

**Ksenija Grubišić, Gordana Marčetić,
Siniša Zrinščak, Romea Manojlović Toman**

ETIKA I JAVNA UPRAVA

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2022., str. 191

Skupina sveučilišnih nastavnika s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, napisala je udžbenik pod gornjim naslovom *Etika i javna uprava*. Aktualnost je teme velika jer u osnovi svakoga ljudskog djelovanja stoje moralni izbori i moralne vrijednosti. Etička pitanja postaju na taj način krucijalni dio svih aspekata javne uprave. Iz te perspektive rađaju se razmatranja o etici, moralu i pravu, vrijednostima i javnim službama, etici u javnoj upravi, te etičkim kodeksima i kodeksima ponašanja.

Zanimljivo je da je navedena knjiga nastala kao rezultat sinergije odnosno zajedničkog rada po dvoje nastavnika s kolegija Sociologije te Upravne znanosti. Knjiga predstavlja nastavni materijal za studente predmeta Etika javne službe koji se izvodi na Specijalističkom diplomskom studiju javne uprave. Zajednički rad četvero nastavnika s istoga Fakulteta, svjedoči o tome da je suvremena znanost interdisciplinarnog karaktera te da je konekcija unutar znanosti potrebna i važna. Sama knjiga predstavlja izmijenjeni i dopunjeni udžbenik autora J. Kregara, G. Marčetić i K. Grubišić pod naslovom *Etika u politici i javnoj upravi*, nakladnika Novog informatora, Zagreb, iz 2016. godine.

Autorica Ksenija Grubišić piše poglavlje o etici i polazi od eksplikacije temeljnih pojmova etike. Etiku određuje kao filozofiju morala ili filozofijsko razmišljanje o moralu, moralnim problemima i moralnim sudovima. Kao utemeljitelja etike spominje Aristotela koji je razlikovao teoretsku, praktičnu i poetičku filozofiju. Predmet etike jest ljudsko djelovanje, i to moralno relevantno djelovanje te različiti oblici moralnog argumentiranja, obrazloženja i opravdanja morala. Govoreći o moralu, autorica drži da on predstavlja sveukupnost važećih moralnih normi, prosudbi i institucija. Moral sadržava određene norme, običaje, navike, propise, kategorije, ideale koji se nameću pojedincu svojom obvezatnošću na djelovanje. Autorica distingvira pojam morala i moralnosti. Ovaj drugi pojam po njezinu sudu podrazumijeva načelo ili skup načela koji moralu daju obrazloženje i opravdanje, odnosno moralnost je skup normi i načela koji daju valjanost nekom određenom moralu tako da opravdavaju pojedino moralno djelovanje. Da bi se bilo moralan, nije dostatno prihvaćati moral, nego moralnost mora biti načelo temeljem kojeg mi svjesno oblikujemo vlastitu moralnu volju, dakle, načelo pomoću kojeg svjesno opravdavamo vlastito moralno djelovanje. Kao najvažnije probleme etike autorica spominje ove: odnos činjenica i vrijednosti, (ne)promjenjivost dobra i zla kao temeljnih moralnih vrijednosti, ulogu emocija i izvanjskih motiva u moralu te zahtjev za univerzalnošću moralnih vrijednosti sudova, odnosno zahtjev za objektivnim utemeljenjem etike.

Autorica posebice naglašava važnost pojmova slobodna volja i savjest. Slobodna volja jedan je od ishodišnih pojmova etike, morala i moralnosti. Za Kanta je

odredbeni razlog slobodne volje sam um – čist, neempirijski, neuvjetovan um. Baš iz te neposredne povezanosti uma s voljom proizlazi još jedna odredba morala po kojoj je moral konkretan oblik ljudske slobode, normiran određenim kodeksom ponašanja i djelovanja. Savjest je ta koja određuje mjeru vrijednosti našeg moralnog djelovanja te se često očituje i izražava pitanjima kao što su: Što trebam činiti? Što je ovdje i sada dobro?

Upravo je zato jedno od najvažnijih pitanja utemeljenja etike sljedeće: postoji li neko univerzalno načelo koje savjest kao praktični um uvijek i nužno povezuje sa situacijom, odnosno postoji li, ako je riječ o prethodnoj savjesti, čudoredna, moralna apriornost?

Govoreći o metodama u etici, K. Grubišić razlikuje deskriptivnu od normativne metode. Deskriptivna metoda opisuje činjenično moralno djelovanje i njezin je predmet *biti*, ono što jest, dok normativna metoda postavlja opće norme ili načela vrednovanja moralnog djelovanja i njezin je predmet *trebati*, odnosno ono što treba biti. Autorica se referira i na stajalište Frankena, koji razlikuje sljedeće metode:

1. Deskriptivnu, empirijsku, povijesnu ili znanstvenu metodu koju primjenjuju antropolozi, psiholozi i sociolozi s ciljem opisivanja ili objašnjavanja fenomena morala ili pak postavljanja teorije o ljudskoj prirodi koja se odnosi na etička pitanja.
2. Normativnu metodu koja je vođena pitanjima što je ispravno, dobro ili obvezno u donošenju općeg načela te pritom i nekog normativnog suda.

Analitičku, kritičku, metaetičku metodu koja se ne sastoji od empirijskih ili povijesnih istraživanja i teorija niti uključuje stvaranje ili obranu nekih normativnih ili vrijednosnih sudova. Kada je riječ o utemeljenju etike, autorica posebice apostrofira dužnosno, kreposno i posljedično utemeljenje. Kod dužnosne ili deontološke etike, moralna ispravnost procjenjuje se na temelju samih postupaka ili dužnosti, a ne na temelju karakternih osobina čovjeka ili posljedica djelovanja, kao što je slučaj s druga dva pristupa. Kreposno ili arateičko utemeljenje određuje da je moralno djelovanje opravdano ako praktični subjekt svojim djelovanjem očituje određeno svojstvo ili stanje svojega karaktera koje je trajno ili time postaje trajno. Za razliku od njih, posljedično ili konzekvencijalističko utemeljenje etike polazi od praktičnog objekta, dakle od posljedica djelovanja odnosno vanjske motivacije, pa su i motivi djelovanja određeni a posteriori. Konzekvencijalisti smatraju da moralnu ispravnost ili pogrešnost svojih postupaka moramo procjenjivati jedino s obzirom na to do kakvih posljedica vode: dovodi li do dobrih posljedica, djelovanje je ispravno; dovodi li do loših posljedica, djelovanje je pogrešno.

Autorica zastupa stajalište po kojem je u etici društvena uvjetovanost morala ponajviše afirmirana u kontekstu tumačenja etičkog relativizma. Kao najvažniju diobu etičkog relativizma spominje onu na kulturni relativizam, metaetički relativizam i etički relativizam. Kulturni relativizam naziva se i deskriptivni relativizam, što znači da nema normativna obilježja te se bavi isključivo pitanjima kakva moralna vjerovanja pojedine kulture podržavaju, ali ne i pitanjima jesu li ta vjerovanja istinita ili neistinita odnosno moralno prihvatljiva ili neprihvatljiva.

Metaetički relativizam nije ni normativna ni empirijska teorija. Riječ je o pristupu u okviru kojeg se tvrdi da, barem u slučaju temeljnih etičkih i vrijednosnih sudova, nema objektivno univerzalnog racionalnog načina opravdanja jednih prema drugima pa, prema tome, dva konfliktna temeljna suda mogu biti jednako valjana. Etički relativizam naziva se još i normativni relativizam. Riječ je o normativnoj teoriji čije moralno načelo glasi: što je dobro za jednog pojedinca ili jedno društvo, nije dobro za nekog drugog pojedinca ili neko drugo društvo. Subjektivni relativizam počiva na tezi da je moralnost osobno uvjerenje te da svatko ima svoje vlastito tumačenje vrijednosti.

Stav da postoje moralne činjenice kao činjenice o stanjima svijeta kojeg smo mi sami dio, naziva se moralni realizam. Shvaćanje suprotno moralnom realizmu, koje tvrdi da ne postoji nikakva moralna stvarnost, naziva se moralnim irealizmom.

Ista autorica piše tekst „Moral i pravo“. Po njoj, to su dva načina normativnog usmjeravanja ljudskog ponašanja. Moralne i pravne norme slične su s obzirom na:

1. funkciju,
2. izričaj,
3. nepristranost,
4. neproturječnost,
5. opravdanost.

S obzirom na svoju složenost, moralnost i legitimnost ukazuju i na važne razlike između ovih vrsta normi, od kojih se izdvajaju sljedeće:

1. Forma. Moralne norme u pravilu su nepisane, dok se pravne donose u pisanom obliku.
2. Sankcija. Različito od moralnih normi, propisana sankcija jedna je od bitnih obilježja pravne norme.
3. Motiv. Motivi moralnog djelovanja povezuju se ili s unutarnjim svojstvima čovjeka kao što su karakterne osobine ili savjest ili, pak, s vanjskim posljedicama djelovanja poput dobra, sreće, ugone, koristi i sl. U pravu se motivi djelovanja utvrđuju u odnosu na zakonsku odnosno pravnu normu.
4. Autoritet. Moralni autoritet jest vlastita savjest, ili to može biti i kolektivna svijest na način kako ju je tumačio Durkheim.
5. Autonomnost i heteronomnost.
6. Univerzalnost. Univerzalne ili općevažeće moralne norme ili načela jesu ona koja bi se trebala moći primijeniti na svakoga, svugdje i u svako vrijeme. Pored normativističke metode, koja zasigurno predstavlja dominantni metodologijski pristup tumačenju prava pravnog pozitivizma, važno je spomenuti i poredbeno-povijesnu metodu, sociološko-pravnu te aksiološku metodu. Po autorici, dade se ustvrditi sljedeće:
 1. Pravo je normativno kontrolirano prvenstveno u svrhu ostvarivanja ustavnih vrednota kao najviših pravnih vrijednosti;

2. Pravo kao kulturna pojava može se shvatiti na dva načina: kao kulturna pojava nekog određenog društva, ili, pak, kao kulturno civilizacijsko dostignuće koje posreduje univerzalna prava čovječanstva;
3. U mjeri u kojoj ustavne vrednote posreduju univerzalna prava čovječanstva ponajbolje se primjećuju realna, ali i idealna obilježja pravnih normi odnosno pravnih sustava.

Siniša Zrinščak autor je poglavlja „Vrijednosti u društvu i javne službe“. On se koristi uobičajenom i široko prihvaćenom definicijom koja kaže da su vrijednosti apstraktne ideje o tome što je poželjno, prikladno ili dobro, odnosno što je suprotno tome. Vrijednosti valja razlikovati od normi. Vrijednosti su općenita načela o tome što je dobro i što je loše, naša uvjerenja koja su u podlozi ocjenjivanja drugih, dok su norme konkretni standardi ponašanja, upute za konkretne situacije. Zrinščak smatra da su za Hrvatsku temeljne vrijednosti definirane u međunarodnim i nacionalnim dokumentima, od kojih spominje tek one najvažnije. Takav je dokument Opća deklaracija o ljudskim pravima, usvojena i proglašena na Općoj skupštini UN-a, broj 217/III, 10. prosinca 1948. Za Europu, a time i Hrvatsku, ove su vrijednosti i ova prava osnaženi Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, te Ugovorom iz Lisabona Europske unije. Slično tome, i članak 3. Ustava RH eksplicitno navodi koje su najviše vrijednosti na kojima se zasniva ustavni poredak RH: sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštovanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav. Dva su dominantna teorijska pristupa u društvenim znanostima o tome što su točno vrijednosti i kako ih je moguće istraživati. Autor smatra da je prvi model Schwartzov model univerzalnih vrijednosti, a drugi je Inglehartov model vrijednosnih promjena u suvremenim društvima. Schwartz sažima šest glavnih osobina vrijednosti:

1. vrijednosti su vjerovanja jako povezana s emocijama;
2. vrijednosti se odnose na poželjne ciljeve koji motiviraju akciju;
3. vrijednosti transcendiraju spificične akcije i situacije;
4. vrijednosti služe kao standardi ili kriteriji;
5. vrijednosti su organizirane po važnosti;
6. relativna važnost višestrukih vrijednosti vodi akciju.

Roland Inglehart nastojao je protumačiti smjer i dinamiku odvijanja društvenih promjena. Ključ objašnjenja leži u pretpostavci da se ekonomske, političke i kulturološke promjene odvijaju paralelno te da je bit nekog društva moguće prepoznati kroz dominantne vrijednosti koje postoje u tom društvu. Sukladno tome, razvoj zapadnih razvijenih društava moguće je pratiti od tradicionalnog preko modernog pa sve do postmodernih društava. Na dominantne vrijednosti u određenom društvu utječu specifične kulturne tradicije, često jako povezane sa specifičnom tradicijom. Ukupno gledano, najvažnija je osobna vrijednost u Europskoj uniji dobrohotnost (77 %), dok su najmanje prihvaćene vrijednosti stimulacije, moći i bogatstva. Na prvom

mjestu vrijednosti su odricanja od sebe, a potom slijede otvorenost promjenama i zadržavanje postojećeg, dok je usmjerenost na sebe najmanje prisutna.

Javne službe, odnosno službe od općeg interesa različite su djelatnosti s više ili manje ekonomsko-komercijalnih elemenata koje se u javnom interesu obavljaju pod posebnim pravnim režimom i za koje javna vlast snosi bar dio financijskih, organizacijskih i drugih tereta i konačnu odgovornost prema građanima radi kojih se te javne usluge i obavljaju. Mišljenje je da je socijalna država neučinkovita i preskupa, prodiru sve više načela liberalizacije, deregulacije i privatizacije. Suvremeni procesi još više podvlače činjenicu da su vrijednosti glavni stupovi javnih službi.

Ksenija Grubišić i Siniša Zrinščak autori su teksta „Korupcija“. Autori prihvaćaju i polaze od Kregarove definicije korupcije, po kojoj je ona, najopćenitije rečeno, korištenje javne funkcije za osobni dobitak. Na taj način korupcija predstavlja društveni nedostatak normi i vrijednosti, ili njihovo sustavno nepoštovanje, a one su potrebne za normalno djelovanje države i tržišta. Korupcija kao društveni fenomen ima snažan negativan učinak na vladavinu prava i povjerenje u institucije, kao i na gospodarstvo, demokratsku političku kulturu i prosperitet svih građana. Učinkovita borba protiv korupcije uključuje ne samo nadležna tijela javne vlasti, već i cijelo društvo, poslovnu zajednicu, građane i civilni sektor, kao i međunarodnu zajednicu. Podaci pokazuju da je Hrvatska 2000. godine bila na 51. mjestu od ukupno 90 analiziranih država, a 2020. godine na 63. mjestu od ukupno 180 analiziranih zemalja. Istraživanja pokazuju da su najmanje korumpirane zemlje skandinavske države, dok su najkorumpiranije države one postkomunističke. Iz perspektive borbe protiv korupcije zanimljiva je pozicija Estonije koja se našla u društvu država s vrlo niskim iskustvom davanja mita. Smatra se da je jedan od bitnih razloga za ovako dobru poziciju Estonije vrlo visoka razina digitalizacije javnih usluga, što doprinosi transparentnosti ukupnog procesa. Autori se referiraju na Kregarovu uputu o tri različita perioda suočavanja s korupcijom. U prvom razdoblju koje traje od osamostaljivanja Hrvatske do kraja devedesetih godina 20. st., korupcija se smatrala moralno važnim, ali ne i političkim pitanjem. Drugo razdoblje počinje od 2000. god. i traje do otprilike 2010. To razdoblje može se nazvati i razdobljem normativnog optimizma i razdobljem institucionalnog inženjeringa. Treće razdoblje teče od 2010. god., a moglo bi se karakterizirati kao razdoblje stabilizacije institucija i napredak kao cilj. Glede institucionalnog okvira važno je apostrofirati Strategiju sprečavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine koja navodi kako u Republici Hrvatskoj postoji niz nadležnih institucija koje djeluju na području borbe protiv korupcije, odnosno na području formiranja antikorupcijske politike, represije te na posebnim područjima prevencije korupcije. Područje formiranja antikorupcijske politike u nadležnosti je Ministarstva pravosuđa i uprave, Vlade Republike Hrvatske i Hrvatskog sabora, a provedba te politike u nadležnosti je svih državnih tijela. Na području prevencije korupcije u Republici Hrvatskoj djeluje niz specijaliziranih institucija u pojedinim područjima preventivne antikorupcijske politike: Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, Povjerenik za informiranje, Pučka pravobraniteljica, ali i čitav niz drugih institucija čije djelovanje ima bitan

antikorupcijski učinak, poput Državnog izbornog povjerenstva, Državne komisije za javnu nabavu, Državnog ureda za reviziju i druga tijela. U 2018. godini ustrojen je Državni inspektorat u okviru kojeg djeluje 17 različitih inspeksijskih službi. Od polovice 2019. god. portal e-Savjetovanja koji je započeo s radom 2015. god. prešao je u nadležnost Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske i Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva koji djeluju u suradnji s Uredom za udruge Vlade Republike Hrvatske i Uredom Povjerenika za informiranje.

Gordana Marčetić, redovita profesorica u trajnom zvanju na Katedri upravne znanosti na zagrebačkom Pravnom fakultetu autorica je teksta „Etika u javnoj upravi“. Smatra da iako se počeci etike spominju kod Platona i Aristotela, promišljanja o etičkom i pravednom postupanju nalazimo već u najstarijim povijesnim zapisima drevnih civilizacija – Egipta, Sumera, Mezopotamije, Babilona i Asirije. U Egiptu su mudriji pojedinci iz dvorske i obrazovne sredine pisali pouke i savjete, a u Sumeru i Babilonu izreke i poslovice. U 6. i prvoj četvrtini 5. stoljeća prije n. e. jonski kozmolozi Tales, Anaksimenes, Anaksimandar i Heraklit, mitove drevnog Bliskog istoka o postanku svijeta i kozmosa podvrgavaju razumskom ispitivanju, donoseći vlastiti sud i teoriju o nastanku kozmosa. Moral, savjest, osjećaj dužnosti i druge moralne koncepte među prvima je dubinski istraživao filozof Sokrat koji se smatra ocem etike i filozofije zapadne civilizacije. Njegov učenik Platon razvija ideju o jedinstvu etike i politike, smatrajući da samo država može uspostaviti vrlinu – svrhu ljudskog života. U Republici piše da idealna država mora imati četiri vrline. Prva je mudrost, druga je hrabrost, umjerenost i naposljetku pravda koja omogućava da se prve tri vrline uopće pojave u državi. Aristotelove ideje utjecale su na judaističko-islamsku filozofsku i teološku misao tijekom srednjeg vijeka. Kršćanstvo se iz kulture utemeljene na hrabrosti prometnulo u kulturu usredotočenu na ljubav i milosrđe. Sekularizacija države i javne uprave započela je na izmaku 15. st. s Machiavellijem.

Modernizam je povezan s erom prosvjetiteljstva, industrijske revolucije, s trijumfom znanosti i stvaranjem nacionalnih država. Autorica daje vrlo preglednu sliku teoretičara modernizma, kao što su Machiavelli, Hobbes, Locke, Rousseau, Kant. Kao oponente modernizma analizira D. Humea, E. Burkea, te naglašava da su teorije društvenog ugovora pale u zaborav, međutim ponovno su oživjele u 20. st., posebice u obliku misaonog eksperimenta J. Rawlsa i njegova tumačenja ideje pravednosti. U novije vrijeme pojavljuju se egzistencijalizam i transcendentalistička fenomenologija. Na suprotnoj strani egzistencijalizma pojavio se strukturalizam, s pretpostavkom da je struktura važnija od funkcije. Na koncu spominje i postmodernizam koji stvara prostore s različitim idejama i pristupima koji ističu ili pozivaju na etičke odluke.

Ideja vlasništva, razrađena u doba principata i kodificirana u Corpus Iuris Civilis, održala se jako dugo.

Početak 20. stoljeća započinje kodifikacija posebne prakse „dobrih poslovnih običaja“ koji su se pretvorili u izvorne nadnacionalne norme. Pravo se pokazalo kao elastičan instrument kojim se reguliraju neke posljedice globalizacije, prije

svega one oslonjene na ekonomiju i nove tehnologije. Pojam globalne etike usko je povezan s procesom globalizacije koji podrazumijeva porast međuovisnosti svijeta u ključnim područjima života. Pitanje etičkih vrijednosti u javnom sektoru različito se motri. Činjenica je da je menadžerska doktrina marginalizirala etičke vrijednosti tradicionalnih upravnih sustava u korist ekonomskih vrijednosti i tržišnih načela. Marčetić spominje i Deklaraciju o globalnoj etici H. Kunga, koja zastupa stav da nema novog svjetskog poretka bez nove globalne etike, a prvi i osnovni je zahtjev čovječno postupanje sa svakim čovjekom. Četiri su neopozive direktive: opredjeljenje za kulturu nenasilja i poštovanje života; kulturu solidarnosti i pravedan ekonomski poredak; kulturu tolerancije i život u istini, te kulturu jednakih prava i partnerstvo između muškaraca i žena. Istraživanje prof. Marčetić pokazalo je da je najvažniji dio etičke infrastrukture u svim zemljama zakonodavni okvir. Značajan su element etičke infrastrukture i etički kodeksi koje ima 80 posto zemalja.

Hrvatska je nakon osamostaljenja prošla kroz tri faze: utemeljenja – od 1990. do 1993. god., konsolidacije 1993. – 2001. i europeizacije – nakon 2001. U fazi konsolidacije državna i javna uprava razvijaju se u uvjetima etatizacije, centralizacije i politizacije autoritarnog tipa.

Prvi Etički kodeks donesen je još 2006. god., a dopunama Etičkog kodeksa iz 2008. godine propisano je da u svakom državnom tijelu čelnik imenuje po jednog službenika – povjerenika za etiku. Početkom 2022. god. bila su ukupno 262 povjerenika za etiku u državnim tijelima. U razdoblju od 2015. do 2021. edukaciju su završila 293 povjerenika, od toga u Zagrebu 271, a 22 u Osijeku i Splitu.

Gordana Marčetić, u asistenciji s izv. prof. na kolegiju Upravna znanost Romeom Manojlović Toman, autorica je teksta „Etički kodeksi i kodeksi ponašanja“. Autorice ističu da, povijesno gledano, etičke kodekse imamo u temelju svih religijskih tradicija. Tako, primjerice, Mojsijev Dekalog (Deset zapovijedi) predstavlja idejnu vodilju za judaizam, kršćanstvo i islam, dok je Periklov Atenski kodeks stup politike i kulture antičke Grčke. Aktualna literatura često naglašava razliku između etičkih kodeksa, kodeksa ponašanja te kodeksa normi i pravila kojima se uređuje ponašanje službenika. Etički kodeksi navode ključne vrijednosti i načela. Općenitog su karaktera, uglavnom apstraktni i ne bave se pitanjima primjene postavljenih vrijednosti u konkretnim situacijama. Nasuprot tome, kodeksi ponašanja postavljaju specifične standarde ponašanja koji se očekuju u konkretnim i stvarnim situacijama. Autorice navode Kernaghanovu distinkciju etičkih kodeksa na one „deset zapovijedi“ od onih „justinijanskih kodeksa“. Kodeksi „deset zapovijedi“ sadržavaju kratke izjave o temeljnim etičkim vrijednostima i načelima koje službenici moraju usvojiti i poštovati, izostavljajući odredbe o načinu primjene i provedbe kodeksa. „Justinijanski“ su kodeksi duži dokumenti koji specifičnim jezikom detaljno uređuju etičko ponašanje i pravila ponašanja službenika te sadržavaju odredbe o načinu provedbe kodeksa. Ujedinjeni su narodi među prvim međunarodnim organizacijama još 1996. god. donijeli Međunarodni kodeks ponašanja za javne službenike kao sastavni dio tadašnje Rezolucije protiv korupcije.

Vijeće Europe 1996. god. donijelo je Akcijski program protiv korupcije, a 1999. god. Rezoluciju o dvadeset načela vodilja za borbu protiv korupcije koja izričito navodi da se putem kodeksa ponašanja trebaju bolje odrediti ponašanja koja se očekuju od javnih službenika, a dodatno se potiče države da donesu i kodekse ponašanja za dužnosnike. Godinu dana poslije, donijelo je Kodeks ponašanja javnih službenika koji se odnosi isključivo na profesionalne javne službenike, ali ne i na dužnosnike. U okviru Vijeća Europe, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti 1999. god. donio je Europski kodeks ponašanja za osiguranje političkog integriteta izabranih lokalnih i regionalnih dužnosnika. Godine 2018. Kongres je donio Europski kodeks ponašanja za sve osobe uključene u lokalno i regionalno upravljanje. Kao temeljna načela navode se načelo zakonitosti, odgovornost, otvorenost, poštenje i nediskriminacija, merit načelo i profesionalizam, nepristranost i sprečavanje sukoba interesa.

I Europska se unija bavi pitanjem korupcije pa je 2011. god. donijela Komunikaciju o borbi protiv korupcije, a zatim i Antikorupcijski izvještaj u kojem se poziva na ranije donesene dokumente međunarodnih organizacija koje su relevantne i u okviru EU-a. Osim toga, Europska je komisija još 1999. god. donijela Kodeks ponašanja članova Europske komisije, koji istodobno predstavlja i model kodeksa ponašanja za političke dužnosnike. Autorice donose mišljenje po kojem kodeksi svih zemalja obvezno sadržavaju načela nepristranosti i objektivnosti, vladavine prava, otvorenosti, neovisnosti, zaštite javnog interesa te nediskriminacije.

Novi Zeland ima etički kodeks napisan na samo jednoj stranici. Australija je donijela Kodeks ponašanja javnih službenika 1999. god. Državna riznica Kanade donijela je 2003. godine kodeks pod nazivom Vrijednosti i etički kodeks za javne službenike, a nova verzija kodeksa stupila je na snagu 2012. SAD ima detaljniji kodeks ponašanja nazvan Standardi etičkog ponašanja zaposlenika izvršne vlasti koji je donesen 1992. god., a posljednji put mijenjan 2017. Velika Britanija je Kodeks državne službe donijela 1996. god., a zadnji put ga je mijenjala 2015. Skandinavske zemlje relativno su rano provele niz reformi slijedeći doktrinu NJM. Švedska, primjerice, status službenika uređuje istim zakonom kao i status zaposlenih u privatnom sektoru. Istodobno, skandinavske su zemlje skupina najmanje korumpiranih zemalja svijeta. Tako je, na primjer Danska 2020. god. na 1. mjestu po percepciji nekorumpiranosti, dok su Finska i Švedska na 3., a Norveška na 7. mjestu.

Što se germanskih zemalja tiče, ono što je zajedničko toj skupini zemalja jest nepostojanje općeg etičkog kodeksa ili kodeksa ponašanja, ali je primjetna tendencija donošenja kodeksa koji se odnose na specifična pitanja, prvenstveno na sprečavanje korupcije i sukoba interesa, a u sebi sadržavaju i opća pravila etičkog postupanja. Njemačka, kao predvodnica ovog modela, nema opći etički kodeks ili kodeks ponašanja za javne ili državne službenike.

Napoleonski krug zemalja predvodi Francuska. Njezinu upravu karakteriziraju centralizacija, unitarna država, karijerni službenički sustav, te naglasak na stvaranju klasa, osobito klase rukovodećih javnih službenika (grand corps) koji su posebno školovani za rad u upravi te imaju veliku ulogu u funkcioniranju države. Osim

Belgije koja je na 15. mjestu i Francuske na 23. mjestu, južnoeuropske države ostvaruju znatno slabije rezultate na indeksu percepcije korupcije. U Francuskoj, iako ne postoji EK ili KP javnih i državnih službenika, etička načela utvrđena su službeničkim zakonodavstvom i razvijena kroz praksu upravnih sudova. Ta načela obuhvaćaju: osobno i ekskluzivno obavljanje službe, poštovanje hijerarhije, nepristranost, neutralnost, čuvanje profesionalne tajne, integritet, financijski integritet, transparentnost u radu i poštovanje načela zakonitosti.

Neki autori, kao Palidauškaite, u raščlambi ovih problema u postsocijalističkim zemljama smatraju da postoje tri skupine ovih dokumenata: a) kodeksi izjave – nabrajaju temeljne vrijednosti, imaju oblik kodeksa „deset zapovijedi“ te ne sadrže mehanizam sankcija; b) kodeksi statuti – pisani su u obliku „justinijanskih“ kodeksa s detaljno razrađenim načinom primjene načela i provedbenim mehanizmima; c) mješoviti oblici – imaju elemente obiju skupina kodeksa, bilo da se formalno zovu etički kodeksi, a zapravo su kodeksi ponašanja ili obratno.

Vlada RH godine 2011. donijela je novi Etički kodeks, kojim je zamijenila prethodni Kodeks (2006., 2008.). Njegova je svrha „promicanje etičkih načela, moralnih načela i vrijednosti u ponašanju državnih službenika u službi, s ciljem ostvarivanja zajedničkog dobra i javnog interesa, te povjerenja građana u državnu službu“. Od ukupno 40 odredbi, samo njih 14 pokriva sadržajna pitanja. Među njima su četiri etička načela koja se odnose na: 1. poštovanje integriteta i dostojanstva građana i državnih službenika, 2. zaštitu osobnog ugleda i ugleda državne službe, 3. ponašanje državnih službenika u javnim nastupima, 4. zabranu stjecanja materijalne i druge koristi i izbjegavanje sukoba interesa u službi. Autorice spominju i egzaktn broj pritužbi koji su zaprimili povjerenici za etiku. Tako su 2015. godine zaprimili 425 pritužbi, a u 2019. taj je broj pao na 276.

U zaključku autorice naglašavaju da bi bilo idealno kada bi kodekse donosili oni na koje se odnose – dakle, javni službenici, kao izraz prihvaćenih i internaliziranih vrijednosti, načela i poželjnih oblika ponašanja. U Hrvatskoj, međutim, upravna struka još uvijek nije prepoznata kao samostalna profesija pa je nužno uključiti etičke sadržaje u nastavne programe dodiplomskih, diplomskih i poslijediplomskih studija za javnu upravu. Zato je potrebno da u socijalizaciji i internalizaciji etičkih vrijednosti procesom obrazovanja, kao i u njihovu razvoju i primjeni na radnom mjestu sudjeluje cijela zajednica.

Zaključno, možemo ustvrditi da su autori ovog multivalentnog štiva vrlo autoritativno napisali udžbenik koji obilježava sustavnost i preglednost temeljnih pojmova etike i njezina suprotstavljenog pojma korupcije. U knjizi se meritorno obrađuju pitanja javne uprave, etike, korupcije, te etički kodeksi i etička infrastruktura, kao i odnos morala i prava, što knjizi daje posebno mjesto u promišljanju ovih aspekata javne uprave, s posebnim naglaskom na etičkim pitanjima.

Prof. dr. sc. Duško Lozina