

# *Upravljanje etike in integritete ter etični kodeksi v upravi*

*Vojko Strahovnik*<sup>\*</sup>

*Gašper Škarja*<sup>\*\*</sup>

UDK 35.071:174-051  
Preliminary scientific report / prethodno znanstveno priopćenje  
Received / primljeno: 4. 4. 2014.  
Accepted / prihvaćeno: 18. 12. 2014.

Prispevek se posveča etiki javne uprave in jo umešča na polje etike nasploh. Posebej se osredotoča na odnos med upravljanjem integritete in etično zakonodajo. Zagovarja tezo, da se posamezna profesionalna etika ne sme preveč oddaljiti od samega jedra etike. V povezavi z etično zakonodajo za področje javne uprave, ki jo tvorijo tako normativni akti zakonodajalca kot tudi etična merila in vodila, ki jih oblikuje uprava sama, izpostavi prednosti in slabosti takšne zakonodaje. Predstavljena je etična zakonodaja v Republiki Sloveniji ter povezani premisleki v okviru dobrega upravljanja z etiko in integriteto v organizacijah. Na koncu prispevek obravnava integriteto ter zagovarja, da jo je naj-

---

<sup>\*</sup> Doc. dr. sc. Vojko Strahovnik, docent, Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj, Slovenija (assistant professor, Faculty for Government and European Studies, Kranj, Slovenia, e-mail: vojko.strahovnik@guest.arnes.si)

<sup>\*\*</sup> Gašper Škarja, doktorski študent, Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj, Slovenija (PhD candidate, Faculty for Government and European Studies, Kranj, Slovenia, e-mail: gasper.skarja@gmail.com)

ustrezneje razumeti kot metavrlino, ki povezuje ta etične kot spoznavne vidike delovanja zaposlenih v javni upravi. Kot takšna je integriteta bistven del etične infrastrukture in nujna podlaga učinkovitosti etične zakonodaje.

*Ključne besede:* profesionalna etika, etika javne uprave, integriteta, kodeks etike, etična zakonodaja

## 1. Uvod

Etika javne uprave je področje, ki se nanaša na dobro utemeljena merila moralno pravilnega in napačnega ravnanja, ki predpisujejo javnim uslužbencem, kaj morajo storiti in kako ravnati, in sicer v okvirih dolžnosti iz opravljanja javne upravne službe, profesionalnih in etičnih načel, osebnih vrlin ter dobrobiti za skupnost kot celoto. Etika javne uprave kot veda tako proučuje moralo, moralna načela in vrednote ter norme in postopke za odločanje v javni upravi (Haček, 2001). Njena vloga med drugim obsega omogočanje uvida, da je etika v demokratični družbi notranja naravi sodobne uprave. Oblikuje in omogoča razumevanje odgovornosti zaposlenega v javni upravi, razumevanje glavnih postavk meril in vodil (kodeksov) za javno upravo v celoti ali za posamezna področja znotraj nje ter nam veča pozornost za različne dejavnike in pritiske, ki so prisotni v upravnem okolju in lahko vplivajo na neetično ravnanje. Nadalje, etika javne uprave omogoča pridobivanje etične vednosti in veščin za presojanje in odločanje ter izboljšanje etične klime v upravnih organizacijah in upravi kot celoti.

Cilj prispevka je najprej širše opredeliti etiko javne uprave ter jo umestiti na polje etike nasploh, posebej pa v nadaljevanju raziskati tudi odnos med integriteto in etično zakonodajo. V prvem delu članek zagovarja tezo, da se posamezna profesionalna etika ali etika določenega področja ne sme preveč oddaljiti od samega jedra etike. V nadaljevanju se nato članek usmeri k problemu etične zakonodaje za področje javne uprave, ki jo tvorijo tako normativni akti zakonodajalca kot tudi etična merila in vodila, ki jih oblikuje uprava sama. Opredeli prednosti in slabosti takšne zakonodaje. Ob tem predstavi in analizira to etično zakonodajo v Republiki Sloveniji ter umesti nanjo vezane premisleke v okvir dobrega upravljanja z etiko in integriteto v organizacijah. Opozori na nekatere pomanjkljivosti te zakonodaje, pri čemer je posebna pozornost namenjena etičnim kodeksom. Članek ob koncu obravnava pojem integritete ter zagovarja, da jo

je najustrezneje razumeti kot metavrlino, ko povezuje ta etične kot spoznavne vidike delovanja zaposlenih v javni upravi. Kot takšna je integriteta bistven del etične infrastrukture in nujna podlaga za učinkovitost etične zakonodaje.

## 2. Etika in etika v upravi

Etika je temelj človekovega odnosa do sebe in sveta okoli njega, kot veda pa se posveča etičnim določilom in proučuje naše dejavnosti z vidika njihovih moralnih kvalitete (npr. moralne pravilnosti in nepravilnosti), doseganja dobrega, gojenja in krepitev vrlin oz. kreposti ipd. Etika določa in ščiti človeškost našega bivanja, tako v nas samih kot tudi v drugih. Vedno namreč živimo v povezavi z drugimi, v odnosu, v vzajemnem prostoru dajanja in prejemanja, priznavanja naše odvisnosti od drugih in skrbi za druge. Ta skupnostna narava etike je izjemno pomembna in nam narekuje razmisleke o pravičnosti, solidarnosti, sočutju, dialogu in sodelovanju (Juhant, 2009; Žalec, 2010). Etika je v tem smislu izrazito praktična dejavnost, saj posameznika usmerja pri njegovih dejanjih ter ga vodi skozi življenje kot celoto, da bi lahko uresničil »dobro življenje«; pomaga mu oblikovati njegov občutek odgovornosti in motivacijo za moralno ravnanje (občutek dolžnosti, sočutje, skrb, ...) ter graditi njegov značaj. Etika kot normativna veda tako predstavlja nabor vrednot, načel in norm človekovega delovanja, hotenja in čutenja, ki so pravilne glede na vidik dobrega in zlega oz. moralnega in nemoralnega. Oseba težko etično ali krepostno deluje, če nima ustrezne družbene opore, zato dober družbeni okvir spodbuja in krepi etične drže, slab pa nadalje otežuje njihovo uresničevanje (Juhant, 2009).

Profesionalna etika se ukvarja z vrednotami, načeli oz. standardi in vrlinami, ki so povezane s posebnimi področji človekovega delovanja, med katerimi so prvenstveno v ospredju tista, ki jih spremlja posebna predpostavljena vednost oz. poglobljeno znanje o določenem področju, jih zaznamuje služenje skupnosti oz. družbi kot celoti (kot npr. področja medicine, prava, uprave) ter pri svojem delovanju izkazuje visoko stopnjo avtonomije. Glede na te kriterije lahko govorimo tudi o etiki v upravi kot o profesionalni etiki, saj upravno delo zadosti omenjenih kriterijem. Osrednja vprašanja, ki si jih zastavljata profesionalna etika, so, ali obstajajo vrednote, načela in vrline, ki so za določeno področje specifične ter kako jih za to zamejeno področje človekovega delovanja natančneje opredeliti. Pomen

in zahtevnost profesionalne etike tako izhaja tudi iz tega, da na eni strani temelji na najsplošnejših premislekih o človeškosti in dobrem življenju, po drugi strani pa naj bi napotovala k praktičnemu delovanju znotraj izbrane področja delovanja ter s tem določala kriterije moralno pravilnega in nepravilnega delovanja, načela, vodila in pravila, ki jih moramo upoštevati, in vrednote, katerim moramo slediti.

Pomembno je, da takšne profesionalne ali aplikativne etike ne oddaljimo preveč od etike same, saj ji na ta način pogosto umanjka utemeljenost v splošnejših etičnih vrednotah, načelih in drugih premislekih. Vedno obstaja nevarnost, da se posamezna disciplina, poklic ali pa področje človekovega udejstvovanja preveč zapre vase in tudi etična izhodišča izvaja zgolj iz svojega področja. Na ta način se izgubi celostnost človekove osebe in vrednostnih dimenzij njegovega življenja (npr. posameznik ali skupina posameznikov svojo poklicno etiko vidijo kot nekaj, kar jim narekuje drugačne etične standarde in pravila, kot jim, izven svojega poklica, sledijo po svoji vesti oz. v svojem življenju). Nadalje, takšna etika postane »nepreverljiva«, v smislu, da se izgublja zaupanje v njo s strani vseh tistih, ki v njen »posvečen« krog ne spadajo. Etika je ena sama, seveda pa bomo pri posameznih področjih človekovega življenja in delovanja srečali mnogo specifik, posebnih situacij, znanj, postopkov, vlog in nalog, ki jih moramo najprej izjemno dobro poznati, potem pa nanje navezati tudi etiko (Maxwell, 2007). Vsako področje človekovega udejstvovanja ima svoje specifikke in ukvarjanje z njegovo etiko bo gotovo pripeljalo do vprašanj, problemov in konfliktov, značilnih za to področje, in zato še kako velja usmerjati našo pozornost prav in posebej nanje.

V spreminjajoči in razvijajoči se demokratični družbi se spreminja tudi pogled na družbeno vlogo uprave, ki se vse bolj pomika k dimenzijam partnerstva, vključevanja in odgovornosti. Osrednje etične postavke vključujejo zakonitost, poštenost, nepristranskost, spoštovanje ljudi in njihovega dostojanstva, delavnost in prizadevnost, gospodarnost in učinkovitost ter dostopnost do strank (Brejc, 2000). Ti novi pogledi na javno upravo prinašajo s seboj tudi nove etične dimenzije, ki jih mora uprava vgraditi v svoje delovanje. Del teh prizadevanj vključuje stremljenje za povečanjem integritete v upravi ter doseganjem etične odličnosti, čemur naj bi prvenstveno služili etični kodeksi ter ostala merila in vodila, ki so sprejeta za področje uprave. Profesionalna etika v upravi je vedno v vlogi zagotavljanja profesionalizma. Oblikovana je lahko neformalno ali formalno (npr. v obliki prisege, kodeksa, pravilnika, vodil ipd.), da bi se lahko v polnosti razvila in bila učinkovita, morajo biti izpolnjeni določeni pogoji, kot na primer vzpostavljena etična infrastruktura in celovito razvito podporno

okolje, učinkovit nadzor in kaznovanje, aktivna civilna družba in neodvisni mediji, delovanje demokracije in pravne države pa tudi vzpostavljena etična kulture v družbi nasploh (Haček, 2011).

V omenjenih procesih je ključno, da etika in etični standardi ne predstavljajo le zunanjih okvirov oz. omejitev delovanja uprave, kakor je to pogosto napačno razumljeno s strani zakonodajalca, ampak da je etika to, iz česar delovanje uprave izrašča. Če si etičnost zastavimo kot cilj, je to lahko kvečjemu dolgoročen cilj; etike se preprosto ne da vsiliti od zunaj in na hitro, ampak gre za proces, ki je dolgotrajen in naporen, posebej če druge družbene okoliščine temu niso preveč naklonjene. Krepitev integritete je zato pomemben del etike v upravi. Že sama zavezanost javnemu interesu in kodeksom etike od posameznikov, skupin in institucij ne terja zgolj spoštovanja pravil, temveč oblikovanje odločitev ter sprejemanje odgovornosti zanje. Seveda pa se zgolj z navodili ali kodeksi tega ne da doseči, saj uresničenje takšnega cilja terja celostno podporno okolje in spodbude, ki bodo vodile k oblikovanju pristne etične drže in odgovornosti, ki bo temeljila tudi na ustreznih vrlinah zaposlenih in institucij (Geuras in Garofalo, 2005: 108).

Uprava je odgovorna, ko deluje odgovorno nasproti vsem državljanom in skupnosti kot celoti ter njenim interesom in ciljem. Evropska unija tako posebej poudarja pravico do dobrega upravljanja in s tem dobre uprave (41. čl. Listine EU o temeljnih pravicah). Učinkovitost in kakovost sta končna cilja upravnih organizacij, javnost pa lahko od uprave zahteva doseganje etičnega maksimuma (tudi širše npr. v smislu etične usposobljenosti zaposlenih, varovanja okolja, javnosti podatkov, izogibanja konfliktov interesov, ipd.). V tem se javna uprava razlikuje od zasebnega sektorja in zasebnih organizacij, kjer sta učinkovitost in kakovost zgolj pogoj oz. sredstvo za doseganje drugih izbranih ciljev in kjer takšne nujne zahteve po etičnem maksimumu ni (Geuras, Garofalo, 2011: 15–22). Na takšnem temelju javnost oz. skupnost tudi izrazi svoja pričakovanja (javni interes), v skladu s katerimi mora upravna organizacija potem delovati, temu slediti ter tudi ponotranjiti izražene vrednote in cilje.

Na področju vzdrževanja in upravljanja odgovornega in etičnega ravnanja v upravnih organizacijah sicer poznamo več pristopov in načinov, pomembno pa je, da že sama ideja upravljanja etike določene organizacije predpostavlja, da lahko imamo na njo nekakšen nazor, torej da gre pri tem za načrtovan proces, ki pa mora biti upravljan z zbranim, natančnim in sistematičnim upoštevanjem vseh bistvenih postavk upravne organizacije, njenih omejitev, poslanstva in ciljev (Cooper, 2006: 147–149).

Najslabše učinke oz. posledice lahko pričakujemo, ko nasprotno ta proces jemljemo preveč zlahka ter stvari rešujemo po naključju in glede na posamezne primere, ali pa se takšnemu upravljanju sploh odpovemo. Upravljanje je pomembno tudi z vidika, da običajno splošnejša etična načela in vodila prevaja v prakso in konkretne življenjske situacije pri delovanju uprave.

Pri upravljanju etike in integritete lahko razločimo vsaj dva ločena pristopa, ki jih bomo zasledovali tudi pri naši analizi v nadaljevanju. Prvi je usmerjen predvsem v zunanje mehanizme upravljanja in nadzora, npr. zakonodajo, pravilnike, kodeks ter deloma na polje organizacijske strukture. Druga vrsta pristopa pa zajema kultiviranje in krepitev profesionalnih vrednot in organizacijske kulture, posebej preko usposabljanja, profesionalne socializacije in vodenja z zgledom. Njeno bistvo je, da korenini v vsakem posamezniku ter integriteto in etičnosti šele od njega navzgor prenaša na raven upravne organizacije. Oba pristopa pa nista nujno izključujoča, ampak jo lahko integriramo v celostni pristop (Cooper, 2006: 151). V Republiki Sloveniji lahko vsaj en vidik tega zavedanja možnosti celostnega pristopa razberemo iz sprejetja in vsebine *Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije* (ZIntPK) v letu 2010.

### 3. Etična zakonodaja za področje uprave: primer Slovenije

Etična zakonodaja za upravo predstavlja jedro zunanjih upravljavskih in nadzornih mehanizmov za polje etike, utemeljena pa je predvsem v ustavnem in upravnem pravu. Njene prednosti so predvsem v tem, da predstavlja trdno pravno podlago, ki običajno določa tudi sankcije za kršitelje, katerih kaznovanje nadalje deluje tudi kot zgled za ostale. Njene slabosti pa so, da pogosto ni dovolj specifična, da bi predvidela in pokrila vse možne situacije, da jo je neredko težko izvrševati (luknje, bližnjice, ni prijav nepravilnosti, idr.) ter da lahko v nekaterih primerih celo negativno deluje na etičnost zaposlenih v upravi, v smislu da vodi do občutij nevednosti in ogroženosti (Cooper, 2006) ali pa do izgube smisla lastne identitete ter slabe rutine (Švajger, 2005: 105).

Osnovne okvire etične zakonodaje za upravo v Republiki Sloveniji določa *Zakon o javnih uslužbencih* (ZJU), posebej v delu o skupnih načelih sistema javnih uslužbencev (7.–15. čl.). Ta del zajema načelo enakopravne dostopnosti, načelo zakonitosti, načelo strokovnosti, načelo častnega ravna-

nja, omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril, načelo zaupnosti, načelo odgovornosti za rezultate, načelo dobrega gospodarjenja, načelo varovanja poklicnih interesov in načelo prepovedi nadlegovanja. V svojem 93. čl. tudi določa, da mora javni uslužbenec ravnati skladno s kodeksom etike. Tudi *Zakon o državni upravi* (ZDU, 2.–13. čl.) določa pomembne vidike etične zakonodaje; posebej podarja zakonitost ter samostojnost, strokovnost, politično nevtralnost in nepristranskost pri delovanju uprave. Izpostavljeno je tudi zagotavljanje spoštovanja osebnosti in osebnega dostojanstva strank. Podobna določila nahajamo tudi v *Zakonu o splošnem upravnem postopku* (ZUP; cf. Kovač, 2012).

Gljučni instrument upravljanja etike in integritete pa predstavlja že omenjeni *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije* (ZIntPK). Za nadzor nad izvajanjem zakone in z njim povezanih nalog določa Komisijo za preprečevanje korupcije (KPK), ki je samostojen in neodvisen državni organ, ki deluje na področju krepitve učinkovitega delovanja pravne države in preprečevanja njenega ogrožanja s koruptivnimi dejanji (5. čl.). Zakon integriteto opredeljuje kot »pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi« (ZIntPK, 4. člen). Opredelitev je razmeroma splošna, nedoločna ter prvenstveno ne naslavlja notranjih drž posameznika. Če prisotnost integritete opredelimo kot odsotnost korupcije, potem je sicer omenjeni zakon prinesel veliko določb, ki bi naj preprečevale in odpravljale korupcijska tveganja, npr. opredelitev nalog in pristojnosti Komisije za preprečevanje korupcije (5.–22. člen), obveznost protikorupcijske klavzule v pogodbah (14. člen), zaščita prijaviteljev korupcije (23.–25. člen), nezdružljivost funkcij (26. člen), prepoved in omejitve sprejemanja daril (30. člen), nadzor nad premoženjskim stanjem (41. člen), registracija lobistov (58. člen).

Eden ključnih elementov zakona je nadalje, da je prinesel obvezo po vzpostavitvi načrta integritete v vseh segmentih javnega sektorja (47. člen). Zakon je načrt integritete predvidel kot mehanizem za ugotavljanje stopnje integritete ter orodje za krepitev integritete posamezne organizacije. Služil naj bi ugotavljanju in odpravljanju ranljivosti organizacije in njenih zaposlenih v povezavi z nastankom oz. možnostjo korupcijskih ravnanj. Ravno zato načrt zajema prepoznavo relevantnih tveganj za korupciji, oceno, kakšno nevarnost oz. izpostavljenosti le-ta predstavljajo za organizacijo, ter določitev ukrepov za zmanjšanje ali odpravo teh tveganj. Seveda pa sam načrt integritete še ne prinese povečanja integritete posamezne organizacije, pomembneje je, da ga zaposleni znotraj organizacije spoštujejo

in pozitivno izvajajo. Načrt integritete tudi ne sme postati statičen, ampak se mora spreminjati in posodabljati glede na izpostavljenost korupcijskim tveganjem.

Kljub spremembi in dopolnitvi zakona v letu 2011, je v javni razpravi v Republiki Sloveniji vedno več pozivov k novelaciji zakona oz. celo k sprejetju popolnoma novega zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. Senat Komisije za preprečevanje korupcije je tako v javnem pismu z dne 3. 12. 2013 med drugim predlagal (i) odpravo subsidiarnosti zakona, s čimer bi dejansko dobil naravo systemskega predpisa, (ii) krepitev nadzornih pristojnosti KPK, (iii) vzpostavitev zakonskega okvira za izvajanje preventivnih systemskih in tematskih nadzorov komisije v subjektih javnega sektorja z namenom svetovanja, krepitev integritete in identifikacije ter odpravljanja systemskih korupcijskih tveganj in (iv) vzpostavitev nadzora nad delom KPK z vidika integritete, objektivnosti in učinkovitosti (Javno pismo senata KPK, 2013).

Ugotovimo lahko, da gre tudi pri teh pozivih za spremembo zakona za aktiviranje predvsem zunanjih mehanizmov kot prvi in najpogostejši odziv na neetična ravnanja. Sprememba zakonodaje sama po sebi gotovo ne bo prinesla večje integritete in etike, sicer bi to vzpostavil že prvotni zakon. Učinkovitejša pot je v sistematičnem gojenju etične kulture (pozitivni zgledi, socializacija, usposabljanje). Nadaljnja ovira, ki jo lahko izpostavimo je tudi precejšnja zmešnjava in nedoločenost, ki velja za izpostavljene vidike etične zakonodaje. Pogosto se posamezne zakonske določbe ponavljajo, le da v drugačni ubeseditvi, opredelitev integritete se sklicuje na druge zakone in predpise ter kodekse. Vse to kaže na razmeroma nesistematičen in netrajnosten pristop k upravljanju etike v javni upravi v Republiki Sloveniji. To bomo v nadaljevanju kratko prikazali tudi s primerom etičnih kodeksov.

#### 4. Etični kodeksi in uprava

Etični kodeks je mogoče opredeliti kot nabor načel, vrednot in pričakovanih ravnanj, po katerih si določena skupina ali skupnost želi in zada živeti. Gre za sistematično zbran, dobro opredeljen in jasno oblikovan sklop meril, politik in pravil, ki veljajo za praktično delovanje in pravilno ravnanje posameznikov in ki opisujejo vzorce vzornega obnašanja in delovanja v določeni skupnosti ali organizaciji. Kodeksi rezultat širše uveljavljene kulture skupnosti ali organizacije, moč jih je dopolniti z nadaljnjimi, bolj



specifičnimi pravili in predpisi ravnanja ter pomagajo prenašati ideale, vrednote in načela v vsakdanje odločanje, vedenje in dejanja. (Reeder, 1931).

Kljub temu, da nahajamo obsežen sklop razprav o naravi, obsegu in učinkovitosti kodeksov ravnanja oz. etike (Rezaee et al., 2001), izmed katerih so nekatere glede učinkovitosti tudi precej skeptične, se moramo hkrati zavedati, da tudi, če organizacija ali skupnost nimata zapisnega ali priznanega etičnega kodeksa, običajno sledita tako imenovanemu »živemu kodeksu«, ki predstavlja »kognitivni, čustveni in vedenjski izraz etične identitete organizacije« (Verbos et al., 2007: 17). Struktura in vsebina kodeksov etike se od primera do primera seveda razlikujeta, kakor tudi njihov obseg. Običajno ti vidiki odražajo velikost skupine ali organizacije ter kompleksnost in naravo njihovega delovanja. Značilnosti dobrega in učinkovitega kodeksa etike lahko kratko izpostavimo v naslednjih točkah. Jasnost in preprost jezik: kodeks mora biti napisan jasno (tudi s primeri in pojasnili). Ton kodeksa: ta mora spodbujati in motivirati za etičnost in poistovetenje z vrednotami in načeli, na katerih kodeks sloni. Določnost: izogibamo se ohlapnim izrazom in nedoločnim opisom tako pričakovanih ravnanj kot posledic kršitev. Pokritost: kodeks mora zajemati karseda široko področje etičnega obnašanja in ravnanja, da ne bi izpustil kakšne pomembne vrste nesprejemljivega vedenja oz. puščal preveč odprtih dilem. Nazadnje, kodeks mora imeti podporo s strani vodilnih ter v kolikor določa sankcije, se morajo te dosledno izvajati (Brown, 2009; Spiro, 2013; Schwartz, 2004; Ethics Resource Center, 2001). Pri določitvi kodeksa moramo biti realni v pričakovanjih, vendar ne postaviti »etične letvice« pre nizko oz. etike ne razumeti v smislu, da je le-ta nekaj prostovoljnega ali neobveznega. To bi pomenilo sprejeti pogled na etiko kot na nekaj minimalnega, kar je napačno in škodljivo (Rezaee et al., 2001). Določbe v kodeksu izvajamo dosledno, vključno s posledicami za tiste, ki ga kršijo. Poskušamo se izogniti temu, da v kodeksu zgolj ponavljamo, kar je že urejeno in določeno z drugimi pravili in predpisi, ki so v veljavi. Etični kodeks seveda ne more biti edini dokument ali sredstvo za uravnavanje obnašanja in ravnanja, saj v kontekstu določene vnaprej strukturirane organizacije s predpisanim okvirom delovanja nahajamo kopico pravil in omejitev. Etični kodeks je namenjen dopolnitvi ustreznih standardov in pravilnikov ter predpisov, ne pa, da bi jih nadomestil ali jih ponavljal.

Pri pripravi etičnega kodeksa je ključno, da sledimo vključujočemu pristopu in spodbujamo dejavno sodelovanje vseh vpletenih. Na ta način pri vseh, ki sodelujejo, krepimo občutek za skupnost in skupno odločanje. Na ta način zmanjšujemo tudi spodbude za kršitev pravil, saj bi te pomeni-

le neke vrste samoprevaro. Etični kodeksi so lahko usmerjeni k pravilom (standardi ravnanja) ali pa so usmerjeni k ciljem (vrednostna usmerjenost) (Kleiner, Maury, 1997). Ker v upravnem okolju obstaja veliko različnih hierarhij, formalnih okvirov in gre za neenakost v porazdelitvi odnosov moči, je pristop preko pravil lahko zelo zapleten, saj bomo morali določiti, katera pravila veljajo za katero skupino, v kakšni meti in na kakšen način. To ovira vzpostavljanje prej omejenega občutka za skupnost ter jasnost, kratkost in določnost. Zato je v teh primerih bolj smiselno sprejeti ciljno usmerjen pristop, kjer kodeks zgolj določa cilje, ki jih želimo doseči, saj je bomo tako lahko dosegli večjo skladnost s temi cilji oz. vrednotami, ki so tudi cilji za vsakega posameznika.

V luči izpostavljenih vidikov etičnih kodeksov se lahko sedaj obrnemo tudi h kratki kodeksov, ki so v veljavi v Republiki Sloveniji. Po sprejetju *Zakona o javnih uslužbencih* je bil leta 2001 sprejet tudi *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*. Gre za razmeroma obsežen in zapleten kodeks, saj vključuje kar osemindvajset členov s številnimi določbami, omejitvami in vodili. V prvem delu kodeks povzema načela iz ZJU ter jih nekoliko podrobneje razčleni, nadalje pa med drugim ureja prijavo nezakonitega ravnanja, nasprotje in nezdržljivost interesov, politično in javno dejavnost javnih uslužbencev, odziva na neprimerne ponudbe in preverjanje poštenosti. *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev* se podobno bolj ali manj osredotoča zgolj na zbir splošnih načel, zakonskih omejitev in prepovedi, medtem ko vidiki moralnih vrlin oz. kreposti povsem umanjajo. Kodeks je mestoma nejasen in nedoločen, celo nelogičen. Jezik je pogosto zapleten, »pravniški«, dikcije se sklicujejo na druge zakone, tako da mu v smislu kodeksa, ki ga lahko javni uslužbenec ponotrani in se z njim poistoveti, gotovo spodleti. Zato je tudi kar upravičena ocena nekaterih, da velja le kot mrtva črka na papirju; niti ni poznan niti kršitve niso sankcionirane (Kovač, 2012: 280). To je bila tudi ena izmed spodbud, da je Uradniški svet leta 2011 sprejel *Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti*, ki naj bi jasneje temeljil na bistvenih vrednotah, načelih in osebnih vodilih javne uprave. Ta kodeks je bistveno krajši, sestavlja ga le deset vodil delovanja ter je napisan v prvi osebi množine, na način da spodbuja etiko in ravnanje v skladu z integriteto. Izhaja iz štirih skupin vrednot poslanstva in delovanja uprave, in sicer splošnih politično-pravnih vrednot, vrednot upravnega dela, profesionalnih vrednot in osebnih, obče človeških vrednot in drž (Kovač, 2012: 279). Vendar je kot dodaten kodeks podvržen tveganju, posebej z vidika vnosa negotovostih pri zaposlenih v javni upravi, ki jo sedaj zavezuje najmanj dva kodeksa. S tega ozira bi bil primernejša rešitev enoten kodeks, in ne dva ločena. Vsaj deloma bi

bil lahko pri pripravi le-tega za zgled tudi *Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev*, ki je formalno veljaven sicer samo za institucije in javne uslužbenke institucij EU, vendar ga lahko kot vodilo oblikovanja upravne kulture razumemo tudi v drugih okoljih. Ta kodeks je za razliko od omenjenih dveh umerjen tako na vodila za delovanje uprave kot tudi na to, kaj lahko državljan kot uporabnik od uprave pričakuje; slednjemu pomaga razumeti in uveljavljati pravice ter tako predstavlja tudi vlogo uprave navzven. Kodeks je napisan v razumljivem jeziku in pregleden, kar gotovo sodi med njegove prednosti.

## 5. Zaključek: Integriteta kot del etične infrastrukture

V zadnjem razdelku bomo pokazali, kakšna vlogo ima integriteta v okviru upravljanja etike in integritete v upravi. Ker integriteta kot vezana na zdrav moralni značaj najprej zadeva določeno ujemanje med našimi prepričanji in vrednotami na eni strani ter dejanji na drugi, jo moramo razumeti celostno. Aristotel tako med drugim izpostavlja pomen skladnosti moralnih prepričanj in stremljenj, pa tudi besed in dejanj (2002: 278, 300), in tudi večina drugih pojmovanj integritete poudarja dimenziji skladnosti in celostnosti (Šumi, 2013). Kadar prihaja do vrzeli med obema stranema, govorimo o pomanjkanju integritete, umanjkanju notranjega nadzora, ki se nato odraža v nenapovedljivem in nekonsistentnem ravnanju posameznika. Naša notranja zavezanost polni odgovornosti ni pomembna samo za naš občutek celostnosti značaja, samospoštovanja in identitete, ampak tudi za izpolnitev naše objektivne odgovornosti. Integriteta zajema neko celostnost, ne samo znotraj nas, ampak tudi v naših odnosih. Zato ni zgolj ena izmed značajskih lastnosti oz. vrlin (kot sta npr. pogum ali darežljivost), ki bi imela neko točno določeno nalogo (ali pravo funkcijo), temveč gre za kompleksno celoto izkustva in delovanja, ki vključuje moralno presojo, ustvarjalnost, intuitivne sposobnosti ter tudi razumsko-analitične sposobnosti (Cooper, 2006: 99). Podobno lahko ugotovimo, če to prenesemo na področje etike v upravi. V odnosu do vrlinske teorije in vrlinske etike sicer nekateri avtorji (npr. Svara, 2007: 11) razumejo integriteto kot eno izmed vrlin javnih uslužbencev (poleg poštenosti, neodvisnosti, sposobnosti in zavezanosti ravnanju v javnem interesu po najboljših močeh). Govora je tudi o integriteti »kot univerzalnemu etičnemu načelu, vrlini in standardu celostne odgovornosti za skupne vrednote človeka, naravnega

okolja, skupnosti in sveta« (Kečanović, 2012: 8). Vendar v luči zgoraj izpostavljenih premislekov o pomenu celostnosti značaja integritete najverjetneje ne moremo razumeti kot zgolj še ene izmed vrlin, temveč bolj v smislu nekakšne metavrline, ki povezuje in združuje ostale vrline, tako moralne kot spoznavne, v relativno trdno in trajno celoto. Razumeli bi jo lahko tudi kot regulativno (meta)vrline (Loder, 2008: 16), ki povezuje spoznavne ali moralne vrline ter jim glede na kontekst dodeljuje ustrezne vloge.

Tudi t. i. etična zakonodaja mora slediti takšnemu pojmovanju in razumevanju integritete, sicer ostaja na ravni zunanjih omejitev (Strahovnik, 2012). Če vrline razumemo kot osebnostno odliko oz. razmeroma trdno in trajno značajsko lastnost (kljub nekaterih pomislekom glede slednjega, ki prihajajo s strani spoznanj socialne psihologije – Strahovnik, 2007), ki jo lahko kultiviramo in je povezana z našim delovanjem, potem se moramo zavedati tudi, da gre za zapleten splet miselnih, čustvenih, motivacijskih in delovanskih gradnikov. V tem smislu mora etika javne uprave ter upravljanje integritete v njej stremeti k izgradnji celovitega »etičnega značaja« tako posameznikov kot institucij, znotraj katerega pa je izjemno pomemben mehanizem tega upravljanja zgled. Predvsem slednje pa je po naši oceni pogosto najšibkejša točka, posebej v slovenskem prostoru. Z vidika celostnosti značaja, moramo torej tesno povezovati integriteto kot metavrline, ostale vrline oz. kreposti ter odgovornost. Zato bi v prihodnosti znotraj etične zakonodaje veljalo bolj sistematično krepiti tudi te vidike, da bi sploh lahko dospeli do celovitega modela upravljanja integritete, ki bo dolgoročno zagotavljalo etično podlago javne uprave.

Integriteta ni nujno vezana zgolj na posamezne akterje, ampak lahko govorimo tudi o integriteti institucij in družbe kot celote. Družbo z integriteto lahko razumemo kot to, ki »sebe pojmuje kot skupnost enakopravnih posameznikov, ki jih preveva splošni medsebojni občutek, deljen s strani večine na osebni ravni, da naj bo vsak član skupnosti deležen enake skrbi, enake obravnave. Izhodišče družbe z integriteto je torej svoboden, enakopraven posameznik, ki mu ta status priznavajo vsi njegovi sodržavljeni zaradi njegovega enakega človekovega dostojanstva in skupnega občutka pripadnosti svoji skupnosti« (Avbelj, 2011). Integriteta institucij je del te integritete družbe in predstavlja temelj etičnega delovanja institucij in osnovo za zaupanje v institucije. Gre torej za slojevito soodvisnost etičnih podlag in podpornega okolja, v katerega je vpeta uprava. Upravljanje integritete je torej izjemno pomemben del etične infrastrukture, posebej za tiste posameznike in institucije, ki so zavezane javnemu interesu ter morajo ta interes tudi vseskozi dokazovati. Vrednote, ki si jih določena družba postavi kot pomembne, so na ta način bistvo etike javnih institu-

cij in njihovega odgovornega delovanja, ki predpostavlja zgoraj omenjeni etični maksimum, kateremu morajo biti zavezane. Kot so pokazali zgornji razmisleki o integriteti, je pomemben del teh stremeljenj tudi razvoj in gojenje etičnih in spoznavnih vrtilin, integritete in odgovornosti, ki so ključne za etično delovanje. Model upravljanja etike in integriteta mora te vidike vključevati, z zavedanjem, da le-ti presegajo zgolj etično zakonodajo.

## Literatura

- Aristotel (2002). *Nikomahova etika*. Ljubljana: Slovenska matica
- Avbelj, Matej (2011) Kaj je integriteta?, *Ius-Info*, kolumna 21. 1. 2011, <http://www.iusinfo.si/DnevneVsebine/Kolumna.aspx?id=62841>
- Brejc, Miha (2000) *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola
- Brown, Jerry (2009) *Ten Writing Tips for Creating an Effective Code of Conducts*, <http://www.ethics.org/resource/ten-writing-tips-creating-effective-code-conducts>
- Cooper, L. Terry (2006) *The Responsible Administrator*, 5th ed. San Francisco: Jossey-Bass
- Ethics Resource Center (2001) *A Guide to Developing Your Organization's Code of Ethics*, <http://www.shrm.org/about/documents/organization-coe.pdf>
- Geuras, Dean, Charles Garofalo (2011) *Practical Ethics in Public Administration*, 3rd ed. Vienna, Virg.: Management Concepts
- Haček, Miro (2001) *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede
- Javno pismo senata Komisije za preprečevanje korupcije (2013), [https://www.kpk-rs.si/upload/t\\_datoteke/Javno\\_pismo\\_KPK\\_3.12.2013.pdf](https://www.kpk-rs.si/upload/t_datoteke/Javno_pismo_KPK_3.12.2013.pdf)
- Juhant, Janez (2009) *Etika I. Na poti k vzajemni človeškosti*. Ljubljana: Študentska založba
- Kečanović, Bećir (ur.) (2012) *Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote: integriteta, odgovornost, vladavina prava*. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije
- Kleiner, Deborah S., Mary D. Maury (1997) *Thou Shalt and Shalt Not: An Alternative to the Ten Commandments Approach to Developing a Code of Ethics for Schools of Business*. *Journal of Business Ethics* 16(3): 331–336
- Kovač, Polonca (2012) *Uradniški etos in dobra javna uprava*. V: Kečanović, Bećir (ur.). *Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote: integriteta, odgovornost, vladavina prava*. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije, 261–283
- Loder, R. E. (2008) *Epistemic Integrity and the Environmental Future*. *Environ – Environmental Law and Policy Journal* 32(1): 1–36
- Maxwell, John C. (2007) *Ni takšne stvari kot »poslovna« etika*. Velenje: IPAK

- Rezaee, Zabihollah, Robert C. Elmore, Joseph Z. Szendi (2001) Ethical Behavior in Higher Educational Institutions: The Role of the Code of Conduct. *Journal of Business Ethics* 30(2): 171–183
- Schwartz, Mark S. (2004) Effective Corporate Codes of Ethics: Perceptions of Code Users. *Journal of Business Ethics* 55(4): 323–343
- Spiro, Josh (2013) How to Write a Code of Ethics for Business, <http://www.inc.com/guides/how-to-write-a-code-of-ethics.html/1>
- Strahovnik, Vojko (2007) Izbrani vidiki poslovne etike. V: Maxwell, John C. Ni takšne stvari kot »poslovna« etika. Velenje: IPAK, 113–129
- Strahovnik, Vojko (2012) Spoznavne vrline, integriteta in etika javne uprave. V: Kečanović, Bećir (ur.) Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote: integriteta, odgovornost, vladavina prava. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije
- Svara, James (2007) *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*. Sudbury, MA: Jones and Bartlett Publishers
- Šumi, Robert (2013) Vpliv integritete na uslužni stil vodenja v profitni in neprofitni organizaciji (doktorska disertacija). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede
- Švajger, Franjo (2005) Etika v javnem življenju in v državni upravi. *Dignitas* 23/24: 98–116
- Verbos, Amy Klemm, Joseph A. Gerard, Paul R. Forshey, Charles S. Harding, Janice S. Miller (2007) The Positive Ethical Organization: Enacting a Living Code of Ethics and Ethical Organizational Identity. *Journal of Business Ethics* 76(1): 17–33
- Reeder, Ward G. (1931) A Code of Ethics. *Educational Research Bulletin* 10(1): 12–19
- Žalec, Bojan (2010) Človek, morala in umetnost: uvod v filozofsko antropologijo in etiko. Ljubljana: Teološka fakulteta

## Predpisi

- Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev (2001) Evropski varuh človekovih pravic, [http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1370854497786\\_code\\_2013\\_SL.pdf&type=pdf&download=true&lang=sl](http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1370854497786_code_2013_SL.pdf&type=pdf&download=true&lang=sl)
- Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, [http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Uradsni\\_svet/Kodeks\\_Etike.doc](http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Uradsni_svet/Kodeks_Etike.doc)
- Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, Ur. l. RS, 8/2001
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, 2010/C 83/02
- Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB3), Ur. l. RS 24/05
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-UPB2), Ur. l. RS, 69/11
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3), Ur. l. RS, 63/07
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB2), Ur. l. RS 24/06

## UPRAVLJANJE ETIKE IN INTEGRITETE TER ETIČNI KODEKSI V UPRAVI

### Povzetek

*Etiko javne uprave razumemo kot področje, ki se nanaša na dobro utemeljena merila moralno pravilnega in napačnega delovanja, ki narekujejo javnim uslužbencem, kako ravnati, in sicer v okvirih dolžnosti iz opravljanja javne upravne službe, profesionalnih in etičnih načel, osebnih vrlin ter dobrobiti za skupnost kot celoto. Oblikuje in omogoča razumevanje odgovornosti zaposlenega v javni upravi, razumevanje glavnih postavk meril in vodil (kodeksov) za javno upravo v celoti ali za posamezna področja znotraj nje ter nam veča pozornost za različne dejavnike in pritiske, ki so prisotni v upravnem okolju in lahko vplivajo na neetično ravnanje. Osrednji cilj prispevka je podrobneje opredeliti etiko javne uprave ter jo umestiti na polje etike nasploh, posebej pa v nadaljevanju raziskati odnos med integriteto in etično zakonodajo. Na začetku zagovarjamo tezo, da se posamezna profesionalna etika ne sme preveč oddaljiti od samega jedra etike. V nadaljevanju se nato članek usmeri k problemu etične zakonodaje za področje javne uprave. Opredeli prednosti in slabosti takšne zakonodaje, s posebnim ozirom na etično zakonodajo v Republiki Sloveniji. Sama ideja upravljanja etike in integritete določene organizacije predpostavlja, da lahko imamo v tem oziru nekakšen nazor, torej da gre pri tem za načrtovan proces, ki pa mora biti upravljan z zbranim, natančnim in sistematičnim upoštevanjem vseh bistvenih postavk upravne organizacije, njenih omejitev, poslanstva in ciljev. Na podlagi omenjenega ob koncu prispevek obravnava pojem integritete ter zagovarja, da jo je najustrezneje razumeti kot metavrlino, ki povezuje ta etične kot spoznavne vidike delovanja zaposlenih v javni upravi, oz. kot regulativno vrlino, ki je bistven del etične infrastrukture ter nujna podlaga za učinkovitost etične zakonodaje.*

*Ključne besede: profesionalna etika, etika javne uprave, integriteta, kodeks etike, etična zakonodaja*

## INTEGRITY MANAGEMENT AND THE CODES OF ETHICS IN ADMINISTRATION

### Summary

*The ethics of public administration can be understood as a field that refers to well-founded criteria of right and wrong conduct, which directs public servants on how to act within the framework of duties of the public administration service, professional and ethical principles, personal virtues, and well-being of the community as a whole. It develops and provides an understanding of public servants' responsibilities, of the main postulates of the criteria and guidelines for public administration as a whole or for specific fields within it, and directs our attention to various factors and pressures present in the administrative environment, which may affect (un)ethical conduct. The main objective of the paper is to define more precisely the ethics of public administration and relate it to the field of ethics in general, and to explore the relationship between integrity and ethics legislation. At the beginning, the thesis that the individual professional ethics should not deviate too much from the very core of ethics is defended. The paper then focuses on the problem of ethics legislation in the field of public administration and identifies its strengths and weaknesses, with specific reference to ethical legislation in the Republic of Slovenia. The very idea of ethics and integrity management of an organization implies a certain level of control. It also implies a planned process, which must be managed with the attentive, precise, and systematic considerations of all the essential postulates of administrative organization, its limitations, mission, and goals. At the end, the paper deals with the concept of integrity and argues that it is most appropriately understood as a metavirtue that connects moral and epistemic aspects of public administration ethics and as a regulatory virtue, which is a vital part of the ethical infrastructure and an essential basis for the effectiveness of ethics legislation.*

Key words: professional ethics, ethics in public administration, integrity, code of ethics, ethics legislation