

Etički kodeks državnih službenika

*Željko Vojković**

UDK 35:08:17

Stručni rad (professional paper)

Primljeno 25. 5. 2007.

Prihvaćeno 28. 11. 2007.

Predmet rada su etička načela sadržana u Etičkom kodeksu državnih službenika koja upućuju na zakonito, pravično i profesionalno postupanje državnih službenika.

Prikazuju se i drugi tuzemni i međunarodni kodeksi, načela i propisi koji uređuju postupanja državnih službenika.

U komparaciji s europskim Kodeksom o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi predlažu se dopune Etičkog kodeksa s naglaskom na odnos državnih službenika i građana.

Ključne riječi: etički kodeks, državni službenici, ljudska prava, načelo zakonitosti, javni interes

1. Uvod

Državni su službenici, sukladno čl. 3/2. Zakona o državnim službenicima¹ (u daljnjem tekstu: ZDS), osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, za-

* Željko Vojković, Policijska uprava splitsko-dalmatinska, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, Splitsko-dalmatinska Police Department)

¹ NN 92/05.

konom ili drugim propisima.² Prema st. 3. tog članka, državni službenici su i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove.³

Osnovna načela postupanja državnih službenika u obavljanju državne službe (načelo zakonitosti i pravne sigurnosti, zabrane diskriminacije i povlašćivanja, hijerarhijske podređenosti i odgovornosti za rezultate) uređena su čl. 5.–8. ZDS. Ta načela nadopunjuju načela ponašanja državnih službenika iz čl. 15.–25. ZDS (načela obavljanja dužnosti i obveza postupanja u skladu sa zakonom, zabrane zlouporabe ovlasti, dužnosti odbijanja ponuđenih darova, zabrane neopravdanog nagrađivanja drugih državnih službenika, dužnosti pružanja informacija i obrazloženja o upravnim poslovima, dužnosti pravodobnog i učinkovitog izvršavanja poslova, dužnosti čuvanja službene tajne i poštovanja privatnosti, dužnosti stručnog postupanja, dužnosti prisutnosti na radnom mjestu te načela o načinu uporabe povjerenom imovinom i o osobnom ponašanju).

Pravila dobrog ponašanja državnih službenika uređena su Etičkim kodeksom državnih službenika,⁴ koji je na temelju čl. 25. st. 2. ZDS donijela Vlada Republike Hrvatske.

2. Etički kodeks državnih službenika

Riječ etički kodeks dolazi od grčke riječi *ethos* (ćud, ponašanje, običaj) i latinske riječi *codex* (zakonik) te se pod etičkim kodeksom razumije sustav pravila koja uređuju moralne (etičke) standarde ponašanja i koja služe kao kriterij za razlikovanje dopuštenih i nedopuštenih postupanja.

Prema Eugenu Pusiću, etika je javnog službenika »skup društvenih pravila koje je službenik usvojio kao svoj osobni kriterij ponašanja s obzirom na

² O nedosljednoj definiciji pojma državnih službenika iz čl. 3. ZDS vidi više: Koprić, Ivan, Prilagodba hrvatskog službeničkog sustava evropskim standardima, 102. Tribina Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba, Bilten, Zagreb, 2005., br. 31, str. 40–42.

³ Anamarija Musa smatra da osobe iz st. 3. obavljaju poslove koji »pripadaju u poslove unutarnjih službi svake upravne organizacije, a ne poslovima kojima se izvršava javna ovlast, osobe koje obavljaju takve poslove zapravo bi trebale biti uvrštene u kategoriju namještenika.« Evropski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima, Hrvatska javna uprava, 2006., br. 4, str. 108.

⁴ NN 49/06.

svoje svojstvo javnog službenika«. ⁵ Etička postupanja su antipod korupcijskom ponašanju te je to razlog što se u čl. 8. Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije naglašava dužnost države da »u okviru vlastitog institucionalnog i pravnog poretka, nastoji primijeniti kodekse ili norme ponašanja u cilju korektnog, časnog i pravilnog obavljanja javne službe«. ⁶ Etički kodeks ⁷ državnih službenika (u daljnjem tekstu: Etički kodeks) sadržava pravila dobrog ponašanja državnih službenika (u daljnjem tekstu: službenika) prema građanima i u međusobnim odnosima državnih službenika.

Etički kodeks sadržava ova poglavlja: opće odredbe, zaštita osobnog ugleda i ugleda državne službe, odnos službenika prema građanima, međusobni odnosi službenika, javni nastupi službenika, pritužbe na nepoštovanje etičkog kodeksa, upoznavanje novih službenika s etičkim kodeksom, javnost etičkog kodeksa, posebni etički kodeksi i stupanje na snagu.

Već iz naziva i redoslijeda poglavlja u Etičkom kodeksu razvidno je da se njime u većem dijelu uređuju odnosi između službenika i državne službe te međusobni odnosi službenika, a u manjem odnosi službenika i građana, te autor misli da nije u dovoljnoj mjeri naglašeno pravo građana na dobru upravu. ⁸

⁵ Pusić, Eugen, Nauka o upravi, Školska knjiga, Zagreb, 2002., 247.

⁶ NN – Međunarodni ugovori, 2/05. Konvencija je donesena na 58. sjednici Opće skupštine Ujedinjenih naroda 31. 10. 2003., a potvrđena je na sjednici Hrvatskog sabora 4. 2. 2005.

⁷ Vjekoslav Miličić ne smatra primjerenim korištenje izraza/složenice »etički kodeks«, već smatra da bi se trebalo koristiti izraz »načela morala/čudoređa«, Prijepori korupcije, Hrvatska pravna revija, 2006., br. 9, 2.

⁸ Republika Hrvatska kao kandidat za punopravno članstvo u Evropsku uniju (u daljnjem tekstu: EU) preuzima i europsku pravnu stečevinu (*acquis communautaire*), a pravo na dobru upravu (*good administration*) proklamirano je u čl. 41. Povelje o temeljnim pravima EU koji glasi:

»1. Svaka osoba ima pravo da njezine poslove nstitucija i tijela Unije obrađuju nepristrano, pravično i unutar razumnog roka.

2. To pravo uključuje:

- pravo svake osobe da je se sasluša prije primjene bilo koje individualne mjere koja bi nepovoljno utjecala na nju;
- pravo svake osobe da ima pristup svome dosjeu dok god se poštuju zakonski interesi povjerljivosti i profesionalne i poslovne tajne;
- obvezu uprave da obrazloži svoje odluke.

3. Svaka osoba ima pravo da Zajednica ispravi bilo kakvu štetu koju su prouzročile institucije ili njezini službenici u obavljanju svojih dužnosti u skladu s općim načelima uobičajenima u zakonodavstvima zemalja članica.

2.1. Zaštita osobnog ugleda i ugleda državne službe te međusobni odnosi službenika

Čl. 5., 6. i 7. Etičkog kodeksa propisuju obvezu službenika da u obavljanju službe primjenjuje načela državne službe i načela ponašanja državnih službenika propisanih ZDS-om i drugim propisima te da u obavljanju dužnosti i ponašanjem na javnom mjestu ne umanje osobni ugled i povjerenje građana u državnu službu. Službeniku se zabranjuje u obavljanju privatnih poslova koristiti se službenim oznakama ili autoritetom radnog mjesta u državnoj službi.

Navedene odredbe Etičkog kodeksa razrađuju odredbe čl. 25/1. ZDS koje navode da se službenik mora ponašati tako da ne umanji svoj ugled i ugled državne službe te da ne dovede u pitanje svoju nepristranost u postupanju.

Sukladno čl. 14. Etičkog kodeksa, kad službenik u javnim nastupima predstavlja državno tijelo, dužan je iznositi stajališta državnog tijela. Kad u javnim nastupima ne predstavlja državno tijelo, a riječ je o temi povezanoj s državnom službom, službenik mora istaknuti da iznosi osobna stajališta.

Obveza službenika da na svoj ugled i ugled državne službe pazi ne samo u radno vrijeme već i izvan njega posebno je naglašena kod policijskih službenika te čl. 112/1. t. 4. Zakona o policiji⁹ nedolično ponašanje u službi ili izvan službe policijskih službenika propisuje kao težu povredu službene dužnosti.

Međusobni odnosi službenika temelje se na uzajamnom poštovanju i kolegijalnosti. Službenik ne smije ometati druge u obavljanju službe, a međusobno moraju razmjenjivati mišljenja i informacije o pojedinim stručnim pitanjima. Važnu ulogu imaju nadređeni službenici koji podređene službenike moraju poticati na kvalitetno i učinkovito obavljanje službe, na međusobno uvažavanje, poštovanje i suradnju te na primjeren odnos prema građanima.

2.2. Odnos službenika prema građanima

Sukladno odredbama čl. 8., 9. i 10. Etičkog kodeksa, prema građanima službenici postupaju profesionalno, nepristrano, pristojno i stručno poma-

4. Svaka osoba može pisati institucijama Zajednice na jednom od jezika zemalja Ugovornica i mora dobiti odgovor na istom jeziku.« (Preveo ovlašteni sudski tumač za engleski jezik Toni Šoljan iz Splita) www.ombudsman.europa.eu/code/en/default.htm

⁹ NN 129/00.

žuci im u ostvarivanju njihovih prava. Postupajući jednako prema svim građanima, bez diskriminacije primjenjuju načelo zakonitosti i načelo javnog interesa, vodeći posebnu pažnju o osobama s invaliditetom i drugim osobama s posebnim potrebama. U službenom ophođenju s građanima službenik se služi hrvatskim jezikom i razumljivim rječnikom.

2.2.1. Načelo zakonitosti

Načelo zakonitosti osnovno je pravno načelo¹⁰ koje zahtijeva obvezno postupanje sukladno pravnim normama. Čl. 5. Ustava Republike Hrvatske¹¹ propisuje da zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom te da je svatko dužan držati se Ustava i zakona i poštovati pravni poredak Republike Hrvatske.

Na temelju čl. 4. Zakona o općem upravnom postupku,¹² u upravnim se stvarima, osim zakona i drugih propisa državnih organa, postupa i na temelju općih akata ustanova i drugih pravnih osoba koje one donose na temelju javnih ovlasti. Načelo zakonitosti osobito se mora poštovati kad se rješava po slobodnoj ocjeni, i tada rješenje mora biti doneseno u granicama ovlasti te mora biti u skladu s ciljem radi kojeg je ovlast dana. Pero Krijan navodi: »I u diskrecijskom odlučivanju o upravnoj stvari mora prethoditi utvrđivanje činjeničnog stanja na temelju kojeg se, po slobodnoj ocjeni, donosi odluka o rješavanju upravne stvari. Bez toga bi moglo doći do povrede ustavnog načela zakonitosti, kao i načela jednakosti svakog pred zakonom«. ¹³ Polazeći od toga da je člankom 140. Ustava propisano da međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, Ljiljana Karlovčan smatra da bi »odredbe kojima je regulirano načelo zakonitosti trebalo modernizirati bar na način da se propiše

¹⁰ Narodna je skupština Francuske 26. 8. 1789. u članku 6. Deklaracije o pravima čovjeka i građanina propisala: »Zakon je izraz opće volje. Svi građani imaju pravo da sudjeluju osobno, ili preko svojih predstavnika, u njegovu donošenju. On mora biti isti za sve, bilo da štiti, bilo da kažnjava. Budući da su svi građani jednaki pred zakonom, podjednako su im dostupna, prema njihovoj sposobnosti, sva dostojanstva, mjesta i javne službe, bez obzira na bilo kakvu razliku, osim one koja se tiče njihovih vrlina i njihovih talenata«. Marija, Pavičić: Francuska revolucija, Školska knjiga, Zagreb, 1963., 47.

¹¹ NN (pročišćeni tekst) i 55/01 – ispr.

¹² NN 53/91, 103/96 – Odluka USRH.

¹³ O načelu zakonitosti u upravnom postupku vidi više: Krijan, Pero: Komentar Zakona o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2005., 26–28 i 280–281.

da upravna tijela moraju rješavati i na temelju međunarodnih ugovora i glavnih pravnih načela.«¹⁴

2.2.2. Načelo zabrane diskriminacije

Sukladno čl. 10. Etičkog kodeksa, službenik postupa jednako prema građanima, bez diskriminacije ili povlašćivanja na osnovi dobi, nacionalnosti, etničke ili socijalne pripadnosti, jezičnog i rasnog podrijetla, političkih ili vjerskih uvjerenja ili sklonosti, invalidnosti, obrazovanja, socijalnog položaja, spola, bračnog ili obiteljskog statusa, spolne orijentacije ili na bilo kojoj drugoj osnovi.

Riječ je o općim načelima zabrane diskriminacije iz čl. 14/1. Ustava Republike Hrvatske i čl. 2/2. Opće deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda.¹⁵

Na temelju čl. 14. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda,¹⁶ donesene od Vijeća Europe u Rimu 4. studenog 1950., Evropski sud za ljudska prava navodi u više svojih presuda: »u skladu s praksom Suda, različit tretman ima diskriminacijski karakter, u svrhu čl. 14.,¹⁷ kada nema objektivno i razumno opravdanje, a to je ako nije poduzet radi legitimnog cilja ili ako ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi realizirati.«¹⁸

2.2.3. Profesionalnost, stručnost, nepristranost i pristojnost

Državni službenik u obavljanju službe mora se rukovoditi načelima svoje struke uz potpuno poznavanje propisa. Ivan Koprić navodi: »Orijentacija na profesionalne standarde zapravo znači proaktivni odnos prema tim

¹⁴ Vidi više: Ljiljana Karlovčan-Đurović, Polazišta i načela za modernizaciju Zakona o općem upravnom postupku, Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi, Inženjerski biro, Zagreb, 2006., 26–27.

¹⁵ Deklaraciju su Ujedinjeni narodi proglasili 10. prosinca 1948.

¹⁶ NN – Međunarodni ugovori, 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02 i 1/06.

¹⁷ Čl. 14. glasi: »Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj konvenciji osigurat će se bez diskriminacija na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo pravno mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost.«

¹⁸ Vidi više: Maričić, Domagoj, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, s napomenom i sudskom praksom, Novi informator, Zagreb, 2006., 27.

standardima, zalaganje da se ostvare ciljevi koji su pred upravu odnosno službenike postavljeni prema pravilima struke, na najbolji način.«¹⁹

Stručno usavršavanje²⁰ trajna je obveza službenika. Vlada Republike Hrvatske donijela je za razdoblje 2005.–2009. Strategiju osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika u cilju općeg povećanja razine vještina, sposobnosti, znanja i kvalifikacija službenika. U okviru Središnjeg državnog ureda za upravu osnovan je Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika koji je pripremio Katalog programa izobrazbe koji sadržava »širok raspon tečajeva, radionica, treninga, seminara i konferencija – u cijelosti oblikovanih kako bi svakog državnog službenika uputili u nova znanja, vještine i odgovornosti koji će mu pomoći suočiti se sa sve većim zahtjevima moderne javne uprave«.²¹

Svakako, od posebne je važnosti sustav posebnog školovanja za rad u upravi jer »organiziranim sustavnim školovanjem, osim manifestnog cilja prenošenja znanja i sistemskog iskustva, polaznicima se nameće i *hidden curriculum*: ujednačavanje vrijednosnih stavova, stila rada i ponašanja«.²²

Obveza je službenika da obavlja dužnost tako da njegovo ponašanje ne bude vođeno osobnim uvjerenjem i interesom ili interesom drugih odnosno da primjenjuje pravo bez privilegiranja ili predrasuda. Čl. 37. ZDS propisuje da službenik ne smije donositi odluke odnosno sudjelovati u donošenju odluka koje utječu na financijski ili drugi interes njegova bračnog ili izvanbračnog druga, djeteta ili roditelja, fizičkih ili pravnih osoba s kojima ima službene ili poslovne kontakte u posljednje dvije godine ili koje su u posljednjih pet godina financirale njegovu izbornu kampanju ili kojih je predstavnik, zakonski zastupnik ili stečajni upravitelj ili s kojima je on, njegov bračni drug, dijete ili roditelj u sporu ili je njihov dužnik te trgovačkog društva, ustanove ili druge pravne osobe u kojima se namjerava zaposliti.

Sukladno Etičkom kodeksu, službenici se moraju ponašati tako da stranci ne bude neugodno niti da se narušava njezin ugled. Akademik Eugen Pusić ističe da je bit odnosa između građana i službenika u »etičkom stavu

¹⁹ Vidi više: Koprić, Ivan, Organizacijska kultura u javnoj upravi, Pusić Eugen i dr., Hrestomatija upravne znanosti, sv. I., Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1998., 171.

²⁰ O upravnom obrazovanju i usavršavanju tijekom rada u javnoj upravi vidi više: Koprić, Ivan, Trendovi u razvoju i mogućnosti kvalitetnijeg upravnog obrazovanja u Hrvatskoj, Europeizacija uprave i primjena Zakona o državnim službenicima, Novi informator, Zagreb, 2006., 67–77.

²¹ Palarić, Antun, Katalog programa izobrazbe, Zagreb, 2007., 2.

²² Kregar, Josip, Izbor upravne elite, Pusić Eugen i dr., Hrestomatija upravne znanosti, sv. I., Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1998., 212.

javnog službenika, u njegovoj spremnosti da načelno i u najvećoj mogućoj mjeri pomogne svakom građaninu koji se pojavi s nekom svojom potrebom pred upravnom organizacijom. Ako ta načelna spremnost postoji, naći će se ubrzo i prirodni ljudski oblik saobraćaja, a ako je nema, ne pomažu ni najuglađenije 'manire'.²³

2.2.4. Pomaganje građanima i zaštita javnog interesa

Načelo zaštite građana i zaštite javnog interesa upućuje na dvostruku dužnost službenika pri obavljanju službe, odnosno na njihovu obvezu da omogućće građanima ostvarivanje njihovih prava uz brigu da to ne bude na štetu drugih osoba ili javnog interesa.

Što je javni interes, nije određeno, te ga službenici moraju procjenjivati na temelju konkretnog propisa koji primjenjuju rješavajući o pravu ili obvezama građana ili organizacije. Kad se radi javnog interesa moraju provoditi hitne mjere, nadležno tijelo može na temelju čl. 141/1. t. 4. Zakona o upravnom postupku donijeti rješenje u skraćenom postupku odnosno na temelju čl. 214. istog propisa usmeno rješenje.

Sukladno čl. 5. Zakona o upravnom postupku, kada državni službenici saznaju ili ocijene da građani ili organizacije imaju osnove za ostvarivanje nekog prava, dužni su ih na to upozoriti. Ako se strankama na temelju zakona nalažu kakve obveze, prema njima će se primjenjivati one mjere koje su za njih povoljnije.

2.2.5. Javnost Etičkog kodeksa i pritužbe na njegovo nepoštovanje

Etički kodeks ističe se na vidnom mjestu u državnom tijelu, a objavljuje se na web-stranicama Vlade Republike Hrvatske i državnih tijela.

Građani i službenici pritužbe na nepoštovanje Etičkog kodeksa podnose čelniku državnog tijela koji odgovor na pritužbu daje najkasnije u roku 30 dana od dana njezina podnošenja. Ako je pritužba opravdana, čelnik državnog tijela pokreće postupak zbog povrede službene dužnosti. Ponašanje suprotno Etičkom kodeksu koje nanosi štetu ugledu službe teža je povreda službene dužnosti iz čl. 99/1. t. n) ZDS. Čelnici državnih tijela dužni su jednom godišnje, najkasnije do 31. prosinca, izvijestiti Središnji državni ured za upravu o podnesenim pritužbama i postupcima koji su u

²³ Pusić, Eugen, Nauka o upravi, Školska knjiga, Zagreb, 2002., 249.

svezi s njima pokrenuti, a koji je dužan najkasnije do 31. siječnja sljedeće godine objaviti skupno izvješće na svojoj web-stranici.

Pritužbe na rad službenika građani mogu uputiti Odboru za predstavke i pritužbe Hrvatskog sabora te pučkom pravobranitelju.²⁴

Čelnik državnog tijela dužan je službenike koji se primaju u državnu službu upoznati s Etičkim kodeksom.

2.2.6. Posebni etički kodeksi te donošenje i stupanje na snagu Etičkog kodeksa

Čelnici državnih tijela mogu, uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske, donositi posebne etičke kodekse²⁵ koji moraju biti usklađeni s odredbama Etičkog kodeksa.

Prije donošenja Etičkog kodeksa stupio je na snagu Kodeks policije,²⁶ a nakon njegova stupanja na snagu donesen je Kodeks profesionalne etike službenika Ministarstva financija, Carinske uprave.²⁷

Etički kodeks donijela je Vlada Republike Hrvatske. Ali umjesto da on bude izraz neosporne volje službenika, ostaje dojam da im je nametnut i sukladno tome gubi na vjerodostojnosti. Po mišljenju autora, primjereniji je način donošenja Kodeksa policije koji je stupio je na snagu nakon što su izjavu o njegovu prihvaćanju potpisale dvije trećine policijskih službenika. Naime, kad postoji više sindikata državnih službi, a ne postoji jedinstvena strukovna organizacija odnosno udruga koja bi okupljala službenike, prihvatljivije je da kodeksi stupaju na snagu na temelju potpisivanja dragovoljnih izjava o njihovu prihvaćanju nego da ih donosi poslodavac.

3. Prijedlozi dopune Etičkog kodeksa

Po mišljenju autora, Etičkim kodeksom nije u dovoljnoj mjeri naglašen odnos državnih službenika i građana. Zato se prikazuju odredbe Europskog kodeksa o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi (u daljnjem tekstu:

²⁴ O kontroli nad upravom vidi više Borković, Ivan, *Upravno pravo, Informator*, Zagreb, 1997., 100–117.

²⁵ Strukovna udruženja koja okupljaju i državne službenike također donose svoje kodekse, pa tako imamo Kodeks medicinske etike i deontologije, Etički kodeks Hrvatske udruge medicinskih sestara itd.

²⁶ www.mup.hr, vidi više: Vojković, Željko, *Etički kodeks policije*, Hrvatska pravna revija, 2007., br. 2, 87–90.

²⁷ NN 133/06.

Europski kodeks)²⁸ kojima se uređuju njihovi međusobni odnosi. Europski se kodeks ne primjenjuje na odnose između tijela uprave i njihovih službenika, jer se ti odnosi uređuju pravilnicima o osoblju.

3.1. Zakonita očekivanja, dosljednost i savjetovanje

Europski kodeks u čl. 10. razrađuje načelo izvjesnosti i naglašava opravdana očekivanja građana da će se o njihovim pravima ili obvezama odlučivati na uobičajen način, onako kako se rješavalo u istovrsnim predmetima, sve u skladu sa zakonom:

- »1. Službenik će biti dosljedan prilikom rada na upravnim poslovima, isto kao i prilikom rada na upravnim poslovima za instituciju.²⁹ Službenik će slijediti uobičajenu administrativnu praksu, osim ako postoje opravdani razlozi za odstupanje od takve prakse u posebnom slučaju; ti će razlozi biti pismeno zabilježeni.
2. Službenik će poštovati zakonita i opravdana očekivanja koja pripadnici javnosti³⁰ imaju prema načinu na koji je institucija postupala u prošlosti.
3. Službenik će, kad je to nužno, savjetovati javnost o tome kako će se obavljati stvar koja se događa tijekom njegova ili njezina otpusta i kako treba nastaviti rješavati predmetno pitanje.«

Najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske su vladavina prava i poštovanje ljudskih prava. Njihovo poštovanje traži tumačenje zakona i drugih propisa u skladu s načelom izvjesnosti i načelom zaštite legitimnih očekivanja stranaka u postupcima u kojima se odlučuje o njihovim pravima i obvezama. Postupanje državnih službenika i primjena propisa moraju biti takvi da građaninu omoguće da prema njima uskladi svoje ponašanje i da može predvidjeti posljedice koje njegovo ponašanje može uzrokovati.

3.2. Razumni rok za donošenje odluka

Pravo stranke na donošenje odluke u razumnom roku, odnosno da se o njezinim pravima i obvezama odluči bez nepotrebnog odugovlačenja, ure-

²⁸ Europski kodeks predložio je 1999. europski ombudsman, a prihvatio ga je Europski parlament 6. 9. 2001.

²⁹ Pojam »institucija« označuje ustanovu ili tijelo Europske zajednice.

³⁰ Pojam »javnost« odnosi se na fizičke i pravne osobe.

đeno je čl. 17. Europskog kodeksa koji propisuje rok od dva mjeseca kao krajni rok za donošenje odluke:

- »1. Službenik će se pobrinuti da se odluka o svakom zahtjevu ili pritužbi instituciji donese unutar razumnog roka, bez odgode, ni u kojem slučaju kasnije od dva mjeseca od datuma primitka. Isto će se pravilo primijeniti prilikom odgovaranja na pismena pripadnika javnosti, kao i za odgovore na upravne bilješke koje je dužnosnik podnio svojim nadređenima tražeći upute u svezi s odlukama koje treba donijeti.
2. Ako se o zahtjevu ili pritužbi prema instituciji ne može, zbog složenosti pitanja koja pokreće, odlučiti unutar navedenog roka, službenik će obavijestiti autora o tome što je prije moguće. U tom se slučaju konačna odluka mora dostaviti autoru u najkraćem vremenu.«

Čl. 29/1. Ustava obvezu postupanja u razumnom roku propisuje samo za sudove te je radi nedopustivih i bezrazložnih odugovlačenja upravnih postupaka nužno u Etičkom kodeksu naglasiti obvezu postupanja u razumnom roku.

Zakonom o općem upravnom postupku i Zakonom o upravnim sporovima građani su u dovoljnoj mjeri zaštićeni od šutnje uprave.³¹ Međutim, ovdje je riječ o obvezi službenika da građane ne dovodi u položaj da moraju poduzimati odgovarajuće radnje zbog šutnje uprave odnosno njezine neaktivnosti.

3.3. Obveza navođenja osnova za odluke

Čl. 18. Europskog kodeksa propisuje obvezu navođenja pravne osnove i jasnog obrazloženja odluka kojima se rješava o pravima i obvezama građana:

- »1. Svaka odluka institucije koja može nepovoljno utjecati na prava ili interese pojedinca navodit će osnove na kojima se temelji tako da će jasno navesti bitne čimbenike i pravnu osnovu odluke.
2. Službenik će izbjegavati donošenje odluka koje su utemeljene na šturim i nejasnim osnovama ili koje ne sadržavaju individualno obrazloženje.

³¹ O šutnji uprave vidi više: Šikić, Marko, Temelji zaštite građana od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, br. 2, 2006., 121–147.

3. Kad nije moguće, zbog velikog broja osoba kojih se tiču slične odluke, priopćiti detaljno osnove odluke, kao i kad se iz istog razloga rade tipski odgovori, službenik će jamčiti da će naknadno pribaviti građaninu, koji to izričito zahtijeva, odgovor s individualnim obrazloženjem.«

Čl. 209/2. Zakona o općem upravnom postupku propisuje što svako obrazloženje upravnog akta³² mora sadržavati. Međutim, kao što navode suci Upravnog suda Božo Gagro i Dunja Jurić-Knežević: »Vrlo su česti slučajevi da se upravni akti donose bez potpunog obrazloženja, tj. da se u obrazloženju akta ne iznosi utvrđeno činjenično stanje te pravni propisi i razlozi zbog kojih je određena upravna stvar riješena kao u dispozitivu akta.«³³ Da ni Upravni sud nije u dovoljnoj mjeri vodio računa o obrazloženju, vidi se i iz presude Ustavnog suda broj U-III-807/203³⁴ od 1. lipnja 2006. gdje se u obrazloženju navodi kako se Upravni sud nije osvrnuo na činjenicu da su obrazloženja prvostupanjskog i drugostupanjskog rješenja sadržajno istovjetna obrazloženjima rješenja istog upravnog tijela u brojnim drugim istovrsnim upravnim stvarima stavljanja na raspolaganje protiv kojih su i drugi policijski djelatnici pokrenuli upravne sporove zbog istih razloga zbog kojih je taj spor pokrenuo i podnositelj ustavne tužbe. Sud napominje da je Upravni sud bio dužan, u granicama zahtjeva iz tužbe, provesti kontrolu zakonitosti osporavanih rješenja i s aspekta njihove »tipiziranosti« i bezličnosti do stupnja koji se ne može smatrati sukladnim čl. 209/2. Zakona o upravnom postupku. U pravilu, svaka se odluka mora pozivati na propise na temelju kojih je donesena te mora imati obrazloženje koje sadržava navođenje zahtjeva, dokaza koji su u postupku izvedeni, utvrđeno činjenično stanje, razloge koji su bili odlučni pri ocjeni dokaza, razloge zbog kojih nije uvažen koji od zahtjeva, pravne propise i razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na rješavanje pravne stvari na način kako je odlučeno.

3.4. Zahtjevi za informacijom

Pravo na informiranost, kao jedno od temeljnih ljudskih prava i jedan od osnovnih uvjeta demokratizacije društva, uređeno je čl. 22. Europskog kodeksa:

³² »Upravni akt je autoritativno odlučenje (...) radi izazivanja neposrednog pravnog efekta u pravima i dužnostima fizičkih i kolektivnih lica za konkretni slučaj na području upravne djelatnosti«, Krbek, Ivo, Upravni akt, Hrestomatija upravnog prava, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003., 15.

³³ Gagro, Božo i Jurić-Knežević, Dunja, Kvaliteta upravnog postupanja prema iskustvima Upravnog suda Republike Hrvatske s prijedlozima za unapređenje, Informator, Zagreb, 2007., br. 5521, 1–3.

³⁴ NN 72/06.

- »1. Službenik će, kad odgovara za određeno pitanje, pružiti pripadnicima javnosti informaciju koju zahtijevaju. Kad je to prikladno, službenik će dati savjet o tome kako pokrenuti upravni postupak u području iz njegove nadležnosti. Službenik će se pobrinuti da je priopćena informacija jasna i razumljiva.
2. Ako je usmeni zahtjev za informacijom previše složen ili previše opsežan da bi ga se moglo obraditi, dužnosnik će savjetovati zainteresiranu osobu da svoj zahtjev formulira napismeno.
3. Ako, zbog povjerljivosti, službenik ne smije priopćiti traženu informaciju, on ili ona će, sukladno članku 18. Kodeksa, navesti razloge zainteresiranoj osobi zbog kojih ne može priopćiti informaciju.
4. Dalje, na zahtjeve za informacijom o pitanjima za koja nije nadležan, službenik će uputiti tražitelja na mjerodavnu osobu i navesti njegovo ime i broj telefona. Dalje, za zahtjeve koji se odnose na drugu instituciju ili tijelo Zajednice, službenik će uputiti tražitelja na tu instituciju ili tijelo.
5. Kad je to primjereno, službenik će, ovisno o predmetu zahtjeva, uputiti osobu koja traži informaciju na službu unutar institucije koja je odgovorna za pružanje informacija javnosti.«

Zakonom o pravu na pristup informacijama³⁵ uređuje se pravo na pristup informacijama³⁶ koje posjeduju, raspolazu ili nadziru tijela javne vlasti, propisuju se načela prava na pristup informacijama, iznimke od prava na pristup informacijama i postupak za ostvarivanje i zaštitu prava na pristup informacijama.³⁷ Otvorenost pristupa javnim informacijama preduvjet je transparentnosti rada uprave i osigurava nadzor građana nad radom uprave.

Slobodan pristup informacijama jedna je od temeljnih pretpostavaka demokratizacije društva i otvorenosti uprave te bi to načelo imalo svoje važno mjesto u Etičkom kodeksu.

4. Zaključak

Sukladno demokratizaciji društva, kod državnih službenika jača svijest o potrebi služenja građanima, a ne vladanja nad njima. Služeći građanima

³⁵ NN 172/03.

³⁶ Pravo na pristup informacijama obuhvaća pravo na traženje i dobivanje informacije i obvezu uprave da omogući pristup traženoj informaciji.

³⁷ Vidi više: Juričić, Mirjana, Pravo na pristup informacijama, Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi, Inženjerski biro, Zagreb, 2006., 35–47.

i općem, javnom interesu, službenici postupaju prema zakonu. Međutim zakoni, ma kako bili dobri, ne mogu regulirati sve te se javlja potreba za razvijanjem specifične etike službenika odnosno za donošenjem kodeksa ponašanja koji daje smjernice odnosno standarde načina obavljanja državne službe.

Po mišljenju autora, Etički kodeks trebao bi naglašenije urediti odnose između građana i službenika te bi ga trebalo nadopuniti načelima: izvjesnosti, postupanja u razumnom roku, jasnog obrazloženja odluka i slobodnog pristupa informacijama, a odredbe Europskog kodeksa dobar su putokaz za uređenje tih odnosa.

Pitanje donositelja etičkih kodeksa službenika u našem se okružju različito rješavalo, pa ga je tako u Federaciji BiH donijela Agencija za državnu službu, u Republici Crnoj Gori Ministarstvo pravde, Europski kodeks donio je Europski parlament, a u nas Vlada Republike Hrvatske. Po mišljenju autora, prijedlog kodeksa trebao bi donijeti Središnji državni ured za upravu, a kodeks bi trebao stupiti na snagu nakon što izjavu o njegovu prihvaćanju potpišu dvije trećine službenika.

Na temelju čl. 99/1. t. n) ZDS, kao teška povreda službene dužnosti propisano je ponašanje suprotno etičkom kodeksu koje nanosi štetu ugledu službe, a o takvim povredama odlučuju službenički sudovi. Iako je ta odredba efikasan način sankcioniranja neetičkog postupanja, autor smatra da bi o neetičkom postupanju odluke trebalo donijeti etičko povjerenstvo sastavljeno od predstavnika službenika. Postupanje, odluke i postupci izvršenja odluka etičkog povjerenstva mogli bi se urediti posebnim aktom, a u kodeksu bi bilo dovoljno navesti da su njegove odluke obvezatne.

Polazeći od toga da svako zanimanje ima svoja posebna pravila, obveze i odgovornosti,³⁸ donošenje Etičkog kodeksa ima neupitno značenje, kako radi upućivanja službenika na pravila dobrog ponašanja, tako i radi upoznavanja građana s ponašanjem koje imaju pravo očekivati od službenika. Stoga je Etički kodeks važan faktor izgradnje demokratskog sustava uprave.

Literatura

Borković, Ivo, Upravno pravo, Informator, Zagreb, 1997.

Gagro, Božo i Jurić-Knežević, Dunja, Kvaliteta upravnog postupanja prema iskustvima Upravnog suda Republike Hrvatske s prijedlozima za unapređenje, Informator, br. 5521, Zagreb, 2007.

³⁸ »U funkcionalno diferenciranim današnjim društvima neminovno se i moralna pravila diferenciraju po funkcionalnim područjima, tako da dobivamo, primjerice, liječnički, politički, znanstveni, privredni moral.« Pusić, Eugen, Država i državna uprava, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1999., 131.

- Juričić, Mirjana, Pravo na pristup informacijama, Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi, Inženjerski biro, Zagreb, 2006.
- Karlovčan-Đurović, Ljiljana, Polazišta i načela za modernizaciju Zakona o općem upravnom postupku, Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi, Inženjerski biro, Zagreb, 2006.
- Koprić, Ivan, Organizacijska kultura u javnoj upravi, Pusić Eugen i dr., Hrestomatija upravne znanosti, sv. I., Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1998.
- Koprić, Ivan, Prilagodba hrvatskog službeničkog sustava evropskim standardima, 102. Tribina Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba, Bilten br. 31, Zagreb, 2005.
- Koprić, Ivan, Trendovi u razvoju i mogućnosti kvalitetnijeg upravnog obrazovanja u Hrvatskoj, Europeizacija uprave i primjena Zakona o državnim službenicima, Novi informator, Zagreb, 2006.
- Krbek, Ivo, Upravni akt, Hrestomatija upravnog prava, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003.
- Kregar, Josip, Izbor upravne elite, Pusić, Eugen i dr., Hrestomatija upravne znanosti, sv. I., Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1998.
- Krijan, Pero, Komentar Zakona o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2005.
- Maričić, Domagoj, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, s napomenom i sudskom praksom, Novi informator, Zagreb, 2006.
- Miličić, Vjekoslav, Prijepori korupcije, Hrvatska pravna revija, br. 9, Zagreb, 2006.
- Musa, Anamarija, Evropski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima, Hrvatska javna uprava, br. 4, 2006.
- Palarić, Antun, Katalog programa izobrazbe, Zagreb, 2007.
- Pavičić, Marija, Francuska revolucija, Školska knjiga, Zagreb, 1963.
- Pusić, Eugen, Država i državna uprava, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1999.
- Pusić, Eugen, Nauka o upravi, Školska knjiga, Zagreb, 2002.
- Šikić, Marko, Temelji zaštite građana od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, br. 2, 2006.
- Vojković, Željko, Etički kodeks policije, Hrvatska pravna revija, br. 2, 2007.

Pravni izvori

- Etički kodeks državnih službenika, NN 49/06.
- Kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, www.ombudsman.europa.eu
(u prijevodu ovlaštenog sudskog tumača za engleski jezik Tonija Šoljana iz Splita)
- Kodeks profesionalne etike službenika Ministarstva financija, Carinske uprave, NN 133/06.

Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije, NN – MU 2/05.
Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – MU 18/97, 6/99
– pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02 i 1/06.
Ustav Republike Hrvatske, NN 41/01 – pročišćeni tekst i 55/01 – ispr.
Zakon o državnim službenicima, NN 92/05.
Zakon o općem upravnom postupku, NN 53/91, 103/96 – Odluka USRH.
Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 172/03.
Zakon o policiji, NN 129/00.

STATE SERVANTS' CODE OF ETHICS

Summary

The paper deals with ethical principles comprised in state servant' Code of Ethics. These principles direct state civil servants to perform their duties legally, impartially, and professionally. The author outlines other domestic and international codes, principles, and regulations that regulate civil servants' behaviour.

The author suggests amendments to the Code of Ethics in view of the European Code of Good Administrative Behaviour.

Key words: code of ethics, state servants, human rights, the principle of legality, public interest