanja (Marčetić i Manojlović, 2011: 70–71).⁹

3. Etički kodeksi i kodeksi ponašanja u zemljama bivše Jugoslavije

3.1. Kodeks etike radnika u upravi u SFR Jugoslaviji iz 1984.

Uvođenje socijalističkog društvenog uređenja nakon II. svjetskog rata rezultiralo je napuštanjem dotadašnje upravne tradicije u većini zemalja

⁶ *International code of conduct for public officials* – UN Resolution adopted by the general assembly (A/RES/51/610) Action against Corruption, 12. 12. 1996.

⁷ *Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*, C(98)/70, 23. 4. 1998.

⁸ *Recommendation No.R (2000) of the Committee of Ministers to Member States on codes of conduct for public officials*, 11. 5. 2000.

⁹ 12 načela razvijenih od OECD-a jesu (OECD, 1998): (1) Etički standardi za javne službenike moraju biti jasni, (2) Etički standardi moraju se odraziti u cjelokupnom pravnom okviru zemlje, (3) Praktične etičke upute moraju biti dostupne svih službenicima, (4) Javni službenici moraju znati svoja prava i obveze, (5) Mora postojati politička volja koja će ojačati etičko ponašanje službenika, (6) Proces donošenja odluka mora biti otvoren i transparentan te dostupan javnosti, (7) Komunikacija i suradnja između javnog i privatnog sektora mora biti uređena jasnim uputama, (8) Javni menadžeri moraju demonstrirati i provoditi etička načela postupanja, (9) Upravljanje, postupci i praksa u upravnim organizacijama moraju poticati službenike na etičko ponašanje, (10) Uvjeti zaposlenja službenika i tehnike upravljanja ljudskim potencijalima moraju promicati etička načela, (11) U javnoj službi moraju postojati odgovarajući mehanizmi odgovornosti i nadzora, (12) Moraju postojati unaprijed predviđene i određene procedure i sankcije za sve prijestupe.

srednje i istočne Europe,¹⁰ a službenički sustavi su transformirani i utemeljeni na načelima marksističko-lenjinističke ideologije. Ipak, postojale su određene razlike između pojedinih socijalističkih zemalja u tom razdoblju. Jugoslavija je imala »čvršću« politiziranu verziju tradicionalnog službeničkog sustava do kasnih 1960-ih,¹¹ nakon čega se kontinuirano počela približavati upravnoj tradiciji kontinentalne Europe (Verheijen, 1999: 328–329, Marčetić, 2005: 302, 318).

Još 1984. Jugoslavenski savez udruženja za upravne znanosti i praksu donio je *Kodeks etike radnika u upravi u SFR Jugoslaviji* koji je vrijedio na području cijele bivše države. Sukladno Kernaghanovoj klasifikaciji možemo ga svrstati u u kodeks »deset zapovijedi« budući da je u obliku 16 članaka sadržavao kratke izjave o fundamentalnim vrijednostima i osnovnim načelima etičkog ponašanja. Na neki način on je imao »metaetički« karakter operirajući univerzalnim vrijednostima te ulogom razuma u etičkom prosuđivanju i razmišljanju, a umjesto »volje Boga« (v. t. 2., Androniceanu), koju nerijetko impliciraju metaetička pitanja, promiče gotovo božansku, svetu ideju samoupravnog socijalističkog uređenja. Zbog toga u posljednjem članku navodi da će oni koji krše načela postavljena u Kodeksu snositi moralnu odgovornost. Na neki način taj se akt može promatrati i kao moralni kodeks koji uključuje vrijednosti na kojima počiva cijela tadašnja kultura i društvena zajednica.

Prva četiri članka Kodeksa sadržajno su potvrđivala ustavne vrijednosti i temeljna načela na kojima je počivalo samoupravno socijalističko uređenje Jugoslavije, kao što su ljudska prava i dostojanstvo, ravnopravnost i jedinstvo, zaštita društvenog vlasništva i ostvarivanje samoupravljanja. Nakon toga slijede tri članka kojima se promiču načela osiguranja zakonitosti, javnosti i stručnosti u radu uprave te poštenog, savjesnog i odgovornog

¹⁰ Hrvatska je još 1923., u sastavu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, imala poseban *Zakon o činovnicima i ostalim državnim službenicima građanskog reda* te *Zakon o državnom saobraćajnom osoblju*. Kasnije su oba promijenjena pa od 1931. vrijede *Zakon o činovnicima* i *Zakon o državnom saobraćajnom osoblju* (Krbek, 1932: 135–136).

¹¹ Na samom početku socijalističkog razdoblja zadržan je kontinuitet službeničkog zakonodavstva u obliku saveznog *Zakona o državnim službenicima* iz 1948. (Krbek, 1932: 135–136) te kasnijeg *Zakona o javnim službenicima* iz 1957. Tek Ustav iz 1963. briše pravnu razliku između službenika i radnika pa prestaje važiti i zakonodavstvo koje mu nije sukladno. Javni službenici formalno su preimenovani u »radnike u upravi«, a njihov status uređuje se radnim zakonodavstvom (Sević i Rabrenović, 1999: 54–56). Iako se stvarni status službenika nije bitno promijenio, tek *Zakon o upravi* iz 1978. ponovo uspostavlja distinkciju između upravnog osoblja i radnika u privredi.

obavljanja poslova. U ovu skupinu može se svrstati i članak 13. koji se tiče obveze za kontinuiranim stručnim usavršavanjem.

Pet članaka upućuju na poželjne oblike ponašanja osoblja, kao što su samostalnost i odgovornost u radu, čuvanje ugleda uprave te kolegijalni i iskreni međuljudski odnosi. U toj se skupini dva članka ističu svojom specifičnošću. Članak 11., pod nazivom »humanost«, naglašava da radnici u upravi pri obavljanju svojih zadataka moraju uvažavati načela socijalističke humanosti i sprječavati sve oblike nasilja nad ljudima i organizacijama. Sljedeći članak, pod nazivom »jezik«, ističe da radnici trebaju njegovati »lijepu pismenu i govornu riječ na odnosnom jeziku koji je u upotrebi« što je poželjno tražiti i od stranaka zbog »službenog i kulturnog nivoa obavljanja upravne funkcije«.

U Kodeksu je vrlo negativno vrednovan birokratizam pa se upućuje radnike u upravi da se bore protiv te pojave, »kao i protiv birokratskog ponašanja pojedinca« (čl. 1.) koje je ocijenjeno kao neustavno, nezakonito i suprotno etičkim načelima (čl. 14.). Uz to, kategorično se ističe da treba »odlučno napustiti stara ponašanja patronstva i laskanja pretpostavljenih jer ona iskrivljuju realnu istinu i predstavljaju izraz umanjene slobode u ponašanjima radnika u upravi« te da je napredovanje radnika »koje nije rezultat provjerenih i priznatih kvaliteta i uspjeha u radu« (čl. 14.) »suprotno načelima Kodeksa«.

3.2. Zemlje bivše Jugoslavije nakon osamostaljenja

Nakon raspada socijalističkog društvenog uređenja SFR Jugoslavija se podijelila na pet država – Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Makedoniju, SR Jugoslaviju (Srbija, Crna Gora i Kosovo) te Sloveniju. Crna Gora se 2006. mirnim putem odvojila od Srbije, a dvije godine poslije i Kosovo je proglasilo svoju neovisnost od Srbije, pa je tako od bivše Jugoslavije nastalo sedam država. Novosnovane države ušle su u razdoblje tranzicije tijekom kojeg su nastojale prilagoditi svoje institucije višestranačkom kapitalističkom sustavu po uzoru na razvijene zapadne zemlje. To je podrazumijevalo i promijenjenu ulogu države i javne uprave te transformaciju uloge javnog službenika, od člana nomenklature koji lojalno služi vođi i partiji, prema javnom službeniku koji je na usluzi građanima. No, promjene nisu napredovale željenom brzinom.

Unatoč brojnim strategijama, propisima, etičkim kodeksima te raznorodnim mjerama za sprječavanje neetičkih ponašanja, situacija u zemljama bivše Jugoslavije nije zadovoljavajuća. Javna uprava još je uvijek ovisna

o politici, visoki državni službenici nerijetko zlouporabljaju svoje ovlasti, u odnosu prema građanima krše se načela ravnopravnosti i jednakosti, a stupanj korupcije među političarima i javnim službenicima je visok¹² (v. tablicu 1.).

Tablica 1. Indeks percepcije korupcije (Corruption Perception Index – CPI)

	2000.	2002.	2004.	2006.	2008.	2010.
BiH	–	–	3,1	2,9	3,2	3,2
Hrvatska	3,7	3,8	3,5	3,4	4,4	4,1
Kosovo	–	–	–	–	–	2,8
Makedonija	–	–	2,7	2,7	3,6	4,1
Crna Gora	–	–	–	–	3,4	3,7
Srbija	–	-	2,7	3	3,4	3,5
Slovenija	5,5	6	6	6,4	6,7	6,4

Izvor: Transparency International Corruption Perception Index (TICPI za svaku pojedinu godinu).

Iz tablice 1 vidi se da je u razdoblju od 10 godina ostvaren manji progres u svim zemljama. No, usporedi li se 2008. i 2010., uočljivo je da su i Hrvatska i Slovenija pale na ljestvici (Hrvatska od 4,4 na 4,1, a Slovenija od 6,7 na 6,4). Što se tiče Hrvatske, taj se rezultat može staviti u relaciju s brojnim političkim skandalima i korupcijskim aferama u državnom i javnom sektoru, koji su otkriveni javnosti u posljednjih nekoliko godina. No Slovenija, usprkos manjem padu u 2010., još uvijek ima daleko manji stupanj korupcije od Hrvatske i svih drugih zemalja bivše Jugoslavije. Štoviše, Slovenija je još prije deset godina imala najniži rang korumpiranosti među svim postsocijalističkim zemljama.¹³ Izuzme li se Slovenija, Hrvatska i

¹² Nedavno istraživanje pod vodstvom I. Koprića, provedeno na uzorku od 150 državnih službenika u jugoistočnoj regiji (Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Kosovu, Makedoniji i Srbiji), pokazuje da 48,6% ispitanika vidi korupciju kao kočnicu daljnjeg razvoja upravljanja ljudskim potencijalima, 30% njih misli da je riječ o problemu umjerenе važnosti, dok samo 30% državnih službenika ne smatra korupciju ozbiljnim problemom (Koprić, 2010: 28).

¹³ Slovenija je 2002. imala indeks korupcije 6,0, a slijedile su je: Estonija (5,6), Mađarska (4,9), Bjelorusija (4,8), Litva (4,8), Bugarska (4,0), Poljska (4,0) itd. Azerbajdžan je bio najkorumpiraniji na ljestvici postsocijalističkih zemalja sa indeksom korupcije 2,0 (TICPI, 2002).

Makedonija su u 2010. bile najmanje korumpirane zemlje (4,1), slijede ih Srbija (3,5) i Bosna i Hercegovina (3,2), dok je najviši stupanj korupcije bio na Kosovu (2,8).

Slično drugim postsocijalističkim zemljama, antikorupcijske akcije bile su integralni dio institucionalnih, političkih i javnih programa i u zemljama bivše Jugoslavije. U početku su to bili simbolični pokušaji kojima se tražilo podupiranje novih institucionalnih sadržaja, da bi se ubrzo pretvorile u bojna polja suprotstavljenih političkih stranaka koje su se međusobno optuživale za korupciju. Politizirane akcije, bez zadiranja u bit problema, imale su učinak potpuno suprotan od onoga koji su takve kampanje trebale proizvesti.

Konkretni koraci protiv korupcije i niskih etičkih standarda u državnoj i javnoj službi započeli su početkom novog milenija prvo na političkoj razini, donošenjem strategija i mjera za suzbijanje korupcije. Slijedile su normativne izmjene i dopune prije svega službeničkog zakonodavstva, koje je bilo pravnim temeljem za donošenje etičkih kodeksa ili kodeksa ponašanja za državne i javne službenike. U svakoj od zemalja utemeljena je posebnim propisima (zakonom ili uredbom) jedna središnja organizacija, koja je odgovorna izravno premijeru ili vladi, sa svrhom osiguranja profesionalne, depolitizirane, transparentne, etične i efikasne državne službe te uspostavljanja jedinstvenih metoda i standarda upravljanja ljudskim potencijalima u skladu s preporukama EU. Te su organizacije izravno sudjelovale u pripremi etičkih kodeksa. U organizacijskom smislu riječ je o samostalnim agencijama ili o ustrojstvenim jedinicama ministarstava nadležnih za područje uprave.

3.3. Etički kodeksi i kodeksi ponašanja

Kronološki gledano, *Makedonija* i *Kosovo* bili su među prvim zemljama jugoistočne regije koja su započele s regulacijom ponašanja državnih službenika. Makedonska Agencija za državnu službu¹⁴ donijela je 2001. *Etički kodeks za državne službenike*. Iste godine je Misija UN za Kosovo¹⁵ doni-

¹⁴ Agencija je osnovana 2000. kao samostalna državna organizacija na temelju Zakona o državnim službenicima (Analytica, 2007: 4–5),

¹⁵ *United Nation Interim Administration Mission in Kosovo* – UNMIK.

jela *Kodeks ponašanja državnih službenika Kosova*, kao sastavni dio uredbe kojom se uređuje državna služba Kosova.¹⁶

Te je godine i *slovenska* vlada, na preporuku Vijeća Europe, donijela *Kodeks ponašanja državnih službenika*, međutim, taj se kodeks smatrao pravno nevažecim budući da nije bio usvojen u skladu s odredbama Zakona o državnim službenicima, kasnije nije bio mijenjan, niti izložen parlamentu (Pečarić, 2011: 404). Tek u travnju 2011., na temelju Zakona o javnim službenicima, Činovničko vijeće, u suradnji sa sindikatima i stručnim udrugama javnih službenika, donosi *Kodeks etike javnih službenika u državnim organima i upravama lokalnih zajednica*, ali postojeći *Kodeks ponašanja* iz 2001. još uvijek nije proglašen nevažecim.¹⁷

Slijedila je *Bosna i Hercegovina* (BiH) koja nije donijela jedinstveni kodeks za sve službenike na području BiH, već su Agencije za državnu službu svakog od entiteta¹⁸ odmah po osnivanju donijele svoje vlastiti kodekse. Republika Srpska donijela je *Kodeks ponašanja državnih službenika Republike Srpske* 2002., dok je Federacija Bosne i Hercegovine donijela *Etički kodeks za državne službenike u Federaciji Bosne i Hercegovine* 2003. Oni, međutim, nisu obvezujući za službenike središnje razine vlasti za koje ne postoji etički kodeks ili kodeks ponašanja.

Ministarstvo pravosuđa *Crne Gore* donijelo je 2005. na temelju odredbi Zakona o državnim službenicima, a po prethodno pribavljenom mišljenju državnih službenika, *Etički kodeks državnih službenika Crne Gore*.¹⁹ Godinu dana kasnije (2006.) Vlada Republike *Hrvatske* donosi *Etički kodeks držav-*

¹⁶ Kosovo ima poseban odjel za državnu službu pri Ministarstvu za javnu upravu (SIGMA, 2006: 4). U sklopu istog ministarstva utemeljen je 2003. uredbom UNMIK-a Kosovski institut za javnu upravu (Administrative Directions, 2003/25).

¹⁷ Činovničko vijeće u obrazloženju teksta novog Kodeksa stalo je na stajalište da ovaj Kodeks nije »u neposrednoj vezi sa spomenutim Kodeksom Vlade RS« te da niti ono, kao ni sindikati ni stručne udruge ne mogu poništiti akt koji je izdao drugi organ. Novi Kodeks u tom smislu ne može poništiti ni druge kodekse (npr. u policiji), ali sadržajno zadire u njih zbog svojeg općeg značaja.

¹⁸ U *Bosni i Hercegovini* na državnoj razini postoji Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine (RESPA, 2008). Uz to, u Federaciji BiH djeluje Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine, utemeljena 2003. Uredbom Vlade Federacije BiH (ADS, 2009). Istovrsna institucija, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, osnovana je 2002. za teritorij Republike Srpske Zakonom o administrativnoj službi u upravi RS, kao samostalan organ koji odgovara Vladi (ADU, 2009). I za teritorij Distrikta Brčko osnovana je posebna organizacijska jedinica za osoblje i plaće – pododjel za ljudske resurse, sa sličnim zadacima (RESPA, 2008, www.bdcentral.net).

¹⁹ Iako je u *Crnoj Gori* 2004. utemeljena središnja državna organizacija – Uprava za kadrove (GOV, 2009), *Etički kodeks* donijelo je Ministarstvo pravosuđa.

nih službenika koji je dopunjen i izmijenjen 2008., da bi 2011. bio donesen novi kodeks koji je u cijelosti zamijenio onog iz 2006. Na koncu, 2008. Visoko vijeće za državnu službu Republike Srbije donosi *Kodeks ponašanja državnih službenika Republike Srbije* (v. tablicu 2).

Tablica 2. Pregled po godinama i donositeljima etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja

	BiH RS / F BiH	Crna Gora	Hrvatska	Kosovo	Makedonija	Slovenija	Srbija
Godina donošenja	1. RS – 2002. 2. F BiH – 2003.	2005.	2006. 2011. – novi	2001.	2001.	2001. 2011. – novi	2008.
Izmjene i dopune	2004., 2006., 2009.		2008.		2004., 2007.		
Donositelj kodeksa	1. Agencija za državnu upravu RS 2. Agencija za državnu službu F BiH	Ministarstvo pravosuđa	Vlada RH	Misija UN za Kosovo	Agencija za državnu službu	2001. – Vlada RS 2011. Činovničko vijeće	Visoko vijeće za državnu službu
Naziv kodeksa	RS – Kodeks ponašanja					2001. – Kodeks ponašanja	
Etički kodeks / Kodeks ponašanja	F BiH – Etički kodeks	Etički kodeks	Etički kodeks	Kodeks ponašanja	Etički kodeks	2011. – Etički kodeks	Kodeks ponašanja

Izvor: autoričina izrada.

Kao što se vidi iz tablice 2, svi kodeksi doneseni su u posljednjih deset godina, ali od strane različitih donositelja. Hrvatska je jedina zemlja u kojoj je etički kodeks donijela Vlada, dok je slovenski Kodeks ponašanja iz 2001., koji je također donijela Vlada, *de iure* i *de facto* bio nevažeći. Različiti su i nazivi akata. Dok Srbija i Kosovo reguliraju etiku u držav-

noj službi kodeksom ponašanja, ostale zemlje donijele su etičke kodekse. Pokazuje li nam razlika u nazivima i stvarnu razliku u sadržaju tih akata? Ne nužno. Iako su Crna Gora i Makedonija donijele etičke kodekse koji bi, teorijski gledano, trebali biti načelnog karaktera, oni također sadržavaju i pravila ponašanja. Nadalje, iako obje zemlje imaju kodekse, makedonski kodeks eksplicitno propisuje svrhu i opća načela, dok crnogorski ne navodi niti jedno od toga dvoga. Osobito je veliki odmak u slučaju hrvatskog Etičkog kodeksa koji, uz određena pravila ponašanja, sadržava i vrlo detaljan opis provedbenih mehanizama, što nije karakteristično za takav oblik kodeksa.

S druge strane, sadržajne razlike između dvaju kodeksa u BiH odgovaraju i različitim nazivima. Tako se Etički kodeks FBiH sastoji samo od deklaracije najvažnijih etičkih načela, dok je Kodeks ponašanja koji je donijela Republika Srpska detaljan. Isto je i sa srpskim Kodeksom ponašanja, koji, uz hrvatski kodeks, jedini regulira i pitanje spolnog uznemiravanja. S druge strane, kosovski kodeks ponašanja iznimno je kratak, ali koristeći se negativnim formulacijama, naznačuje zabranjena ponašanja. Pojedina načela također variraju, osim u pogledu dvaju načela: »neovisnost, poštenje i pravedno postupanje« te »integritet«, koja nalazimo u svim kodeksima.

Šarolikost u nazivima i sadržaju kodeksa koju nalazimo u zemljama bivše Jugoslavije više je pravilo nego iznimka. Ne postoji konvergencija ni među drugim srodnim skupinama zemalja. Primjerice, u anglosaksonskim zemljama nalazimo i kodekse ponašanja (Australija, Irska, Novi Zeland, SAD) i etičke kodekse (Kanada, Velika Britanija). Iznimno kratak novozelandski kodeks iz 2007.²⁰ i vrlo detaljan kodeks ponašanja SAD iz 2009.²¹ nimalo ne nalikuju jedan drugome. U nekim kodeksima jasno se navodi svrha (Kanada, Irska i Novi Zeland), u drugima ne (Australija, SAD i Velika Britanija). Za razliku od drugih, Australija, Kanada i Novi Zeland donijeli su kodekse koji pokrivaju zaposlene u svim javnim službama. Opća načela, pak, navode sve zemlje, osim Australije. Itd. (Marčetić i Manojlović, 2011: 72–75). Veliku raznolikost kodeksa u nazivima, sadržaju, jeziku,

²⁰ Novi Zeland je 2007. donio Standarde integriteta i ponašanja (*Standards of Integrity and Conduct*) kojim je zamijenjen stari Kodeks ponašanja za javne službenike. Novi akt sadržava tekst na jednoj stranici u kojem se navode i objašnjavaju četiri temeljne vrijednosti novozelandske javne službe. Za njega je kasnije, radi lakše razumljivosti, izdan vodič pod nazivom *Razumjeti kodeks ponašanja* (Marčetić i Manojlović, 2011: 73).

²¹ Standardi etičkog ponašanja zaposlenika izvršne vlasti (*Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch*).

opsegu i dosegu pokazalo je i istraživanje koje je provela Palidauskaite u 10 zemalja istočne i srednje Europe (Palidauskaite, 2006: 35–48).

4. Mjere za promicanje etičkog ponašanja u hrvatskoj državnoj službi

4.1. Razvoj hrvatske javne uprave nakon 1990.

Hrvatska je nakon osamostaljenja prošla kroz faze utemeljenja (od 1990. do 1993.), konsolidacije (od 1993. do 2001.) i europeizacije (nakon 2001.) (Koprić, 2011: 10–12). *Prva* faza započinje stjecanjem neovisnosti o Jugoslaviji. Unatoč činjenici da je Hrvatska početkom 1990-ih bila u mnogo boljem ekonomskom i političkom položaju od većine postsocijalističkih zemalja pa se moglo očekivati da će voditi u modernizacijskim procesima, rat između Hrvatske i Srbije te centralistička i autokratska politika stranke na vlasti uništili su tu mogućnost te proizveli veliku štetu upravnom sustavu. U provođenju upravnih reformi prevladavao je politički voluntarizam, a politika je imala ključan utjecaj na personalnu strukturu u upravnim organizacijama. Državni službenici bili su podvrgnuti procesu selekcije i otpuštanja iz službe prema političkim, nacionalnim i sličnim kriterijima, osobito početkom 1990-ih. U razdoblju između 1990. do 1992. zaposlenost u državnoj upravi pala je 17,29%, a u javnim službama 9,23%, da bi u kasnijim godinama ponovo došlo do značajnog povećanja broja državnih službenika (Koprić i Marčetić, 2000: 59–76).

U fazi *konsolidacije* državna i javna uprava »razvijaju se u uvjetima etatizacije, centralizacije i politizacije autoritarnog tipa« (Koprić, 2011: 12), a demokratske političke vrijednosti se suzbijaju. Primjetna je nezadovoljavajuća razina profesionalizma upravnog osoblja, zanemarivanje upravnotehničkih načela, nedostatak stručnih ekspertiza, politizacija upravnih službi te instrumentalizacija prava u službi politike. »Nedostatak koordinacije pokušava se nadomjestiti arbitrarnim, *ad hoc* političkim intervencijama« (*ibid.*, 2011: 12), a u političko-upravnom sustavu prevladava »klima tajnosti« (*ibid.*, 2011: 12). U proljeće 1999., s početkom krize na Kosovu, Europska komisija predlaže novu složenu politiku prema zemljama jugoistočne Europe²² u namjeri da pridonese procesu stabilizacije u tim

²² Tu su bile uključene Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija i SR Jugoslavija (koja se kasnije razdvojila na tri države – Crnu Goru, Kosovo i Srbiju), a koje su svrstane pod zajednički nazivnik *zapadnog Balkana*.

zemljama. U sklopu tog procesa nastaje nova generacija europskih sporazuma nazvanih *sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju*. Najveći napredak u odnosima između Hrvatske i EU postignut je nakon siječanjkih izbora 2000. kada je pobijedila lijeva koalicija, što je rezultiralo stjecanjem uvjeta za pregovore o SAA (Koprić, 2011: 12; Marčetić, 2005: 80, 92).

Faza *europelizacije* započinje 2001. s potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (Koprić, 2011: 14). Njime se Hrvatska obvezala na postupno usklađivanje zakonodavstva koje je u mnogim područjima postalo obvezno, sveobuhvatno i nepovratno (Marčetić, 2005: 95). Od tada europski standardi i formalno postaju relevantni za reformu javne uprave, Hrvatska određuje pridruživanje EU svojim glavnim političkim ciljem te započinje razdoblje intenzivnog sudjelovanja EU u reformskim projektima usmjerenim stvaranju pravnog okvira za upravu.

U okviru ispunjavanja političkih kriterija iz procesa pridruživanja 2003. usvojen je *Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti* koji je regulirao sukob interesa državnih dužnosnika, nailazeći na mnoge probleme u primjeni.²³ U lipnju 2004. Hrvatska dobiva status kandidatkinje za EU nakon čega započinje razdoblje provođenja mnogih projekata i programa financiranih od Europske unije i drugih međunarodnih organizacija. Projekti su bili primarno usmjereni na izgradnju institucija nužnih za ispunjavanje obveza iz Sporazuma kao i harmonizaciju s EU standardima te usvajanje europske pravne stečevine. 2008. usvojene su *Strategija reforme državne uprave za razdoblje od 2008. do 2011.*, u kojoj su naznačeni opći ciljevi i usmjerenje razvoja državne službe, te *Strategija za suzbijanje korupcije*.²⁴ U sklopu antikorupcijske strategije donesene su posebne mjere koje su se provodile u različitim područjima,²⁵ a pozitivan pomak u promicanju etike i integriteta državnih službenika odrazio se i u izmjenama službeničkog zakonodavstva.²⁶ Iste godine (2008.) učinjene

²³ Zakon je pretrpio niz izmjena te je 2011. zamijenjen novim.

²⁴ Prvi *Nacionalni program za borbu protiv korupcije* usvojio je Hrvatski sabor 2002., a trenutačno je važeća *Strategija suzbijanja korupcije* iz 2008. i njezin treći akcijski plan (za 2012.).

²⁵ Među njima su: sprječavanje sukoba interesa u obavljanju javnih dužnosti, financiranje političkih stranaka, jačanje transparentnosti i pravo na pristup informacijama, javne financije i javne nabave, upravljanje trgovačkim društvima u javnom vlasništvu, zaštita zviždača, kao i sprječavanje korupcije u pravosuđu, zdravstvu te znanosti, obrazovanju i sportu (Marčetić i Musa, 2012: 18).

²⁶ Među ostalim, utvrđeno je pravo na zaštitu službenika koji prijavi sumnju na korupciju. Čl. 14.a Zakona o državnim službenicima jamči anonimnost državnom službeniku koji podnese prijavu zbog sumnje na korupciju odgovornim osobama ili nadležnim držav-

su i značajnije izmjene i dopune Etičkog kodeksa za državne službenike koji je formalno bio na snazi od 2006., ali je tek nakon navedenih izmjena počeo proizvoditi efekte u praksi.

Premda je Hrvatska učinila određene institucionalne, normativne i organizacijske pomake k sprječavanju neetičkih ponašanja u državnoj službi, u stvarnosti još uvijek treba mnogo toga učiniti na izgradnji i promicanju etičkih mjera. Prema istraživanju koje je sredinom 1990-ih provela Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) u devet zemalja svijeta najmanje osam ključnih etičkih mjera (eksternog ili internog karaktera) čini okvir tzv. »etičke infrastrukture«: (1) politička predanost prema poštenju, (2) efektivan zakonodavni okvir, (3) učinkoviti mehanizmi odgovornosti, (4) izvedivi kodeksi ponašanja, (5) profesionalna socijalizacija osoblja, (6) podržavajući uvjeti javne službe, (7) tijelo za koordinaciju etike i (8) aktivno društvo (OECD, 1996: 25–42). Tekst koji slijedi usmjeren je na analizu stanja u hrvatskoj državnoj upravi s obzirom na te mjere, s naglaskom na njih tri – efektivan zakonodavni okvir, izvediv kodeks ponašanja i tijelo za koordinaciju etike.

4.2. Normativna i organizacijska perspektiva

Prvi *Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti* donesen je 1994. Njime su uređeni statusni odnosi državnih službenika i namještenika u postsocijalističkom periodu, ali bez uvažavanja već tada definiranih europskih standarda. Godine 2001., koja je bila svojevrsna prekretnica u pogledu brojnih institucionalno-normativnih reformi, pa tako i onih na području službeničkog zakonodavstva, stupio je na snagu *Zakon o državnim službenicima i namještenicima*. Nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a u sklopu programa tehničko-financijske pomoći CARDS 2001. i CARDS 2003., koji su uvedeni kao projekti potpore reformi hrvatske javne uprave i službeničkog sustava, 2005. je donesen novi *Zakon o državnim službenicima* (dalje u tekstu: ZODS), koji je stupio na snagu 1. 1. 2006. U kasnijim se godinama značajnim izmjenama i dopunama Zakona – 2007., 2008., 2011. (dva puta) i 2012., vladinim uredbama i drugim podzakonskim propisima pokušavalo ispraviti brojne zakonske nelogičnosti i praznine, od kojih mnoge ni do danas nisu riješene.

nim tijelima. Također navodi da taj čin ne predstavlja opravdan razlog za prestanak državne službe.

ZODS je u uvodnom dijelu (članci 5.–8.) naveo četiri načela (načelo zakonitosti i pravne sigurnosti, zabrane diskriminacije i povlašćivanja, hijerarhijske podređenosti i odgovornosti za rezultate), da bi kasnije u tekstu ponovo propisao 11 tzv. »načela ponašanja državnih službenika« (članci 15.–25.) te ih svrstao u I. odjeljak II. poglavlja pod nazivom: Dužnosti državnih službenika. Ta se načela (od kojih mnoga to i nisu) odnose na: (1) obavljanje dužnosti i obvezu postupanja u skladu sa zakonima, (2) zabranu zlouporabe ovlasti, (3) dužnost odbijanja ponuđenih darova, (4) zabranu neopravdanog nagrađivanja drugih državnih službenika, (5) dužnost pružanja informacija i obrazloženja o upravnim poslovima, (6) dužnost pravodobnog i učinkovitog izvršavanja poslova, (7) dužnost čuvanja službene tajne i poštovanja privatnosti, (8) dužnost stručnog postupanja, (9) dužnost prisutnosti na radnom mjestu te (10) zakonitu i pažljivu uporabu povjerene imovine. Članak 25. eksplicitno spominje osobno ponašanje kojim državni službenik ne smije »umanjiti svoj ugled i ugled državne službe« te ne smije »dovesti u pitanje svoju nepristranost u postupanju«. U stavku 2. istog članka propisuje se da pravila ponašanja državnih službenika uređuje etičkim kodeksom Vlada, a prema čl. 145. st. 2. mora ga donijeti najkasnije u roku od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona. Iako je na temelju navedenih odredbi ZODS-a prvi Etički kodeks donešen još 2006., stvarni koraci prema razvoju etičkih standarda započeli su tek dvije godine kasnije nakon donošenja Strategije suzbijanja korupcije (2008.) i Akcijskog plana uz strategiju suzbijanja korupcije (2008., revidiran 2010. i 2012.). Ti su dokumenti inicirali određene normativne i organizacijske promjene u državnoj upravi pa su iste godine dopunjeni i izmijenjeni Zakon o državnim službenicima i Etički kodeks koji je do tada imao uglavnom deklarativnu ulogu.

Dopunama Etičkog kodeksa iz 2008. (NN 134/08; dalje u tekstu EK-1) propisano je da u svakom državnom tijelu čelnik imenuje po jednog službenika – *povjerenika za etiku*. Njihova je uloga da prate primjenu Etičkog kodeksa u državnom tijelu, promoviraju etičko ponašanje u međusobnim odnosima službenika i odnosima službenika prema građanima, daju savjete službenicima o etičkom ponašanju, zaprimaju pritužbe službenika i građana na neetičko i moguće koruptivno postupanje službenika, provode postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe te vode evidenciju o zaprimljenim pritužbama.²⁷ Prema službenim podacima Ministarstva uprave, u

²⁷ Povjerenici za etiku u postupku ispitivanja osnovanosti pritužbe samostalno izvode dokaze, odnosno zaprimaju pisane izjave službenika na kojeg se odnosi pritužba i izjave svjedoka, a po potrebi izjave građana ili službenika koji je podnio pritužbu, traže pisana oči-

2011. bilo je ukupno 234 povjerenika za etiku raspoređenih prema sastavu državne uprave i pravosudnih tijela (UPR, 2012).

Istovremeno je utemeljeno novo neovisno tijelo – *Etičko povjerenstvo*, koje, među ostalim, kroz priopćenja i upozorenja djeluje na promicanju etičkih načela u državnim tijelima te vodi drugostupanjske postupke povodom pritužbi građana, pravnih osoba i službenika na neetično ponašanje. Predviđeno je da povjerenici za etiku i Etičko povjerenstvo usko surađuju na promicanju etičkih standarda zajedno s *Odjelom za etiku* koji je bio ustrojen pri Upravi za ljudske potencijale Ministarstva uprave,²⁸ koja je kasnije preimenovana u Upravu za službeničke odnose.²⁹ Odjel za etiku, slično povjerenicima za etiku, zadužen je za primjenu etičkih načela u javnoj upravi u odnosu na osobno ponašanje državnih službenika i namještenika, mogući sukob interesa, primanje darova te moguće koruptivno i drugo neetičko ponašanje upravnog osoblja. S obzirom na to obvezan je surađivati s drugim nadležnim državnim tijelima te zaprimati pritužbe građana i državnih službenika i namještenika na neetično ponašanje.

2011. donesen je novi Etički kodeks (dalje u tekstu: EK-2)³⁰ u kojem se navodi i njegova svrha: »promicanje etičkih načela, moralnih načela i vrijednosti u ponašanju državnih službenika u službi, s ciljem ostvarivanja zajedničkog dobra i javnog interesa te povjerenja građana u državnu službu« (čl. 4. EK-2). Dok je EK-1 sadržavao samo opća etička načela i detaljne mehanizme provedbe kodeksa, novi kodeks je puno detaljniji te se uz prethodna područja bavi i sukobom interesa te zaštitom službenih podataka. Iako EK-2 ne regulira sva područja navedena u međunarodnim oglednim kodeksima (primjerice pitanja objave imovine, prestanka službe, prihvatanja darova i političke aktivnosti službenika), ako ga uspoređujemo s kodeksima u drugim zemljama bivše Jugoslavije, on sadržava najdetaljnije određenje provedbenih mehanizama. Naime, čak 23 od ukupno 40 članka kodeksa posvećeno je provedbenim mehanizmima, objašnjavajući zadaće povjerenika za etiku i Etičkog povjerenstva.³¹

tovanja od nadležnih tijela u slučaju sumnje na moguća kaznena djela te poduzimaju druge radnje potrebne za utvrđenje činjeničnog stanja (UPR, 2012).

²⁸ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva uprave, NN 28/12.

²⁹ Prema novoj Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva uprave (NN 28/12), Uprava za službeničke odnose ima dva sektora – (1) Sektor za službenički sustav i (2) Sektor za etiku, sustav vrijednosti i izobrazbu državnih službenika. U sastavu potonjeg sektora djeluju Služba za etiku i sustav vrijednosti u državnoj službi te Služba za izobrazbu državnih službenika.

³⁰ NN 40/11 i 13/12.

³¹ Prema EK-1 Etičko povjerenstvo je imalo šest članova, od toga po dva predstavnika državnih službenika i sindikata te po jednog predstavnika Stručne službe Hrvatskog sabora

No, velik opseg nije u korelaciji s kvalitetom. Može se reći da je EK2 suviše formalan i normativan, a premalo vrijednosno usmjeren. Etička načela uglavnom su jednostavno prepisana iz ZODS-a, a mnogobrojne postupovne odredbe su nepotrebne. Negativna promjena nastupila je i s degradacijom uloge Etičkog povjerenstva, kojemu su smanjene ovlasti. Istovremeno, nije jasan odnos između Etičkog povjerenstva i Odjela za etiku, ovlasti oba tijela se u nekim područjima isprepleću, a u nekima su sasvim nerealne i neizvedive s obzirom na ulogu i način funkcioniranja tih tijela.

4.3. Problemi primjene Etičkog kodeksa u praksi

Dosadašnje iskustvo je pokazalo da deklarativne političke izjave o suzbijanju korupcije, sukoba interesa i drugih oblika neetičnog ponašanja te pokušaji da se na razini normativne regulacije razviju i promiču etički standardi ne proizvode željene efekte u praksi zbog nedostatka političke volje i vizije, manjka stručnosti te autoritarne i birokratske organizacijske kulture. U primjeni Etičkog kodeksa došlo je do niza problema i otvorenih pitanja. Tako je i suradnja (koju je propisao EK-2) između Etičkog povjerenstva i Odjela za etiku bila slaba, a kad je i postojala, uvijek je bila inicirana od Etičkog povjerenstva.

Višekratni pokušaji Etičkog povjerenstva na ostvarivanju čvršće suradnje i zajedničkog rada s Odjelom za etiku zaustavljeni su ili ignorirani od Ministarstva. Pisani prijedlozi i primjedbe koje je Etičko povjerenstvo tijekom 2009. i 2010. uputilo Ministarstvu uprave uglavnom su zanemarivani.³² Među njima su prijedlozi za poboljšanje odredbi Etičkog kodeksa i drugih propisa koji uređuju područje etike u javnoj službi, za utvrđivanje standarda i načina vođenja postupaka povodom pritužbi, edukaciju povjerenika i poboljšanje njihova statusa, itd. Štoviše, konačni nacrt važećeg Etičkog kodeksa Ministarstvo uprave čak nije službeno dostavilo Etičkom povjerenstvu na mišljenje iako je upravo to tijelo (kako prema čl. 14.d EK-1 tako i prema čl. 33. EK-2) zaduženo pratiti primjenu Etičkog kodeksa, davati mišljenja vezana uz njegov sadržaj, pratiti primjenu propisa na području etičkog postupanja državnih službenika te predlagati njihovu izmjenu i

i nevladine udruge, a njegove je članove imenovala Vlada na prijedlog Ministarstva uprave. Novi Etički kodeks donosi promjenu sastava Etičkog povjerenstva, koje se sastoji od tri državna službenika, dva predstavnika sindikata i jednog predstavnika nevladine udruge (čl. 29. EK-2).

³² Autorica teksta sudjelovala je u izradi svih pisanih prijedloga koji su upućeni Ministarstvu uprave.

dopunu. Tako je EK-2 smanjio ovlasti Etičkog povjerenstva,³³ a neke od njih prenio je Odjelu za etiku (sada Službi za etiku i sustav vrijednosti u državnoj službi), unatoč tomu što ta organizacijska jedinica nikada nije imala dovoljno personalnog kapaciteta za obavljanje mnogih zadataka koji su joj dati u nadležnost.³⁴

³³ Prema čl. 14.d Etičkog kodeksa iz 2008. Etičko povjerenstvo obavlja sljedeće poslove:

- (1) zaprima i razmatra pritužbe građana i službenika u slučaju kada čelnik državnog tijela ili osoba koju ovlasti ne dostavi odgovor na pritužbu u roku od 60 dana ili podnositelj pritužbe nije zadovoljan odgovorom te ispituje osnovanost pritužbe,
- (2) prati primjenu Etičkog kodeksa te daje mišljenja vezana uz sadržaj Etičkog kodeksa,
- (3) prati međunarodne standarde na području etičkog postupanja te daje prijedloge središnjem tijelu državne uprave nadležnom za službeničke odnose za unapređenje etičkih standarda sukladno međunarodnoj praksi,
- (4) u slučaju postojanja dvojbe predstavlja li neko ponašanje povredu Etičkog kodeksa na zahtjev povjerenika za etiku, Odjela za etiku u Središnjem državnom uredu za upravu, državnih tijela, službeničkih sudova, službenika, građana i drugih osoba daje mišljenje o tome,
- (5) prati primjenu propisa na području etičkog postupanja državnih službenika te predlaže njihovu izmjenu i dopunu,
- (6) analizira pojave povreda Etičkog kodeksa na koje upozori Odjel za etiku u Središnjem državnom uredu za upravu i povjerenici za etiku,
- (7) potiče i predlaže mjere za jačanje etičkih standarda u državnoj službi u odnosu na osobno ponašanje državnih službenika, mogući sukob interesa, primanje darova i koruptivno i drugo neetičko postupanje, zaštitu ugleda državne službe i osobnog ugleda državnih službenika.

Prema čl. 33. Etičkog kodeksa iz 2011., Etičko povjerenstvo obavlja sljedeće poslove:

- (1) odgovara na pritužbe građana, pravnih osoba i državnih službenika podnesene zbog toga što u roku od 60 dana od zaprimanja pritužbe ili u slučaju kada podnositelj pritužbe nije zadovoljan odgovorom,
- (2) provodi postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe na ponašanje povjerenika za etiku, pritužbe na ponašanje čelnika državnog tijela koji je državni službenik te pritužbe povjerenika za etiku za neetično ponašanje drugih državnih službenika prema povjereniku za etiku,
- (3) daje odgovor na pritužbu podnositelju pritužbe,
- (4) daje mišljenja vezana uz sadržaj i primjenu Etičkog kodeksa,
- (5) prati primjenu propisa na području etičkog postupanja državnih službenika te predlaže njihove izmjene i dopune,
- (6) promiče etičke standarde u državnoj službi.

³⁴ Sukladno članku 26. EK-2, središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose prati primjenu Etičkog kodeksa te obavlja sljedeće poslove:

Sljedeći problem leži u činjenici da Etičko povjerenstvo nerijetko mora voditi i prvostupanjske postupke s obzirom na okolnost da Odjel za etiku ne rješava predmete, već ih samo zaprima i prosljeđuje nadležnim etičkim povjerenicima, a povjerenici ponekad nisu u prilici da budu neovisni i/ili objektivni u donošenju odluka. To se događa u slučajevima kada povjerenik mora odlučiti o pritužbi državnog službenika na neetično ponašanje nadređenog državnog službenika, a ta je osoba ujedno nadređena i povjereniku. Ponekad povjerenici ne znaju kako bi riješili određenu pritužbu pa traže stav ili mišljenje Etičkog povjerenstva. Naime, povjerenici su uglavnom upućeni sami na sebe te nerijetko improviziraju upri rješavanju pritužbi budući da ne postoje standardi, preporuke niti bilo kakvo usmjerenje Ministarstva uprave u pogledu ujednačavanja prakse.

Uobičajeno je da osobe koje čelnici imenuju povjerenicima niti ne žele obavljati tu dužnost, kako zbog negativnih reakcija ili sumnjičavosti od strane svojih kolega državnih službenika tako i zbog izostanka bilo kakve nagrade za obavljanje te dužnosti. EK-1 propisao je pravo na posebnu naknadu etičkim povjerenicima čiju je visinu trebao utvrđivati ministar uprave, ali u praksi to nikada nije učinjeno.³⁵ EK-2, međutim, ukida tu odredbu tako da povjerenici jedino mogu zatražiti od čelnika oslobođenje od obavljanja poslova radnog mjesta na koje su raspoređeni za vrijeme dok

- (1) prati međunarodne standarde na području etičkog postupanja državnih službenika te daje prijedloge za unapređenje etičkih standarda sukladno međunarodnoj praksi,
- (2) zaprima pritužbe državnih službenika i namještenika te građana na neetično ponašanje državnih službenika,
- (3) vodi evidenciju zaprimljenih pritužbi te podatke o provedenim ispitnim postupcima o osnovanosti pritužbe,
- (4) surađuje s Etičkim povjerenstvom,
- (5) daje upute i pojašnjenja povjerenicima za etiku,
- (6) prati stanje i predlaže propise kojima se uređuje etičko postupanje državnih službenika,
- (7) vodi evidenciju imenovanih povjerenika za etiku u državnim tijelima,
- (8) vodi evidenciju o provedbi edukacije povjerenika za etiku,
- (9) sudjeluje u izradi programa edukacije službenika u području etičkog postupanja,
- (10) jednom godišnje, a najkasnije do 31. siječnja tekuće godine, priprema izvješće o podnesenim pritužbama na neetično postupanje državnih službenika u državnim tijelima te ga objavljuje na svojoj web stranici.

³⁵ Etičko povjerenstvo je pismenim dopisom upućenim ministru izrazilo neslaganje s takvim pristupom te upozorilo na potrebu ispunjenja propisane obveze, ali to nije proizvelo učinak.

provode postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe (čl. 25. st. 2. EK-2), što će se vjerojatno rijetko dogoditi u praksi.

U takvim okolnostima teško je očekivati predanost i potpunu objektivnost povjerenika za etiku pa Etičko povjerenstvo djeluje kao neovisan arbitar, što je osobito važno u slučajevima kada rješava o pritužbama na neetično ponašanje rukovodećih državnih službenika. Treba naglasiti da niti Etičkim kodeksom niti nekim drugim propisom nisu pokrivena eventualna neetična ponašanja ministara, njihovih zamjenika i pomoćnika, kao ni drugih državnih dužnosnika koji obavljaju dužnosti u tijelima državne uprave. S obzirom na to državni službenici *de iure* i *de facto* nemaju nikakvu zaštitu protiv neželjenih oblika ponašanja njima nadređenih državnih dužnosnika, osim što, kao i svaki drugi građani, mogu posredno utjecati na njihovo ponašanje kroz, još uvijek nedovoljno razvijen, institut političke odgovornosti.

Spomenimo i državne službenike na funkciji sindikalnih povjerenika koji su na poseban način zaštićeni putem kolektivnog ugovora, što se u praksi ponekad zloupotrebljava. Naime, protiv sindikalnih povjerenika ne mogu se pokrenuti postupci za povrede službene dužnosti pred službeničkim sudovima ako sindikat to ne dopusti. Kako mišljenje Etičkog povjerenstva i povjerenika za etiku nije pravno obvezujuće i ne rezultira sankcijama kao u slučaju presuda službeničkih sudova, u praksi se događa da sindikalni povjerenik prođe nekažnjeno, iako je evidentno da je povrijedio odredbe Etičkog kodeksa i učinio povredu službene dužnosti.

4.4. Pritužbe na neetičko ponašanje

Državni službenici i namještenici te građani mogu podnositi pritužbe na neetičko postupanje (pisanim ili usmenim putem, elektroničkom poštom i putem otvorenog besplatnog telefona) povjerenicima za etiku u državnim tijelima, a ako su upućene čelniku, on ih prosljeđuje nadležnom povjereniku za etiku. Etičkom povjerenstvu izravno podnose pritužbe u slučajevima kada je riječ o neetičkom ponašanju povjerenika za etiku ili rukovodećeg državnog službenika, odnosno kada povjerenik za etiku podnosi pritužbu. Etičkom povjerenstvu mogu podnijeti pritužbu i kada nisu dobili odgovor na pritužbu u roku od 60 dana od dana njezina zaprimanja odnosno kada nisu zadovoljni odgovorom (čl. 18., 33. EK-2). Etički kodeks je predvidio da se pritužbe mogu uputiti i Službi za etiku, sustav vrijednosti i izobrazbu državnih službenika pri Ministarstvu uprave (čl. 18., 26. i 27. EK-2). Tako je, primjerice, od 275 pritužbi zaprimljenih u 2010. njih 44 izravno upućeno tadašnjem Odjelu za etiku (MU-OE, 2011.). Nije, međutim,

sasvim jasno zbog čega Ministarstvo uprave zaprima te pritužbe budući da o njima ne odlučuje, već ih samo evidentira i prosljeđuje na daljnji postupak povjerenicima za etiku u državna tijela iz kojih su često i došle te prijave. Nakon što povjerenici provedu postupak, Odjel samo potvrđuje odluke povjerenika ne upuštajući se u njihovu osnovanost i sadržaj. U tom smislu dolazi do nepotrebnog udvostručenja poslova te usporavanja, kompliciranja i poskupljenja postupka zaprimanja pritužbi.

Pritužbe su se počele podnositi 2008. odmah nakon uspostavljanja navedenih tijela (v. tablicu 3.).

Tablica 3. Pritužbe na neetičko ponašanje

Pritužbe	2008.		2009.		2010.		2011.	
Neutemeljene	279		356		200		200	
Utemeljene	40		19		37		34	
Odustanak od pritužbe	nepoznato		nepoznato		8		4	
U postupku	36		41		30		34	
Pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti	40		19		34		24	
	Lake povrede	/	Lake povrede	3	Lake povrede	13	Lake povrede	4
	Teške povrede	40	Teške povrede	16	Teške povrede	21	Teške povrede	20
Ukupno pritužbi	355		416		275		272	

Izvor: Ministarstvo uprave RH. Služba za etiku, sustav vrijednosti i izobrazbu državnih službenika, 9/2012.

Kako se vidi iz tablice 3, od 355 pritužbi zaprimljenih u 2008. svih 40 koje su bile utemeljene upozoravale su na teške povrede službene dužnosti i završile su na službeničkim sudovima. Najveći broj pritužbi pristigao je 2009., kada je ujedno bilo i najmanje utemeljenih pritužbi, ali je na temelju svih 19 pokrenut postupak zbog povrede službene dužnosti, 3 za lake povrede i 16 za teške povrede. U 2010. godini u usporedbi s 2009., kada je podneseno 416 pritužbi na neetičko ponašanje državnih službenika, broj pritužbi smanjen je za čak 141 ili 34%. No, gleda li se 2011. u odnosu prema 2010. godini, kada je podneseno 275 pritužbi, broj pritužbi smanjen je samo za 3 pritužbe ili 1,10%. U 2010. od 37 utemeljenih pritužbi za njih 34 pokrenut je postupak zbog povrede službene dužnosti, 13 za lake povrede i 21 za teške povrede, dok je u 2011. od 34 utemeljenih pritužbi

»samo« 24 imalo temelj za pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti, 4 za lake povrede i 20 za teže povrede (v. tablicu 4).

Tablica 4. Postupci zbog teške povrede dužnosti pred službeničkim i disciplinskim sudovima u 2011. godini

2011.	Služb. sud u Zagrebu	Služb. sud u Osijeku	Služb. sud u Rijeci	Služb. sud u Splitu	Prvostup. discipl. sud – MUP RH ¹	Služb. sud – MP RH ²	Prvostup. discipl. sud – MF RH, CU ³	Ukupno
Oslobađajuća presuda	2			4		1	5	12
Obustava postupka	2						2	4
Postupak u tijeku	6	1	9		4	10	44	74
Utvrđena odgovornost za t. povredu	10	2		9	10	8	14	53
Kazne								
Novčana kazna	8	1		9	8	6	11	43
Uvjetna kazna prestanka drž. službe	2	1			1	2	1	7
Prestanak drž. službe					1		2	3
UKUPNO	20	3	9	13	14	19	65	143

Izvor: Ministarstvo uprave RH. Služba za etiku, sustav vrijednosti i izobrazbu državnih službenika, 9/2012.

Podaci iz tablice 4 pokazuju da su u 2011. vođena 143 postupka zbog teške povrede službene dužnosti pred službeničkim i disciplinskim sudovima prvog stupnja. Neki od tih postupaka pokrenuti su u 2010., a mnogi od njih još traju. Daleko najveći broj postupaka pokrenut je pred prvostupanjskim disciplinskim sudom Carinske uprave pri Ministarstvu financija, što bi se moglo povezati s korupcijskim aferama carinskih službenika o kojima je u posljednje vrijeme javnost obilno informirana. S obzirom na taj podatak zanimljivo je spomenuti jedno istraživanje pro-

¹ Prvostupanjski disciplinski sud Ministarstva unutarnjih poslova RH.

² Službenički sud za državne službenike sustava izvršavanja kazne zatvora u Ministarstvu pravosuđa RH.

³ Prvostupanjski disciplinski sud Carinske uprave Ministarstva financija RH.

vedeno prije deset godina,³⁶ prema kojem su hrvatski građani na prvo mjesto najkorumpiranijih profesija stavili carinike (51,5%).³⁷ U najvećem broju slučajeva pred službeničkim je sudovima izrečena novčana kazna, a samo u tri slučaja izrečena je kazna prestanka državne službe. Praksa je pokazala da službenički sudovi nerado izriču najteže kazne, što neki smatraju vidom socijalne osjetljivosti, dok drugi kritiziraju kao nedostatak pravednosti u odnosu na službenike koji profesionalno, odgovorno i vrijedno obavljaju svoj posao.

Podaci iz tablica 3 i 4 upućuju na neka pitanja. Zbog čega je primjetan takav pad pritužbi u 2010. i 2011. u usporedbi s prethodne dvije godine, osobito u odnosu na 2009.? Teško je vjerovati da se neetičko ponašanje u državnoj službi toliko smanjilo u samo godinu dana. Možda je jedan od razloga i taj što su u najvećem broju slučajeva pritužbe proglašene neutemeljenima pa se smatra da ih nema smisla niti podnositi. Činjenica da su utemeljene pritužbe na neetičko ponašanje mahom završavale na službeničkim sudovima kao teške povrede službene dužnosti pokazuje da je u stvarnosti teško razgraničiti neetičko ponašanje od nezakonitog i/ili neprofesionalnog ponašanja koje se sankcionira prema odredbama Zakona o državnim službenicima. S druge strane, ona je i pokazatelj tradicionalnog, normativističkog stava koji još uvijek značajno prevladava u hrvatskoj državnoj upravi. Naime, povjerenici za etiku i čelnici državnih tijela koji pokreću postupak pred službeničkim sudovima³⁸ radije se oslanjaju na čvrste norme i konkretne sankcije nego na »mekše« pristupe, upozorenja i prevenciju. Nesumnjivo ima mnogo više slučajeva neetičkog ponašanja u državnoj službi koja možda nisu normirana i sankcionirana službeničkim zakonodavstvom, ali i dalje su neprihvatljiva i treba ih sprječavati, od loših međuljudskih odnosa i slabe suradnje među službenicima, neprikladne komunikacije s građanima nadalje. Takva ponašanja ne treba odbacivati kao »neutemeljene pritužbe«, već ih treba prepoznati i sprječavati. Među ključnim metodama prevencije je edukacija svih zaposlenika u državnoj službi (državnih službenika, namještenika i dužnosnika) te građana.

³⁶ *Southeast Legal Development Initiative*, provedeno u travnju 2002.

³⁷ Drugo mjesto dijelili su porezni službenici u općini i lokalni političari (48%), na trećem mjestu bili su policajci i liječnici (47,5%), a neposredno iza njih suci, službenici u ministarstvima i odvjetnici (SELD, 2002).

³⁸ Povjerenici za etiku dužni su u primjerenom roku, a najduže u roku od 30 dana od dana primitka pritužbe provesti postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe i dostaviti pisano izvješće čelniku tijela, koji je dužan u roku od osam dana razmotriti pritužbu i *po potrebi* (označila autorica) pokrenuti postupak zbog povrede službene dužnosti. Čelnik državnog tijela obavijestit će o tome povjerenika za etiku (čl. 19.–21. EK).

Treba istaknuti da Hrvatska nije usamljena u takvom pristupu. Već spomenuto istraživanje (v. bilješku 12) pokazuje da su u svim zemljama regije pravne vrijednosti poželjnije od drugih skupina vrijednosti (demokratskih, socijalnih, ekoloških i ekonomskih), kako na organizacijskoj tako i na individualnoj razini (Koprić, 2010: 18–19). U upravnim organizacijama u kojima su ispitanici zaposleni najviše se cijene pravne vrijednosti, osobito vrijednost zakonitosti, iako neki provedeni intervjui upućuju na to da su »u stvarnom životu dominantne vrijednosti političke vrijednosti i poslušnost, kao izraz autoritarne upravne kulture« (*ibid.*, 2010: 18–19).

4.5. Programi stručnog osposobljavanja povjerenika za etiku

Prema čl. 17. st. 2. EK-2, povjerenik za etiku dužan je završiti program edukacije koji provodi Ministarstvo uprave RH (čl. 17. st. 2. EK-2). Prve programe osposobljavanja povjerenika za etiku započeo je provoditi Odjel za etiku zajedno s Centrom za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika pri Ministarstvu uprave RH³⁹ u sklopu šire skupine programa *Razvoj komunikacijskih vještina*. Program je obuhvaćao sljedeće sadržaje: (1) etika i korupcija, (2) integritet državnih službenika, (3) načela ponašanja, (4) Etički kodeks državnih službenika, (5) nadležnost povjerenika za etiku, (6) etičko povjerenstvo i Odjel za etiku te (7) provođenje ispitnog postupka (KAT, 2010).

Manja anketa koju je Cvjetanović provela na uzorku od 32 povjerenika za etiku, od ukupno 79 koji su u 2009. završili program, upućuje na pozitivan stav polaznika prema pohađanju programa, ali i na potrebu mijenjanja njegova sadržaja. Naime, program se uglavnom bavio teorijskim i normativnim aspektom, a manje konkretnim primjerima koji se pojavljuju u praksi etičkih povjerenika (Cvjetanović, 2010: 21–35).

Ministarstvo uprave je za 2012. izradilo program i plan edukacije prema kojemu je potrebno educirati još 195 povjerenika za etiku. U srpnju je održana radionica koju je pohađalo 20 polaznika, a provodili su je službenici Službe za etiku Ministarstva uprave. Daljnje radionice planiraju

³⁹ Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje utemeljen je 2004. u sklopu tadašnjeg Središnjeg državnog ureda za upravu (sada Ministarstva uprave) radi organiziranja vlastitih programa usavršavanja službenika i kao osiguranje logističke podrške za programe usavršavanja drugih državnih tijela.

se održati u suradnji s Državnom školom za javnu upravu (MUOE, 2012) koju je Vlada RH utemeljila 2010. kao zasebnu instituciju.⁴⁰

Problem edukacije, međutim, ne završava s organiziranjem kratkog tečaja kojim će se informirati povjerenike za etiku o odredbama službeničkog zakonodavstva i Etičkog kodeksa te o načinu provođenja ispitnog postupka (koji se uglavnom svode na izvođenje prethodnih radnji potrebnih za utvrđivanje lakih i teških povreda službene dužnosti). Cilj bi trebao biti razvijanje raznih vrsta edukacijskih programa preventivnog karaktera koji će biti usmjereni na buduće ponašanje državnih službenika te stvaranje proaktivne organizacijske kulture u državnoj upravi. Tim bi programima trebalo obuhvatiti mnogo širi krug polaznika od povjerenika za etiku, prije svega rukovodeće državne službenike i dužnosnike, kao i službenike koji su u svakodnevnom, neposrednom kontaktu s građanima i širom javnošću, drugim domaćim i međunarodnim organizacijama, itd.

U tom smislu korisno je spomenuti istraživanje koje je proveo de Vries⁴¹ u 17 zemalja,⁴² čiji nalazi upućuju na to da su metode kojima se želi ojačati poštenje individualnih službenika, poput propisivanja etičkih standarda, individualnih odgojnih programa ili novih postupaka pri zapošljavanju, zapravo slabe učinkovitosti. Budući da etika ima socio-kulturna obilježja i da je značajno određena mnogobrojnim čimbenicima na razinama organizacije, bilo bi mnogo korisnije da odgojne programe pohađaju istodobno svi ljudi koji zauzimaju vodeće položaje u organizaciji. Naime, primjereno ponašanje čelnika i etičko vođenje organizacije potiče i ostale članove organizacije na preslikavanje takvog ponašanja (de Vries, 2002: 332).

4.6. Prijedlozi za poboljšanje etičkih mjera u hrvatskoj državnoj službi

U *normativnom* pogledu trebalo bi preispitati sadržaj postojećeg Etičkog kodeksa koji je premalo vrijednosno orijentiran, a previše normiran.

⁴⁰ Državna škola za javnu upravu osnovana je u prosincu 2010. Uredbom Vlade (NN 144/10, 62/12).

⁴¹ Istraživanje je provedeno u sklopu projekta Demokracija i lokalno upravljanje (*The Democracy and Local Governance*) na uzorku od 10.000 političara i javnih službenika u 373 lokalne jedinice.

⁴² Istraživanjem je obuhvaćena Austrija, Bjelorusija, Island, Japan, Kazahstan, Koreja, Litva, Mađarska, Nizozemska, Njemačka, Poljska, Rusija, Slovenija, Španjolska, Švedska, Švicarska i Turska.

Prema smjernicama OECD-a (OECD, 1996: 35), dobro strukturirani kodeks mora biti napisan na jednostavnom i pristupačnom jeziku, mora sadržavati pozitivne, a ne samo negativne obligacije te mora biti usmjeren na specifičnu skupinu (u ovom slučaju na sve javne službenike ili samo na državne službenike). Dakako, ne postoji jedinstven recept koji će biti jednako primjenjiv. Kako je već rečeno, kodeksi jako variraju u nazivima, sadržaju i opsegu od zemlje do zemlje. Njima mogu biti postavljena samo opća načela, ali i vrlo detaljne odredbe s jasno određenim pravilima, dužnostima i sankcijama u kojim slučajevima oni predstavljaju kodekse ponašanja. Palidauskaite navodi da noviji kodeksi ponašanja u zemljama srednje i istočne Europe pokazuju strukturu sličnu zakonima te sadržavaju definicije, načela, praktičnu primjenu načela, sankcije, poveznicu s postojećim zakonima itd. (Palidauskaite, 2006). No, efektivni etički kodeksi predstavljaju mnogo više od običnog teksta ili pravnih pravila. Oni trebaju tumačiti »fundamentalna načela i vrijednosti javne službe« (Gilman, 2005: 10).

S obzirom na to, ne treba zaboraviti da Etički kodeks nije zakon, ne bi trebao biti zamjena za zakon niti bi trebao biti kopija pojedinih zakonskih odredbi. ZODS vrlo detaljno navodi načela ponašanja državnih službenika i odnosa službenika prema građanima te ih je nepotrebno ponovo isticati u Etičkom kodeksu. Zakon je također vrlo detaljno propisao lake i teške povrede službene dužnosti i sankcije za te povrede. Ali u ZODS-u nisu navedene osnovne vrijednosti i opća načela na kojima bi trebala počivati hrvatska državna služba. Upravo je Etički kodeks akt kojim bi se trebala popuniti ta praznina.

Krug osoba na koje se primjenjuju odredbe Kodeksa treba proširiti i na državne dužnosnike koji su neopravdano izuzeti od sankcioniranja neetičnih ponašanja. Zakon o sprječavanju sukoba interesa te dokumenti i akti kojima se nastoji suzbiti korupcija ne pokrivaju čitav spektar neetičnih i neželjenih ponašanja koje državni dužnosnici mogu počinuti prema državnim službenicima i namještenicima te građanima, osobito u hrvatskim okolnostima u kojima je institucija političke odgovornosti još uvijek u fazi razvoja. Nadalje, osoblje na lokalnim i regionalnim razinama, kao i sve zaposlenike u javnim službama, treba podvrgnuti zajedničkim općim načelima i vrijednostima, dok se detaljnija razrada pojedinih ponašanja može regulirati posebnim propisima i kodeksima ovisno o specifičnosti područja o kojem je riječ.

Intencija da se obuhvati širi krug osoba vidljiva je u *Akcijskom planu uz Strategiju suzbijanja korupcije* koji je donesen u studenom 2012.,⁴³ međutim s potpuno pogrešnom premisom. Naime, radi unapređenja etičkih standarda u cjelokupnom javnom sektoru predviđa se donošenje zakona (podcrtala autorica) »kojim bi se na jedinstven način propisali osnovni standardi ponašanja službenika i zaposlenika prema građanima ... i na kojim standardima bi se temeljili etički kodeksi svakog javnog tijela«. Dilema »pravo – etika« ovdje dolazi do izražaja u najvećem mogućem stupnju. Koja je pravna sankcija za određena neetička ponašanja koja ne spadaju u krug povreda službene dužnosti ili kaznenih djela, a koja su kao takva već regulirana mnogobrojnim drugim propisima? Ako takav zakon bude donesen, produbit će mnoge probleme i povećati konfuziju koja je već nastala u primjeni Etičkog kodeksa (osobito u pogledu razgraničenja povreda službene dužnosti od neetičkih ponašanja), a istovremeno neće riješiti problem nejedinstvenosti postojećeg službeničkog zakonodavstva.

U *institucionalno-organizacijskom* smislu potrebno je ojačati stvarnu suradnju između svih tijela koja se bave ovim područjem – Etičkog povjerenstva, Službe za etiku i povjerenika za etiku – te jasno razgraničiti njihove poslove i ovlasti. Također je nužno osigurati stabilnu tehničku i administrativnu podršku Etičkom povjerenstvu kako bi se omogućilo kontinuirano vođenje evidencije i drugih administrativnih poslova nužnih za rad Povjerenstva, što je do sada zbog različitih okolnosti bilo nedostavno. Služba za etiku treba preuzeti aktivnu ulogu koordinativnog tijela u području etike. U suradnji s Etičkim povjerenstvom trebala bi djelovati na ujednačavanju prakse i utemeljenju suvremenih etičkih standarda za cjelokupnu državnu upravu. Koordinacija rada povjerenika za etiku te standardizacija postupaka u ispitivanju osnovanosti pritužbi koji se provode u svim državnim i pravosudnim tijelima podrazumijevaju daleko više od pukog vođenja evidencije i zaprimanja pritužbi.

Da bi se mogle izvršiti gore navedene promjene, potreban je veći *personalni kapacitet* od postojećeg. U tom smislu nužno je povećati broj stručnjaka unutar Službe za etiku kojima će taj posao biti jedini ili glavni, a ne jedan od mnogih. Postojeće službenike treba kontinuirano usavršavati u području etike te ih upoznati s međunarodnim standardima i iskustvima kako bi mogli učinkovito i kvalitetno obavljati zadatke koji su im dati u nadležnost. Nadalje, rad povjerenika za etiku treba nagraditi, bilo novča-

⁴³ »Akcijski plan je zamišljen kao živi dokument koji se revidira svake godine u cilju praćenja i analize provedbe Strategije. Do sada je od 2008. godine revidiran jednom, 2010. godine« (AP, 2012: 5).

no, bilo drugim vrstama nematerijalnih nagrada. Svi povjerenici za etiku moraju uspješno završiti programe osposobljavanja i usavršavanja, po mogućnosti prije ili odmah po preuzimanju te dužnosti, te se nastaviti kontinuirano usavršavati u tom području. Odgovornost za to treba preuzeti Ministarstvo uprave.

Edukacija i prevencija trebaju dobiti mnogo značajnije mjesto. U tom smislu potrebno je poboljšati postojeći program edukacije povjerenika i povezati ga s učenjem na konkretnim slučajevima iz prakse. Uz to, potrebno je utemeljiti niz programa prema ciljanim skupinama državnih službenika, osobito onih na rukovodećim i dužnosničkim funkcijama, te prema građanima. Državna škola za javnu upravu i Centar za stručno usavršavanje trebaju se spojiti u jednu instituciju iz razloga ekonomičnosti i efikasnosti kako ne bi dolazilo do nepotrebnog preklapanja i udvostručenja programa. Akademija lokalne demokracije također se treba pripojiti središnjoj instituciji, a službenike na lokalnim i regionalnim razinama treba podvrgnuti istim programima osposobljavanja i usavršavanja kao i državne službenike. Nužno je razviti i prikladne programe za državne dužnosnike. Otkrivanje javnosti mnogobrojnih korupcijskih afera i skandala, neetičnih ponašanja i zlouporaba funkcija, jasno pokazuje da mnogi državni dužnosnici u Hrvatskoj još uvijek nemaju razvijenu svijest o važnosti uloge koju obavljaju i utjecaju koji imaju na zajednicu.

5. Zaključak

Prva opsežna komparativna analiza službeničkih sustava provedena tijekom 1997. i 1998. u devet zemalja srednje i istočne Europe (Bugarska, Estonija, SR Jugoslavija,⁴⁴ Mađarska, Letonija, Litva, Poljska i Rusija)⁴⁵ pokazala je nizak stupanj povjerenja javnosti u državne službenike u svim promatranim zemljama. Je li u međuvremenu došlo do pozitivnog pomaka? Vjerujemo li danas više našim vladama, dužnosnicima i službenicima? Izvjesno je da odgovor nije pozitivan. Činjenica da proizvodimo toliko mnogo antikorupcijskih strategija, propisa, etičkih kodeksa i standarda te pravila ponašanja u javnim službama, kojima pokušavamo spriječiti i suzbiti korupciju i neetično ponašanje, upozorava na velike probleme u tom

⁴⁴ SR Jugoslavija je u analiziranom razdoblju obuhvaćala Srbiju, Crnu Goru i Kosovo.

⁴⁵ *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, koju su uredili Tony Verheijen i Alexander Kotchegura.

području. No, koja je korist tih mnogobrojnih normativnih pokušaja? Jesu li oni učinkoviti i efektivni u praksi i mogu li uistinu utjecati na individualno i organizacijsko ponašanje? Neki autori upozoravaju da u nedostatku institucionalnih reformi novi zakoni i pravila koji ciljaju na suzbijanje korupcije često imaju izopačene efekte. Štoviše, »u režimima koji nisu potpuno utemeljeni na pravnim pravilima mogu pridonijeti povećanju potencijala za korupciju« (Kaminski i Kaminski, 2001: 1).

Ne postoji slaganje u relevantnoj literaturi i organizacijskoj praksi u tom pitanju. Pojedini istraživači smatraju da etički kodeksi i pravila ponašanja poboljšavaju i potiču etičko ponašanje te služe kao vodič pojedincima u rješavanju etičkih problema. Drugi, pak, drže da su kodeksi irelevantni za praktičare i nekorisni u promicanju etičkog ponašanja (Grundstein-Amado, 2001: 462). Nalazi istraživanja koja su Miller i njegovi suradnici proveli u razdoblju od 1996. do 1998. u Češkoj, Slovačkoj, Bugarskoj i Ukrajini pokazuju da su građani tih zemalja skeptični u pogledu njihove učinkovitosti, što je opet u suprotnosti s činjenicom da mnogi stručnjaci ipak podržavaju pojavu etičkih kodeksa (Miller i drugi, 1999: 235–249). I već spomenuto de Vriesovo istraživanje upućuje na to da su metode kojima se želi ojačati poštenje individualnih službenika, poput propisivanja etičkih standarda ili individualnih odgojnih mjera, slabe učinkovitosti (de Vries, 2002: 332). Neki autori kritiziraju kodekse zbog toga što su suviše legalistički i restriktivni, dok se, s druge strane, ne zasnivaju na sustavnom moralnom prosuđivanju ili čvrsto utemeljenoj i dobro razvijenoj etičkoj teoriji (Grundstein-Amado, 2001: 462). Takva bi se kritika nesumnjivo mogla uputiti i hrvatskom Etičkom kodeksu.

Postojanje, sadržaj i uloga etičkih kodeksa u pojedinoj zemlji svakako će ovisiti o njezinoj kulturi, upravnoj i pravnoj tradiciji, političkoj i demokratskoj razvijenosti te mnogim drugim faktorima. U anglosaksonskim zemljama kodeksi su u pravilu detaljniji i dulji (s iznimkom Novog Zelanda) nego u ostalim zemljama bivše Jugoslavije (Marčetić i Manojlović, 2011: 65–88), osim opsežnog hrvatskog Etičkog kodeksa. Znači li to da je cijela društvena zajednica već inkorporirala temeljne, zajedničke vrijednosti i načela pa se kodeksi smatraju više praktičnim vodičima za konkretno ponašanje službenika?

Što je sa zemljama koje uopće nemaju kodeks? Činjenica da u Francuskoj ili Njemačkoj ne postoje etički kodeksi za državne službenike niti posebni dokumenti o etici zasigurno ne znači su te zemlje nezainteresirane za promicanje etičkih standarda. Obje su zemlje tradicionalno ukorijenjene u ideji vladavine prava, a vrijednosti javne uprave izražavaju prije svega u zakonima. U Njemačkoj su dužnosti i temeljne vrijednosti državne služ-

be postavljene federalnim službeničkim zakonodavstvom (*Bundesbeamtengesetz* i *Beamtenrechtsrahmengesetz*) i primijenjenim zakonodavstvom na razini pojedinih zemalja, dok pravila ponašanja u francuskom javnom sektoru proizlaze iz zakona i propisa te, u određenoj mjeri, iz presuda suda i profesionalnih vodiča o dobroj praksi (Greco, u: Pevkur, 2007: 19). Crema ističe da se u zemljama s karijernim službeničkim sustavom (kakav ima Francuska) smatra nepotrebnim, ili čak besmislenim, ponovo stavljati u etički kodeks postojeće odredbe iz ustava, zakonodavstva i odredbi običajnog prava kojima je već postavljen zakonodavni okvir državne službe (Crema, u Pevkur, 2007: 19). Zanimljiv je i primjer Slovenije koja formalno nije donijela etički kodeks do 2011. Ta okolnost, međutim, nije utjecala na činjenicu da je u cijelom prethodnom razdoblju Slovenija imala najmanji stupanj korupcije i značajno bolju poziciju na ljestvici percepcije korupcije od svih ostalih zemalja bivše Jugoslavije koje su donijele etičke kodekse ili kodekse ponašanja. Štoviše, kako je prije navedeno, Slovenija je još prije deset godina imala najniži rang korumpiranosti među svim postsocijalističkim zemljama.

Hrvatski primjer jasno pokazuje da nije dovoljno samo donijeti Etički kodeks i propise kojima se utvrđuju pravila ponašanja državnih službenika kada primjenu tih pravila u stvarnosti otežava niz faktora, od opće kulture i mentaliteta zajednice do rigidne, autoritarne organizacijske kulture i birokratskog mentaliteta nesklonog promjenama koji prevladava u hrvatskoj državnoj upravi. Suviše politizirani rukovodeći državni službenici nerijetko sprječavaju značajnije promjene u svojim organizacijama zbog specifične, dvojake pozicije u kojoj se nalaze⁴⁶ te, po logici stvari, radije odabiru političku lojalnost nego rizik da izgube poziciju zbog uvođenja noviteta koji bi mogli izazvati »tektonske« promjene i uzdrmati sustav.

Iako pojačana normativna produkcija, donošenje etičkih kodeksa i pravila ponašanja u mnogim zemljama nisu utjecali na smanjenje korupcije i nezakonitosti, oni su značajan pokazatelj promijenjenog gledanja na državu i javnu upravu. U neku ruku se događa tranzicija »od autoritarnih, svemoćnih država prema liberalnijim i povezanim tipovima društvenih interakcija između javne i nejavne sfere« (Makrydemetres, 2002: 262) u svim zemljama svijeta. Tomu je značajno pridonijela i doktrina novog javnog menadžmenta koja je nepovratno narušila staru weberijansku

⁴⁶ Rukovodeće državne službenike, koji bi po svojem nazivu i poslovima koje obavljaju trebali biti profesionalni državni službenici, nakon natječajnog postupka imenuje Vlada, koja ih može i smijeniti. Oni su neka vrsta »hibrida«, niti profesionalni službenici niti politički imenovani dužnosnici, a istovremeno i jedno i drugo.

paradigmu, donoseći sa sobom fleksibilnost, individualizam, ekonomičnost i učinkovitost, ali i arbitrarnost, nejednakost, nepravednost i brojne etičke dileme.

Stoga, etičke kodekse ne treba precjenjivati, ali ni podcjenjivati. Oni su svakako vrijedan alat prevencije. Kombinacija jakih institucija, jasnih i realnih strategija, zakona, kodeksa i upravljačkih mehanizama predstavlja nužan temelj za sprječavanje korupcije i promicanje poštenja i etike u javnoj upravi više nego ikad prije. No, potrebno je imati na umu da etički kodeksi po prirodi stvari spadaju u »meko« pravo (*soft law*) te ih ne treba poistovjećivati s pravnim propisima i zakonima, koji počivaju na mehanizmu prisile i sankcija. Oni implicitno ili eksplicitno sadržavaju temeljna načela i vrijednosti javne službe kojima »redovito pozivaju javne službenike na višu svrhu« (Gilman, 2005: 12). Etička pravila ne mogu se nametnuti od izvršnih i zakonodavnih tijela, osobito ne u zemljama u kojima caruje korupcija i neetičko ponašanje u političkom vrhu. Stoga ni etičke kodekse za javne službe ne bi trebali donositi parlamenti, vlade ili ministarstva, već oni na koje se odnose – javni službenici, kao izraz prihvaćenih i internaliziranih vrijednosti, načela i poželjnih oblika ponašanja. Najveći dobitak za sve nastaje u trenutku »kada su članovi organizacije sposobni da pravila kodeksa integriraju u svoj osobni vrijednosni sustav« (Grundstein-Amado, 2001: 461). Niti jedna kolektivna mjera ne može uspjeti ako nije prihvaćena na osobnoj razini, kako od strane dužnosnika, službenika i namještenika tako i od strane građana. S druge strane, naivno je očekivati da će službenici sami po sebi izvršavati kodeks. Uspješni kodeksi zahtijevaju implementaciju od strane organizacije, što znači da ih »organizacija treba pisati, interpretirati, educirati zaposlenike o njima, provoditi u život i procjenjivati« (Gilman, 2005: 51).

Na koncu, ne treba zaboraviti da etika, unatoč tomu što je socio-kulturno uvjetovana faktorima na razini organizacije i cjelokupne zajednice u kojoj pojedinac živi, ima i drugu, duboko individualnu perspektivu. Kao što Androniceanu sugerira, moguće je o njoj razmišljati kroz prizmu Sokratovog pitanja: »Što netko mora učiniti?« Ako ne preuzmemo odgovornost za svaku akciju, izbor ili odluku u svakodnevnom životu, nećemo biti u mogućnosti odgovoriti na to pitanje koje je teško izbjeći. Jedinu siguran način za izbjegavanje tog pitanja je da budemo ljudi koji nemaju naviku razmišljati te koji hodaju kroz život radeći stvari »zato što svi tako čine« (Androniceanu, 2009: 21), ili zato što je to jednostavno »način kako mi radimo stvari ovdje« (*ibid.*, 2009: 21).

Literatura

- Analytica (2007) Human Resources Management and Practices in Macedonian Civil Service, Analytica thinking laboratory, 12/07, www.analyticamk.org (6/09)
- Androniceanu, Armenia (2009) Code of Conduct/Code of Ethics. In: Patrycja J. Suwaj, Hans J. Rieger (eds.) *Public Integrity: Theories and Practical Instruments*. Bratislava: NISPAcee
- Cvjetanović, Ilijana (2010) Programi stručnog usavršavanja u Ministarstvu uprave. Neobjavljeni seminarski rad, knjižnica Pravnog fakulteta u Zagrebu
- EU/Es (2010) Public Employment in European Union Member States. Presidencia Española de la Unión Europea, Ministerio de la presidencia, Gobierno de España, www.eu2010.es
- Gilman, C. Stuart (2005) Ethics Codes and Codes Of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons. Prepared for the PREM, the World Bank, Washington, DC. Winter 2005, www.oecd.org/dataoecd/17/33/35521418.pdf
- Grundstein-Amado, Rivka (2001) A Strategy for formulation and implementation of Codes of Ethics in Public Service Organizations. *International Journal of Public Administration* 24(5): 461–478
- Hellman, Joel, Geraint Jones, Daniel Kaufmann (2000) *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition Economies*. World bank Policy Research Working Paper No. 2444. (Washington), <http://www.worldbank.org/wbi/governance>
- Hellman, Joel, Daniel Kaufmann (2001) *Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies*. *Finance & Development* 38(3) ili <http://www.imf.org/>
- Kaminski, Z. Antoni, Bartłomiej Kaminski (2001), *Governance and Corruption in Transition: The Challenge of Subverting Corruption*. Paper prepared for the Spring Seminar of the UN Economic Commission Europe, Geneva, May 7, 2001, <http://www.unece.org/ead/sem/sem2001/papers/Kaminski.pdf>
- KAT (2010) *Katalog programa osposobljavanja i usavršavanja*. Ministarstvo uprave, Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika
- Kernaghan, Kenneth (1980) Codes of Ethics and Public Administration: Progress, Problems and Prospects. *Public Administration* 58(2): 207–223
- Klaić, Bratoljub (1972) *Veliki rječnik stranih riječi*. Zagreb: Zora
- Koprić, Ivan (2010) *Attracting and Retaining the Best People in Civil Service*. UNDP, 2010: 1–40, www.rcpar.org
- Koprić, Ivan (2011) *Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves*. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 2(1): 1–40
- Koprić, Ivan, Gordana Marčetić (2000) *Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje*. *Hrvatska javna uprava* 2(1): 25–82

- Krbek, Ivo (1932) *Upravno pravo; Organizacija javne uprave, knjiga II.*, Zagreb: Jugoslavenska štampa
- Makrydemetres, Anthony (2002) Dealing with ethical dilemmas in public administration: the »ALIR« imperatives of ethical reasoning. *International Review of Administrative Sciences* 68(2): 251–266
- Marčetić, Gordana (2005) *Javni službenici i tranzicija*. Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung
- Marčetić, Gordana, Manojlović Romea (2011) Codes of Ethics and Codes of Conduct for Public and Civil Servants in Anglo-Saxons and Ex-Yugoslavian Countries – Can a Common Pattern be found?. U: G. Matas, B. Kostadinov (ur.) *Social and Cultural Implications of Multiculturalism / Implications sociales et culturelles du multiculturalisme*. Hrvatsko/kanadsko akademsko društvo, 2010/2011, 65–88
- Marčetić, Gordana, Anamarija Musa (2012) Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima. U pripremi za objavu u *Zborniku Pravnog fakulteta u Splitu*
- Miller, William L., Æse B. Grùdeland, Tatyana Y. Kosheckina (1999) What is to be done about corrupt officials? Public opinion and reform strategies in post-communist Europe. *International Review of Administrative Sciences* 65(2): 235–24
- Moilanen, Timo (2007) *The Adoption of the Ethics Framework in the EU Member States*. Presented at the Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service. Bucharest, 29–30 May
- MU-Oe (2011) *Izvjješće Odjela za etiku Ministarstva uprave RH*, travanj 2011.
- MU-Oe (2012) *Izvjješće Službe za etiku, sustav vrijednosti i izobrazbu državnih službenika Ministarstva uprave RH*, rujan 2012.
- OECD (1996) *Ethics in the Public Service – Current Issues and Practice*. Public Management Occasional Papers No. 14., www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf
- Palidauskaite, Jolanta (2006) Codes of Ethics in Transitional Democracies – Comparative Perspective. *Public Integrity*, Winter 2005-6, 8(1): 35–48
- Pečarić, Mirko (2011) *Administrative Culture*. Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration 2(11): 379–404
- Perić, Berislav (1996) *Filozofija povijesti i pravna znanost*. Zagreb: Tisak
- Pevkur, Aive (2007) Compatibility of Public Administration Systems and Ethics Management. *Viešoji politika ir administravimas* 19: 16–24
- Pusić, Eugen (1989) *Društvena regulacija*. Zagreb: Globus i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Pusić, Eugen (2002) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga
- Pusić, Eugen (2007) *Država i državna uprava*. Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu
- RESPA (2008) *Civil Service Training Systems in the Balkans Region*. [www.cep.si/view\(6/09\)](http://www.cep.si/view(6/09))

- Sević, Željko, Aleksandra Rabrenović (1999) *The Civil Service of Yugoslavia: Tradition vs. Transition*. U: Tony Verheijen, Alexander Kotchegura (eds.) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing
- SIGMA (2006) *Kosovo – Public Service and the Administrative Framework*. Assessment June 2006, www.sigmaweb.org, 6/09
- Sprout, Ron (2002) *An Overview of Corruption in Central and Eastern Europe & Eurasia*. <http://www.cipe.org/pdf/whatesnew/events/budaconf/overview.pdf>
- UN (1997) *Ethics, professionalism and the image of the public service*. Izvješće skupine eksperata UN-ovog programa za javnu upravu i financije pripremljeno za Sekretarijat UN-a, ST/SG/AC.6/1997/L.3, 6. 5. 1997.
- Verheijen, Tony, Alexander Kotchegura (1999) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing
- Vries, Michiel S. de (2002) *Can you afford honesty? A Comparative Analysis of Ethos and Ethics in Local Government*. *Administration & Society* 34(3): 309–334
- Zlatanović, Ivana, Snežana Antonijević (2007) *Experiences of Civil Servants training in Serbia*. www.nispa.sk (6/09)
- Whitton, Howard (2001) *Implementing Effective Ethics Standards in Government and the Civil Service*. www.oecd.org/dataoecd/62/57/35521740.pdf

Internetske stranice

- ADU (2009) Agencija za državnu službu Republike Srpske, <http://adu.vladars.net/latn>.
- ADS (2009) Agencija za državnu službu Federacije BiH, <http://www.adsbih.gov.ba/>
- GOV (2009), Uprava za kadrove Crne Gore, <http://www.gov.me/minunutr/indeks>
- SELD (2002) *Corruption indeks*, <http://www.online.gb/ur./SELDIO1.html>
- TICPI (2011) *Transparency International, Corruption Perception Indeks 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010*, www.transparency.org/pressreleases, preuzeto s internetskih stranica stranica u svibnju 2011.
- UNMIK (2003) *Administrative Direction No. 2003/25, United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 10/2003*, www.unmikonline.org (7/09)
- UPR (2012) *Službene stranice Ministarstva uprave RH*, www.uprava.hr

Važniji pravni izvori

- AP (2012) *Akcijski plan uz strategiju suzbijanja korupcije*, Ministarstvo pravosuđa RH, 2012, www.antikorupcija.hr/ (preuzeto 12/2012.)

- Etički kodeks državnih službenika i namještenika Crne Gore, Službeni list Republike Crne Gore 81/05, 29. prosinac 2005., www.ndicrnagora.org/files/EthicsCode.pdf, preuzeto 4/2011.
- EK1/H (2008) Etički kodeks državnih službenika Republike Hrvatske, NN 49/06, 134/08
- EK2/H (2011) Etički kodeks državnih službenika Republike Hrvatske, NN 40/11.
- Etički kodeks za državne službenike Makedonije (Macedonian Code of Ethics for Civil Servants) Civil Servants Agency, 21. 11. 2001, <http://unpan1.un.org/intra-doc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan038300.pdf>, preuzeto 4/2011.
- Etički kodeks za državne službenike u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH 7/05, 82/09, www.adsfbih.gov.ba/index.php?lang=hr&sel=137, preuzeto 4/2011.
- Kodeks etike javnih službenika u državnim organima i upravama lokalnih zajednica Slovenije (Kodeks etike javnih uslužbenecv v državnih organi in upravah lokalnih skupnosti), www.upravneenote.gov.si i www.loskadolina.si/mma, preuzeto 9/2012.
- Kodeks ponašanja državnih službenika Kosova (Kosovo the Civil Service Code of Conduct), United Nation Regulation No. 2001/36 UNMIK/REG/2001/36, kao dio Regulation No. 2006/20, http://km.undp.sk/uploads/public/File/AC_Practitioners_Network/Kosovo_Civil_Service_Law.pdf, preuzeto 4/2011.
- Kodeks ponašanja državnih službenika Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske 83/02, <http://parco.gov.ba/?id=561>, preuzeto 4/2011.
- Kodeks ponašanja državnih službenika Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije 29/08, www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/vazni-pravni-akti/oblast-dobre-uprave, preuzeto 4/2011.
- Kodeks etike radnika u upravi u SFR Jugoslaviji, 1984, časopis Komuna, Gornji Milanovac.
- OECD (1998), Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, C(98)/70, 23 April 1998, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&IstrumentPID=125&Book=False>, preuzeto 4/2011.
- UNMIK (2003) Administrative Direction No. 2003/25, United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 10/2003, www.unmikonline.org, preuzeto 7/2009.
- Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12 i 49/12 – pročišćeni tekst

CODES AND CIVIL SERVANTS' ETHICS

Summary

The paper analyses the development of civil servants' ethics in Croatia after 1990. There is a particular emphasis on the normative and organisational aspects of the issue, which include three interconnected measures recommended by the OECD: an effective legal framework, an implementable code of ethics, and a coordinative body in charge of ethical matters. The development of legislation in the field of ethics is described, followed by an evaluation of its implementation in practice. The lack of value dimension in the Croatian Code is pointed out. The paper proceeds to discuss the role, competences, and tasks of the Civil Servants' Ethics Commission, as well as those of the individuals in charge of ethical matters in the central state administrative bodies and in the Ethics Department of the Ministry of Administration from their establishment onwards. In addition, the author makes suggestions for improvement of ethical measures in the Croatian Civil Service. There is an outline of the comparative situation in the countries at the territory of former Yugoslavia together with a description of the development, content and bodies competent for adopting of the codes of ethics, since Croatia and the other countries on that territory share the same historical circumstances and common administrative tradition. It is concluded that usefulness of laws and codes as ethical measures is insufficient unless they are internalised by the very servants. Thus, codes of ethics should not be compared to legal regulations that are based on the mechanism of force and sanctions nor should they be adopted by legislative and executive bodies, but by civil servants themselves as a reflection of internalised values and principles.

Key words: ethics, civil service, codes of ethics, codes of behaviour, Croatia, countries at the territory of former Yugoslavia