

Moralnost upravnih službenika

UDK 351.94:174
174:351.94

Sažetak

Razvojem upravnih organizacija i porastom važnosti zadataka što ih upravni službenici obavljaju, uz pravne propise i pravila struke koji reguliraju rad upravnih službenika, javlja se potreba za poštivanjem određenih moralnih načela, odnosno potreba za moralnim kodeksom. Stoga su autorice sastavile Moralni kodeks upravnih službenika. Zadaća je predloženog Kodeksa da olakša postupak ostvarivanja prava građana i osigura primjerenu kakvoću rada upravnih službenika. Nezavisno nadzorno tijelo nadziralo bi provođenje Kodeksa, upravnim službenicima osiguralo nesmetano obavljanje njihovih dužnosti te sankcioniralo kršenje načela Kodeksa.

Ključne riječi: moralnost, moralni kodeks, upravni službenici, upravne organizacije.

1. Uvod

Moral je jedan od onih pojmova koje često koristimo u svakodnevnom životu, no pokušaje njegova definiranja često prate teškoće. Kako u daljnjem tekstu ne bi došlo do nejasnoća, dajemo objašnjenja osnovnih pojmova rada.

Moral¹ je "skup nepisanih pravila i običaja koji određuju međuljudske odnose, načine ponašanja i određeni oblik života u nekoj društvenoj zajednici, i to prije svega s obzirom na pitanja 'dobra' i 'zla'"². Uključuje prosuđivanje postupaka kao "dobrih" ili "zlih", odnosno kao moralnih ili nemoralnih.

Moral se usvaja odgojem i življenjem u određenoj sredini, dakle društveno je i povijesno uvjetovan. Uporište mu je u svijesti i savjesti pojedinca, osjećaju moralne odgovornosti. Društvo na kršenje moralnih pravila reagira nematerijalnim sankcijama (npr. prijekorom, neodobravanjem).³

Moral sadrži i zahtjev za onim što bi trebalo biti kako bi se život i svijet učinio boljim od onoga kakav jest.

Važno je napomenuti da pojedinčevo subjektivno poimanje morala ne mora uvijek biti u skladu s objektivnim, u određenoj sredini općeprihvaćenim, poimanjem morala.

¹ Od lat. mos, moris, m. - običaj, vladanje, ponašanje.

² Kalin 2001:49.

³ Prema ibid. str. 49.

Pojam čudoređe se u svakodnevnom govoru koristi kao sinonim za moral.⁴

Moralnost “u moralnoj filozofiji označuje ljudsko djelovanje koje je sukladno s moralnim normama i dobrim običajima. Prema Kantu, čista sukladnost ljudskog djelovanja s nekom normom je legalnost, dok je moralnost poslušnost zakonu nutarnjim osjećajem koji potiče na ispunjavanje dužnosti radi dužnosti.”⁵

Etika⁶ je, najkraće rečeno, filozofija morala. “Filozofska disciplina koja ispituje podrijetlo, motive, norme i svrhu moralnog djelovanja i prosuđivanja.”⁷

Upravna organizacija je “organizacija u kojoj ljudi, kao svoje stalno zanimanje, obavljaju javne poslove na temelju trajne podjele dužnosti i ovlasti.”⁸ Glavna obilježja upravne organizacije su društveni karakter poslova, trajna podjela dužnosti te profesionalizam pripadnika.

Upravni službenici su “ljudi koji obavljaju rad, intelektualni ili manualni, u upravnoj organizaciji kao svoje trajno i glavno zanimanje”⁹. Dijele se na državne službenike i namještenike. Državni službenici u državnim tijelima obavljaju poslove njihova djelokruga, a namještenici rade na pomoćno-tehničkim poslovima.

Budući da upravni sustav ne može biti bolji od ljudi koji ga vode i čine, pitanje moralnosti upravnih službenika smatramo vrlo važnim *per se*, ali isto tako i za poboljšanje rada upravnih organizacija.

Temu obrađujemo kroz sljedeće cjeline: Uvod, Moralnost upravnih službenika, Moralni kodeks upravnih službenika te Zaključak. Veći dio rada posvetile smo razradi Moralnog kodeksa kako bismo naglasile njegovu važnost u svakodnevnom radu upravnih organizacija, budući da sličan kodeks nije sastavljen.

Zahvaljujemo prof. dr. sc. Vjekoslavu Miličiću i prof. dr. sc. Željku Paviću na podršci i korisnim savjetima.

2. Moralnost upravnih službenika¹⁰

Moralnost upravnih službenika možemo promatrati kroz nekoliko glavnih društvenih odnosa:

- “odnos upravnih službenika prema građaninu kao pojedincu
- odnos upravnih službenika prema društvu u cjelini
- odnos upravnih službenika prema upravnoj organizaciji
- odnos upravnih službenika prema radu”¹¹

Budući da upravni službenici obavljaju stručan posao nužan za normalno funkcioniranje društvene zajednice, a samim time i potreban svim građanima, odnos upravnih službenika prema građaninu kao pojedincu određen je dvama značajnim zahtjevima. Upravni službenici ne smiju u odnosu prema građanima biti u superiornom položaju “vladara”, ne smiju “vladati” građanima. Kao i ostali građani, upravni službenici obavljaju određen posao te su ravnopravni građanima. Neophodno je da u odnosu prema građanima poštuju načelo jednakosti i ravnopravnosti. Na području svoje djelatnosti su, krećući se unutar pravila svoje struke, dužni pomagati svakome, te ne davati prednost nikome.

⁴ Ipak, čudoređe i moral nisu istoznačnice. Čudoređe podrazumijeva moralni red; ono je jedan od društvenih poredaka. Prema Talanga u Miličić 2003:51.

⁵ Mišić 178:2000.

⁶ Pojam je uveo Aristotel.

⁷ Kalin 2001:51.

⁸ Pusić 2002:33.

⁹ Ibid., str. 203.

¹⁰ Prema *ibid.*, str. 247-253.

¹¹ Ibid., str. 247.

Uprava je danas pronašla izlaz iz vremena kad je predstavljala "čistu vlast" te kada je njezina glavna uloga bila neposredna obrana i održavanje postojećeg ustroja vlasti. Upravo je pretvaranje uprave u "skup stručnih društveno korisnih djelatnosti"¹² dobilo svoj izraz u moralnim načelima upravnih službenika. Taj kulturni nivo ovisi o kulturnom dosegu cijele društvene zajednice, ne razvija se automatski nego odgojem, kako upravnih službenika, tako i stranaka (što je trajni zadatak upravnih organizacija). Bit odnosa upravnog službenika prema građaninu je u moralnom stavu upravnog službenika i u njegovoj spremnosti da pomogne svakom građaninu koji se pojavi s nekom potrebom pred upravnom organizacijom.

Odnos upravnih službenika prema društvu kao cjelini obuhvaća i odnos upravnih službenika prema politici, odnosno političarima.¹³ Kao građani su izabrani politički funkcionari i upravni službenik ravnopravni, ali ako promatramo njihove funkcije ta ravnopravnost nestaje. Izabrani politički funkcionari donose odluke, a zadaća upravnih službenika je da te odluke provode. Provođenje odluka nadziru politički funkcionari.

Odnos upravnih službenika prema upravnoj organizaciji podrazumijeva "usvajanje, u sklopu općih ciljeva i mjerila vrijednosti, posebnih ciljeva, zadataka i metoda rada konkretne upravne organizacije ili službe"¹⁴ te odnos solidarnosti (kolega - kolega) prema ostalim članovima organizacije.

Odnos upravnih službenika prema radu prvenstveno ovisi o motiviranosti upravnog službenika za posao koji obavlja. Motiviranog službenika karakterizira interes za napredovanjem, zanimanje za posao koji obavlja te zadovoljstvo nakon obavljenog posla. Krajnja posljedica potpune nemotiviranosti službenika za rad je automatizacija rješavanja slučajeva.

3. Moralni kodeks upravnih službenika

Razvojem upravnih organizacija i porastom važnosti zadataka što ih upravni službenici obavljaju regulacija njihova rada postaje sve važnija. Smatramo da nije dovoljno da se upravni službenik u svom radu pridržava samo pravnih propisa i pravila svoje struke, već da je nužno da poštuje određena moralna načela. Kako bi se bolje zaštitila prava građana, javlja se potreba za moralnim kodeksima. Činjenica da u Republici Hrvatskoj trenutno ne postoji sličan moralni kodeks bila nam je poticaj da samostalno sastavimo Moralni kodeks upravnih službenika.

Moralni kodeks upravnih službenika

1. ostvarivanje prava građana uvijek mora biti cilj obavljanja djelatnosti, a nikako sredstvo da bi se postigao neki drugi cilj
2. sukob morala i prava - prednost ima moral
3. neovisnost službenika od neslužbenih političkih i društvenih utjecaja
4. kompetentnost/mjerodavnost službenika za djelatnost koju obavlja
5. individualna odgovornost (službenik odgovara za sve svoje postupke)
6. primjenjivanje načela jednakosti i ravnopravnosti prema svim strankama (u okviru kojeg i nedopustivost nepotizma)
7. savjesno obavljanje dužnosti
8. nedopustivost negativne solidarnosti (prikriivanje nedopustivih pogrešaka kolega, dovodi do stalnog spuštanja kvalitete profesije)

¹² Ibid., str. 248.

¹³ Tj. političkim čelnicima društva, članovima predstavničkih tijela, odnosno izabranim političkim funkcionarima. Prema *ibid.*, str. 250.

¹⁴ Ibid., str. 252.

9. transparentnost i objektivnost kriterija napredovanja u službi
10. lojalnost legitimnoj vlasti
11. individualni pristup strankama prilikom obavljanja djelatnosti (nedopustivost automatizacije rješavanja slučajeva)
12. uvažavanje prigovora savjesti

Glavni kriterij prilikom rangiranja načela Moralnog kodeksa bio je odgovor na pitanje koje bi načelo imalo prednost u slučaju da načela dođu u međusobni sukob, odnosno poštivanje kojeg načela bi pružilo bolju zaštitu od kršenja ljudskih prava.

Ad 1. Život čovjeka je najviša vrijednost, vrijednost koja ne smije biti negirana tretiranjem čovjeka kao sredstva. Kant je ovaj stav formulirao u kategoričkom imperativu, zapovijedi da djelujemo samo prema onoj maksimi za koju možemo htjeti da postane opći zakon. No, kategorički se imperativ može promatrati i kao zahtjev upućen svakom pojedincu: "radi tako da ljudskost i u tvojoj osobi i u osobi svakoga drugoga uzimaš kao svrhu, a nikada samo kao sredstvo".¹⁵ Samim svodenjem čovjeka na sredstvo negira se njegova ljudskost, on sam kao umno biće.

Načelo ističe nedopustivost Macchiavelijeve logike da cilj opravdava svako sredstvo.

Ovo je načelo najviše rangirano jer sprječava najteža kršenja ljudskih prava, ono je minimum minimuma koji je nužno poštivati. Kada bilo koje od niže rangiranih načela dođe u sukob s ovim načelom, potonje neupitno ima prednost.

Ad 2. Prednost bi trebao imati moral.¹⁶

Pravo je uz poredak ćudoređa, običaja i religije jedan od poredaka u društvu. Društveni poredak je *genus proximum* prava, a sastavnice sadržaja prava kao društvenog poretka su vrijednost, odnos i prisila. Ono po čemu se pravo kao društveni poredak razlikuje od nekih drugih društvenih poredaka je neposredna ovisnost o glavnoj društvenoj skupini, ta je ovisnost *differentia specifica* pojmu pravo.¹⁷ Dajući odgovor na pitanje što je pravo, zapravo odgovaramo na pitanje od kojih je elemenata pravo sastavljeno, što je njegova građa, od čega je strukturirano - prema tome, pravo se sastoji od normi i odnosa. Do toga zaključka dovele su nas dvije teorije - normativistička (pravo se sastoji od pravila koja donosi državna vlast) i sociologistička (pravo kao sustav društvenih odnosa).¹⁸ No, pravna pravila nisu savršena - samo postojanje pravnih praznina na koje nas upozorava i pravni poredak (koji i daje načine njihovog rješavanja) jedan je od dokaza; zatim pojam "krutost prava" koji upozorava suce da pri rješavanju slučajeva imaju razumijevanja za njihove specifičnosti jer kada bi se pravni poredak mogao savršeno urediti pravnim pravilima moral ne bi ni trebao postojati, tj. njegovo postojanje ne bi bilo od velike važnosti i ne bi mnogo mijenjalo stvari. Moral bi zbog toga trebao poslužiti kao korekcija pravu.¹⁹ No, moral kao korekcija nikako ne znači odobravanje samovolje upravnih službenika, odnosno priznavanje prava upravnim službenicima da prema vlastitom nahođenju odlučuju što je moralno. Nužno je da doista dođe do sukoba pravnog pravila i objektivnog²⁰ u određenoj sredini općepriznatog poimanja morala i da taj sukob bude očit, većih razmjera, odnosno da opasnost koja prijete zbog povrede pravnog pravila bude nerazmjerno manja od opasnosti koja prijete zbog povrede moralnog načela.

Ad 3. Političke institucije djeluju na dvije razine - na razini donošenja te na razini provođenja odluka. Odluke donosi političko vodstvo, a provode ih upravne organizacije. Budući da upravne organizacije služe kao instrument vlasti samim su time nužno podložne

¹⁵ Prema Kalin 200:178.

¹⁶ Objašnjenje pojma moral vidjeti supra u Uvodu.

¹⁷ Prema Miličić 2003:37.

¹⁸ Prema Perić 1994:2.

¹⁹ Primjer iz prakse koji vrlo dobro ilustrira sukob prava i morala je slučaj Daschner.

(<http://www.zeit.de/2004/49/Daschner?page=all> ; <http://www.wsws.org/articles/2004/dec2004/tort-d13.shtml>)

²⁰ Ukoliko dođe do sukoba pravnog pravila i pojedinačevog subjektivnog poimanja morala (a koje nije u skladu s objektivnim poimanjem morala), u pomoć može priskočiti tek načelo prigovora savjesti.

vlasti. No, kako se u ime političke odanosti ne bi činilo baš sve, važno je odvojiti službene utjecaje vlasti od svih ostalih.²¹ Kako bi neometano i *lege artis* obavljali svoj posao, upravni službenici moraju biti neovisni od svih utjecaja koji nisu u skladu sa službenom politikom vlasti.

Ovu neovisnost ne može osigurati sam pojedinac, već mu je u tome potrebna pomoć kolektiva, njegove profesije. Neovisnosti profesije pridonosi njezin organizacijski ustroj te materijalna neovisnost. Međutim, neovisnost je moguće ostvariti tek uz podršku pojedinca, neovisnost profesije je nužno proces interakcije nje same i njenih članova.

Ad 4. Zahtjev da osoba koja obavlja posao upravnog službenika bude kvalificirana, obrazovana i dovoljno stručna, kako bi bila u mogućnosti primjereno obavljati svoje dužnosti i posao koji se od nje, s obzirom na njezin položaj očekuje te zahtjev da je osoba ovlaštena, nadležna, pozvana obavljati posao koji joj je određen.

Ad 5. Iako su upravne organizacije strogo hijerarhizirane, na njih se ipak ne može primijeniti princip *respondeat superior*, tj. da za određenu radnju odgovara samo nadležna osoba. Upravni se službenik ne može osloboditi odgovornosti za svoje radnje ispričavajući se da mu je određena radnja bila strogo naređena. Ovo je načelo važno u slučajevima kad je upravnom službeniku naređeno nešto protivno nekom propisu (npr. zakonu, pravilima struke). Službenik koji je individualno odgovoran zna da će u svakom slučaju odgovarati za svoje postupke, da sankcija nije upitna,²² a samim će se time teže odlučiti na počinjenje takve protupravne radnje.

Individualna je odgovornost preduvjet za ostvarivanje idućih načela, npr. primjenjivanje načela jednakosti i ravnopravnosti prema svim strankama.²³

Ad 6. Načelo jamči i Ustav Republike Hrvatske ("Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu..."²⁴ "U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana"²⁵). Načelo jednakosti ima dvije strane - apsolutna jednakost, tj. samim je rođenjem svim ljudima priznato pravo na život prema kojem su svi apsolutno jednaki; "jednakost svih ljudi u neporecivoj potrebi za životom je apsolutna jednakost"²⁶. Ipak, problem koji se ovdje javlja je nemogućnost ozbiljenja apsolutne jednakosti u stvarnom životu. Razlog su različite okolnosti u kojima ljudi žive, odrastaju i rade, različita društvena uređenja itd. Druga je strana načela jednakosti upravo pokušaj ozbiljenja ove prethodne (apsolutne jednakosti) u stvarnom svijetu - relativna jednakost.²⁷

Ravnopravnost jest jednakost svih pred zakonom.

Oba načela u jednakoj mjeri treba primjenjivati prema strankama, bez diskriminiranja ili povlašćivanja; dakle, zahtjev da se nikoga neopravdano ne favorizira i ne ošteti u materijalnim davanjima i u pružanju usluga.²⁸

Ad 7. Od upravnog se službenika zahtijeva da upotrijebi dužnu pažnju prilikom obavljanja svoje djelatnosti, da radi s osjećajem odgovornosti za vlastite postupke te da neopravdano ne izostaje s posla.²⁹

²¹ *Exempli causa*, ako član vlade naredi upravnom službeniku neku radnju kojom se krši načelo jednakosti i ravnopravnosti svih stranaka, a koja je u privatnom interesu člana vlade, dolazi do nedopuštenog utjecaja koji nije u skladu sa službenom politikom vlasti, tj. do neslužbenog političkog utjecaja.

²² Naravno, osim ako nisu ispunjene pretpostavke za neki od razloga isključenja protupravnosti, npr. za krajnju nuždu.

²³ Zanimljivo je da je ovo načelo samim upravnim službenicima najmanje važno - prema rezultatima male ankete koju smo provele među upravnim službenicima ovo je načelo rangirano kao posljednje.

²⁴ Ustav Republike Hrvatske, NN, 2002., (Zbirka Pravnih propisa; 395) čl. 14.

²⁵ Ibid., čl. 1.

²⁶ Miličić 2003:74.

²⁷ Prema *ibid.*, str. 75.

²⁸ " Korupciju u javnoj službi mogli bismo definirati, u najširem smislu, kao svako odstupanje od načela jednakosti u odnosu javnih službenika prema građanima." Pusić 2002:248.

²⁹ Zakon o državnim službenicima (NN 92/05) kvalitetu rada državnih službenika osigurava propisivanjem lakih (čl. 98.) i teških (čl. 99.) povreda službene dužnosti te godišnjim ocjenjivanjem rada službenika (čl. 82.-89.) Za

Ad 8. Prikrivanje nedopustivih pogrešaka kolega dovodi do stalnog spuštanja kakvoće rada, ali i službe. Pored toga može doći do stvaranja lobija i skupne izolacije i tako dovesti u pitanje prava građana jer ih je sve teže ostvarivati. No, od negativne solidarnosti, koja ni u kojem obliku i mjeri nije prihvatljiva, treba razlikovati solidarnost, koja je nužna jer pridonosi poticajnoj radnoj atmosferi, a time i učinkovitosti.

Ad 9. Transparentnost napredovanja u službi osigurava upravnim službenicima da neće biti zadržani ili spriječeni u napretku u karijeri. Zaslužnim se promicanjem službenika osigurava kakvoća rada.

Ovo je načelo rangirano niže od načela nedopustivosti negativne solidarnosti jer primjenom negativne solidarnosti, prikrivanjem tuđih nedopustivih pogrešaka, nezasluženi napredak kolege može biti prikazan kao dopustiv i poželjan.

Ad 10. "Legitimnost vlasti uspostavlja se sudjelovanjem izabranih predstavnika u izvršnim i zakonodavnim tijelima državnog ustroja prema rezultatima postignutim na izborima."³⁰ Građani su ti koji biraju vlast prema predstavljenim ciljevima i programima. Kada građani žele ostvariti neko svoje pravo, obraćaju se upravnim službenicima koji provode naloge vlasti. Kako bi taj kontakt bio što neposredniji, važno je da upravnih službenici služe vlasti, da budu lojalni vlasti te da između građana i ostvarivanja njihovih prava ne stoji samovolja upravnih službenika. No, lojalnost mora biti pravilno usmjerena i imati određene granice, što znači da ukoliko se uvažavanjem načela lojalnosti dovede u pitanje neko od gornjih načela, potonja će biti u prednosti.³¹

Ad 11. Zbog velikog broja slučajeva koje prosječni upravni službenik treba riješiti, vrlo je prisutna opasnost od pretjeranog formalizma, tj. da se građanima pristupa kao samo još jednom predmetu koji treba odraditi, bez obzira i razumijevanja za individualne probleme i osobitosti svakog pojedinca. Shematizacija, automatizam pri rješavanju slučajeva može dovesti do pogrešaka i tako postupak ostvarivanja prava pretvoriti u postupak kršenja tih istih prava. Jedna od osobitosti upravnih službi je kontakt s velikim brojem ljudi. Kako bi građani stekli više povjerenja u upravnu organizaciju i samim time s manje straha ostvarivali svoja prava, važno je da budu sigurni da upravni službenik neće samo rutinski "riješiti" njihov problem. Dobar dojam pridonosi ugodnijoj interakciji, radnoj atmosferi, motiviranosti upravnih službenika, a na kraju, i učinkovitosti.³²

Ad 12. Ukoliko se naredena radnja protivi dubokim uvjerenjima pojedinca, prigovor savjesti³³ omogućuje upravnom službeniku da bude izuzet od obavljanja određenog posla. Međutim, to će se moći uvažiti samo ako postoji drugi upravni službenik koji jednakom kakvoćom može obaviti isti posao te ako se time ni na koji način ne ugrožavaju prava građana.

povrede službene dužnosti su, ovisno o težini povrede, propisane kazne (čl. 110.). No, zakon predviđa i donošenje etičkog kodeksa (kodeks bi do 1.7.2006. trebala donijeti Vlada).

³⁰ Benić, Vulić 2001:4.

³¹ Iako su upravne organizacije instrument vlasti, tj. ostvaruju naloge vlasti, upravni službenici nikada ne smiju provođenjem naloga vlasti prekršiti neko od više rangiranih načela. *Ad exemplum*, upravni je službenik ovlašten i mora odbiti provesti službeni zahtjev vlasti kojim se krši načelo nedopustivosti negativne solidarnosti.

³² Iako određenu kvalitetu rada upravnih službenika osigurava načelo savjesnog obavljanja dužnosti (npr. dobru), načelo individualnog pristupa strankama ide korak dalje i strankama osigurava novu kvalitetu zaštite njihovih prava (npr. odličnu). Naravno, poštivanje ovog načela je moguće jedino ako se time ne dovodi u pitanje poštivanje važnijih, više rangiranih načela.

³³ "Prigovor savjesti općenito označuje odbijanje nekog zahtjeva ili zakona (npr. odlazak u vojsku, izvršavanje abortusa i slično), koji zajednica nameće pojedincu čijoj se savjesti taj zahtjev protivi. Izvor prigovora savjesti je kolizija dvaju prava - onoga koji pripada pojedincu i onoga koji pripada društvu." Mišić 2000:215.

3.1. Primjena Moralnog kodeksa

Poštivanje načela Kodeksa pratilo bi nezavisno nadzorno tijelo³⁴ koje bi u slučaju njihovog kršenja sankcioniralo počinitelja.

Predloženo bi nadzorno tijelo imalo dvije važne zadaće - prvo, štiti neovisnost službenika od političkih pritisa, ali i od ostalih nezakonitih utjecaja koji mogu dolaziti i od neposredno nadređenih i od vlasti. Ukoliko je upravnom službeniku naređena radnja kojom se krši primjena načela jednakosti i ravnopravnosti prema svim strankama, a upravni je službenik odbije učiniti, nadzorno bi mu tijelo pružilo zaštitu i onemogućilo pokušaje osvete nadređenog koji je tu radnju naredio. U takvim bi slučajevima nadzorno tijelo služilo kao podrška upravnim službenicima u poštivanju Kodeksa.

Druga je uloga nadzornog tijela sankcioniranje upravnih službenika koji krše načela Kodeksa, npr. izricanje sankcija upravnom službeniku koji samovoljno, bez naloga nadređenog, krši načelo jednakost i ravnopravnosti svih stranaka.

Prilikom primjene³⁵ Kodeksa nužno je načela tumačiti u skladu s navedenim smjernicama.³⁶

4. Zaključak

Trenutno u Republici Hrvatskoj ne postoji moralni kodeks upravnih službenika, no smatramo da neupitno postoji potreba za sličnim kodeksom. *Exempli causa*, rezultati ankete koju smo provele među upravnim službenicima pokazuju da upravni službenici najvažnijim smatraju načelo savjesnog obavljanja dužnosti, a najmanje važnim načelo individualne odgovornosti. Takvo tumačenje postojećih propisa smatramo logički neodrživim budući da individualno neodgovoran upravni službenik ne odgovara za svoje postupke, već u slučaju da mu je naređena radnja koja znači kršenje načela savjesnog obavljanja dužnosti obavlja radnju pozivajući se na odgovornost nadređenog koji je tu radnju naredio. U sličnim je slučajevima jasno vidljiva potreba za moralnim kodeksom kao nužnom smjernicom u primjeni postojećih propisa. Budući da su upravni službenici veza između građana i vlasti, odnosno "ključ" za ostvarivanje prava građana, upravni se službenici u svom radu moraju držati određenih pravila. Uloga je moralnog kodeksa da, uz postojeće propise, osigura obavljanje zadaća upravnih službenika *lege artis* te primjerenu zaštitu prava građana.

Predloženi bi Moralni kodeks upravnih službenika osigurao građane od kršenja njihovih prava, olakšao postupak ostvarivanja prava te osigurao zadovoljavajuću kakvoću rada upravnih službenika. Nezavisno nadzorno tijelo koje bi obavljalo nadzor nad provođenjem načela kodeksa štiti i upravne službenike od vanjskih pritiska i nedopustivih interesom obojanih utjecaja te im na taj način osiguralo nesmetano obavljanje njihovih dužnosti i poštivanje načela Kodeksa.

Summary

The development of administrative organisations and the importance of the tasks set before them have resulted in careful legal regulation of their actions. However, even more effective protection of civil rights can be achieved by the introduction of a moral code. The authors have therefore composed a Code of ethics for administrative officers. The Code is

³⁴ Nezavisnost je nužno obilježje nadzornog tijela. Kako bi bila osigurana njegova nepristranost i neovisnost čak i od vlasti, smatramo da bi u njegovom sastavu trebali biti predstavnik vlade, predstavnik oporbe te sudac.

³⁵ Preduvjet primjene Moralnog kodeksa je društvena sredina s razvijenom svijesću o moralnim vrijednostima.

³⁶ Na taj je način malverzacije Kodeksa moguće svesti na minimum.

expected to improve and facilitate the realization of civil rights and assure adequate quality of work of administrative officers. An independent supervisory body is expected to supervise the implementation of the Code, provide for administrative officers undisturbed working conditions and sanction violations of the Code.

Keywords: morality, code of ethics, administrative officers, administrative organisations.

Popis literature

- Aristotel, Nikomahova etika, Sveučilišna naklada Liber, Zagreb, 1982.
Bebek, B., Kolumbić, A., Poslovna etika, Sinergija nakladništvo, Zagreb, 2005.
Benić, Đ., Vulić, N., Politika i gospodarstvo, Zagreb, Školska knjiga, 2001.
Kant, I., Metafizika čudoređa, Zagreb, Matica Hrvatska, 1999.
Kalin, B., Povijest filozofije, Školska knjiga, Zagreb, 2001.
Miličić, V., Opća teorija prava i države, V. Miličić, Zagreb, 2003.
Mišić, A., Rječnik filozofskih pojmova, Verbum, Split, 2000.
Perić, B., Struktura prava, Informator, Zagreb, 1994.
Potočnjak, Ž., Posebnost radnih odnosa državnih službenika, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, 12:2005, str. 211-274.
Pusić, E., Nauka o upravi, Zagreb, Školska knjiga, 2002.

Internet sadržaji

- <http://www.zeit.de/2004/49/Daschner?page=all> (28.11.2005.)
<http://www.wsws.org/articles/2004/dec2004/tort-d13.shtml> (28.11.2005.)