

3. FORUM ZA JAVNU UPRAVU



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

© Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu

Izdavač:

Friedrich Ebert Stiftung, Ured za Hrvatsku, www.fes.hr

Institut za javnu upravu, www.iju.hr

Za izdavača:

dr. sc. Dietmar Dirmoser

prof. dr. Ivan Koprić

Urednica:

doc. dr. sc. Anamarija Musa

Grafička priprema:

Vesna Ibrišimović

Tisak:

GAEA STUDIO d.o.o., Zagreb

Tiskano u 300 primjeraka.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 842803

ISBN 978-953-7043-46-9

3. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Zagreb, 6. veljače 2013.

Sadržaj

PREDGOVOR	5
ETIČKE NORME I VOĐENJE DRŽAVE	7
ETIČKI KODEKSI ZA DRŽAVNE SLUŽBENIKE – PRAVNA KATEGORIJA ILI MORALNA OBVEZA?	27
SAŽETAK 3. FORUMA ZA JAVNU UPRAVU FES-IJU ETIKA I INTEGRITET U JAVNOJ UPRAVI	47

Predgovor

Treći forum za javnu upravu, pod naslovom „Etika i integritet u javnoj upravi“, održan je 6. veljače 2013. godine.

Vrijednosti društva oblikuju se i odražavaju u vrijednostima koje promiče i prema kojima djeluje javna uprava. Etičke vrijednosti službenika i integritet nositelja političkih funkcija izraz su temeljnih vrijednosti upravnog i političkog sustava, a njihovo dosljedno poštivanje i nadzor pretpostavka su za ostvarenje ciljeva sustava, javnih politika i pravila. Negativne pojave u upravi, posebice korupcija, ali i druga nezakonita i nepravilna postupanja, povezane su s nedovoljno razvijenim sustavom etike i integriteta. U tom smislu, neetično postupanje i nedostatak integriteta prepreka su ostvarenju zadataka uprave te imaju neposredne i opsegom nesagledive negativne posljedice na pojedinca i društvo. Stoga se u novije vrijeme izgradnja djelotvornog sustava etike i integriteta kroz kompleks pravila, postupaka i institucija smatra kamenom temeljcem koncepta dobrog javnog upravljanja.

Internalizirana pravila ponašanja službenika nastoje se definirati kroz etičke kodekse i druge oblike regulacije, da bi se unaprijedilo njihovo poštivanje i definiralo vanjski sustav nadzora nad etičnošću ponašanja. Istodobno, sustav integriteta za političke funkcije izgrađuje se kroz regulaciju sukoba interesa i druge institute. Tome pridonose i posebni horizontalni regulacijski sustavi koji trebaju spriječiti nezakonita ponašanja, kao što su regulacija sustava javnih nabava, otvorenost i transparentnost organizacije i rada uprave, financiranje političkih stranaka, dobro (efikasno) upravljanje javnim poduzećima i sl. Na kraju, pojedine struke u upravi imaju vlastite kodekse i pravila ponašanja.

Kakvi se izazovi u izgradnji etičnosti i integriteta u javnoj upravi javljaju u zemljama koje paralelno jačaju svoje mlade demokratske institucije? Koja je uloga društvenih vrijednosti, političke i upravne kulture te obrazovanja, općeg i posebnog, u ostvarenju etičnosti i integriteta u upravi? Koji drugi faktori pridonose ili odmažu tom razvoju? Koja su prikladna sredstva za razvoj etičnosti i integriteta? Na kraju, koje su perspektive hrvatske javne uprave u izgradnji etičnosti i integriteta i koje policy preporuke se u tom smislu mogu definirati?

Izlagači na 3. forumu bili su prof. dr. sc. Josip Kregar (Pravni fakultet u Zagrebu/zastupnik u Hrvatskom saboru) koji je govorio na temu *Etičke norme i vođenje države* i prof. dr. Gordana Marčetić (Pravni fakultet u Zagrebu/predsjednica Etičkog povjerenstva za državne službenike) s temom *Etički kodeksi za državne službenike – pravna kategorija ili moralna obveza?*

3. FORUM O JAVNOJ UPRAVI

ETIČKE NORME I VOĐENJE DRŽAVE

prof. dr. sc. Josip Kregar
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
e-mail: josip.kregar@pravo.hr



Sažetak

Etika u obavljanju javnih poslova nužna je za postizanje zadataka države i osiguravanje javnog interesa. Politika treba računati na uključivanje osoba visokog moralnog integriteta i sposobnosti, ali usprkos tome treba postaviti pravila i institucionalne mehanizme kojima se postavljaju i implementiraju etička načela. Komparativna iskustva pokazuju korisnost utvrđivanja tih načela konsenzusom na najvišoj političkoj razini, da bi se osigurao njihov legitimitet. Regulacija sukoba interesa u Hrvatskoj, iako predstavlja vrijedan instrument utvrđivanja tih načela, institucionalno nije postigla odgovarajući rezultat, posebice stoga što se fokus pomaknuo na sankcioniranje, umjesto na političku odgovornost nositelja javnih dužnosti i integraciju vrijednosti koje zakon promiče. Usvajanje etičkih pravila je proces učenja putem uključivanja svih, uz detekciju i saniranje ključnih problema sustava koji predstavljaju prepreke njihovoj odgovarajućoj primjeni.

Ključne riječi: etika javne vlasti, sukob interesa, etički kodeks

1. Uvod

U tranzicijskim društvima, država i politička vlast često su glavni instrument poticanja ekonomskog i društvenog napretka. U jednom jednostavnom izrazu, država ima sve, a građani malo: država ima mnogo imovine, mnogo moći i kontrolira živote. Na sebe uzima mnoge zadatke, građani ovise o njoj, ona je poduzetnik, investitor i poslodavac. Takve se države kritizira da imaju slabu vlast i loše upravljanje, a može doći i do ozbiljnih zastoja. Politički sustav objašnjenje je i napretka i zastoja, govori se o demokratskom deficitu (Kregar, 2006.: 104-110),¹ trulim državama (*rotten states*, v. Holmes, 2006.), nepostojanju dobre vlasti i uspješne uprave, postojanju opsežnog normativno-pravnog sustava koji ne daje prave efekte.² Način obavljanja i uspješnost vlasti može i škoditi, a može koristiti (Kaufmann *et al.*, 2009.). U tranzicijskim zemljama država je vlasnik gospodarstva. Vlast presudno utječe na upravljanje javnim i državnim poduzećima. Politika određuje i imenuje brojne dužnosnike. Vlada predlaže zakone i proračune. Vlada je najveći poslodavac. Građani su često pasivni i čekaju da im vlast rješava sva pitanja.

Država je, smatra se istinom, loš gospodar svoje imovine.³ Državne tvrtke, često monopolisti, posluju bez osobitog profita. Često posluju s iznimnim gubicima. Postoje strategije privatizacije, čišćenja portfelja, složeni mehanizmi upravljanja i nadzora koji ne daju efekte. U stvarnosti se politika nerado odriče bilo čega, a posebno sinekura.

Država relocira: nastoji uzeti što više, a zatim kroz proračun ili na druge načine, kao što su pomoći, subvencije i potpore, administrira i prividno vraća sredstva. Takva relokacija, uz sve klasične alate ekonomske i monetarne politike, kao i njezina politička moć, ima jasne materijalne posljedice.

¹ O demokratskom deficitu v. http://europa.eu/scadplus/glossary/democratic_deficit_en.htm

² "We assume that the relatively well-charted effects of institutional engineering in consolidated democracies of high-income industrialized countries cannot be simply taken for granted in countries characterized by persistent defects of democracy. ... we argue that a high quality of democracy presupposes good governance, since assessing the quality of democracy leads the input centred notion of a free and fair electoral process." (Brusis i Thiery, 2005.)

³ U Izvješću Državnog ureda za reviziju (prosinac, 2012.) navodi se da „pojedini ministarstvima nisu definirane nadležnosti“, utvrđene su „nepravilnosti u podacima iskazanim u financijskim izvještajima i poslovnim knjigama“, a „Nepravilnosti kod proračunskih korisnika i dalje se odnose na popis imovine“, te se „izvještaji javno ne objavljuju.“ V. <http://www.revizija.hr/hr/izvjesce/>

2. Politika je za najbolje

Ljudi i narodi s iskustvom teško će se složiti s tvrdnjom iz međunaslova. Iskustvo da u politiku ulaze intelektualno prosječni i moralno problematični pojačano je i osjećajem da je politička lojalnost jamstvo društvene statusne i materijalne promocije. Politička karijera donosi moć, a politička vlast pomaže stjecanju slave (ugleda?) i materijalnog obilja. Stranačka lojalnost smatra se temeljem negativne selekcije političke elite.

Postoji više razloga zbog kojih se mnogi ne žele baviti politikom. Politika je prljav posao. Političari su, ne samo u svojim službenim ulogama, izloženi interesu javnosti i njihova je privatnost ograničena. Na njih se primjenjuju visoka pravila pristojnosti i poštenja. Ono što svi rade za njih može postati grijeh i zlo, kad ih prozivaju oponenti i neprijatelji. Mnogi se boje toga da angažman u politici podrazumijeva kompromise koji utječu na njihov integritet i dostojanstvo. Političari nisu uvijek omiljeni, pogotovo kada nisu na vlasti. Gratifikacije, i materijalne i statusne, nisu dovoljan i dobar motiv.

Ne misle svi tako. Onako kao što se ljudi dijele na optimiste i pesimiste, i kako između krajnosti ima puno prostora, tako i ovdje postoje suprotni primjeri. Već sama činjenica da je politika središte društva te da ga povezuje i integrira definira svrhu politike kao dogovor o pravilima zajedničkog života u zajednici, odlučivanje o interesima i pravima. Nema života ljudi izvan zajednice.⁴

Ciceron, koji je prošao iskušenja politike, još jasnije izražava stav: „Koji bi bolji razlog hrabar i promišljen čovjek imao radi ulaska u politiku nego odlučnost da ne dozvoli da se država raspadne zbog pokvarenjaka i kukavica... To je put koji odabiru najbolji.“ Vješt književnik i pošten političar Vaclav Havel to formulira ovako: „Nije istina da čovjek od principa nema što raditi u politici; dovoljno je da svoja načela promiče strpljivo, promišljeno, s osjećajem mjere i razumijevanjem drugih. Nije istina da samo bešćutni cinik, gubitnik i grub, vulgaran čovjek može uspjeti u politici.“

Dakle, suprotno popularnom cinizmu, za politiku se trebaju odlučiti ljudi od znanja i pameti, poštenja i mudrosti. Budući da su takvi prema statističkim zakonima manjina, to nije dovoljan zahtjev za poboljšanje kvalitete dobrog upravljanja, ali je svakako korisnije i ispravnije od cinizma raširenog u (gotovo) parohijalnoj političkoj kulturi.⁵ Budući da demokratska politička kultura nije zajamčena pravnim normama, nego je internalizirana u moralnim zahtjevima, ona nije zajamčena odlukom, nego se povijesno gradi, nekad i u teškim sukobima i okolnostima. Pravila koja se tiču obavljanja javne dužnosti su pravna i etička. Neka su pravila pravna i predstavljaju osnovna prava i obveze dužnosnika, način obnašanja dužnosti, nadležnost i drugo. Većina stvarnih

⁴ „Bjelodano je dakle da i politička zajednica biva po naravi i da je prvotnija nego pojedinac. Onaj pak tko se ne može združivati... ili je zvijer ili bog. [čovjek] je najbezbožniji i najdivljačniji kad je bez krijeposti... Pravednost je društvena. Jer pravda je poredak društvenog zajedništva.“ (Aristotel, Politika 1253. 20)

⁵ „Politička kultura je skup vrijednosti, vjerovanja i osjećaja koje tvore poredak i daju smislenost političkom procesu i koje ga kulturalno legitimiraju. Politička kultura sadrži podjednako političke ideale i norme prema kojima stvarno djeluje politički sistem. Politička kultura agregira psihološke i subjektivne elemente povijesti političkog sistema i životna iskustva kolektivnog djelovanja i pojedinačnog života.“ (Almond i Verba, 1989.: 5; Plasser i Plibersky, 1996.)

postupaka regulirana je, obično nepisanim pravilima struke. Većina pravila koja se tiče načina obavljanja dužnosti nije pravnog, nego etičkog značaja. Pravila te naravi teško se kodificiraju i formaliziraju. Mijenjaju se u vremenu i prostoru, njihov sadržaj određuje promjenjiv društveni, ekonomski i politički kontekst. Etička pravila obnašanja javne dužnosti nije lako generalizirati ili utvrditi njihov univerzalni značaj. Teško ih je sistematizirati i ujednačiti.

Uostalom, i kategorijalna podjela na vrijednosti⁶ i norme pokazuje da su internalizirane i socijalizirane norme učinkovitije i manje skupe od institucija i vanjskih normi. Dakle, i kada je većina osobno bez moralnih kvaliteta (*vulgus*), kada su okolnosti nepogodne, društvo razjedinjeno, a anomija vlada, baš tada treba pridobiti najbolje da se uključe. Tada su nužne vrijednosti političke demokratske kulture – odgovornost i etika dužnosti. U svome djelovanju nositelji javnih dužnosti trebaju se ponašati tako da ne ugrožavaju vjerodostojnost i povjerenje građana, da savjesno i odgovorno obnašaju dužnosti te su dužni poštivati zakonske i druge norme kojima se uređuju obveze i odgovornosti njihovog posla i javne funkcije koju obavljaju.

Još je nešto važno. Temelj modernih demokracija je povjerenje.⁷ Legitimnost vlasti pretpostavljala postojanje izvjesnih temeljnih demokratskih vrijednosti koje treba usaditi, uspostaviti, razvijati i mijenjati da bi institucije djelovale. Takve vrijednosti su svojevrsni društveni i politički kapital. U obnašanju javnih dužnosti osnovni odnos je odnos povjerenja između dužnosnika i zajednice koju predstavlja i u čije ime djeluje. Odnos povjerenja ne svodi se samo na političku odgovornost prema svojim biračima, već suverenom narodu u cjelini. On se ne može svesti na provjeru povjerenja izborima, nego predstavlja trajnu obvezu.

Stoga se primjenjuju različite norme koje bi trebale potaknuti angažiranje osoba viših moralnih kvaliteta, znanja i iskustva radi angažiranja u politici. Paralelno postoje etički kodeksi, pravna načela i norme, pojedinačne deklaracije, akti nejasne pravne prirode, uz stroge norme koje propisuju načela, a nerijetko upućuju i na tumačenje posebnih tijela s autoritetom koji je i pravni i moralni. Kroz sekularizaciju društva i prava pokazalo se da se takve norme ne mogu utemeljiti na crkvenom autoritetu i tome prikladnim normama (izopćenje, prokletstvo). Moderne političke zajednice su polikonzesionalne i multikulturene, utemeljene na konsenzusu o osnovama „društvenog morala kao temelja pravne zajednice“ (Rawls, 1971.: 472-476). Etički kodeksi nisu pravno neutralni, oni svakako ustanovljavaju izvjesne standarde ponašanja, čak i u uvjetima društvene anomije.

⁶ Vrijednosti su pravila prema kojima odlučujemo što je dobro, a što loše, dobro i zlo, što trebamo, a što ne smijemo. Vrijednosti su socijalizirane kao unutarnja pravila ponašanja.

Moral je socijalna norma koja određuje dobro i zabranjeno, a sadrži društvenu osudu ili povlađivanje, gratifikaciju, to je motivacija temeljena na podjeli dobra i zla. Moral je vanjski i društveni.

Etika je obično kodificirana u sustav normi koje je eksplicitno usvojila neka grupa (npr. profesionalna etika). Etika je unutrašnji imperativ.

⁷ „Public service is a public trust. Citizens expect public servants to serve the public interest with fairness and to manage public resources properly on a daily basis. Fair and reliable public services inspire public trust and create a favourable environment for businesses, thus contributing to well functioning markets and economic growth. Public service ethics are a prerequisite to, and underpin, public trust, and are a keystone of good governance.”
V. <http://www.oecd.org/dataoecd/60/43/1899427.pdf>

3. Ciljevi i sadržaj etičkog kodeksa

Načelno postoji više simultanih ciljeva donošenja etičkog kodeksa. S jedne strane etički kodeks treba biti skup općih načela, dovoljno jasnih vodilja u orijentaciji u nepredvidivom skupu budućih situacija. S druge strane, on je temelj za regulaciju pojedinačnog ponašanja, skup induktivno stvorenih pravila koja postavljaju kriterije ponašanja u određenom pojedinačnom slučaju. Etički kodeks treba potaknuti i inspirirati, stvoriti duh zajedništva u organizaciji i takvu organizacijsku kulturu koja pomaže ostvarenju njezine svrhe. Onaj tko želi biti članom neke zajednice treba poštivati i usvojiti njezine osnovne vrijednosti kao svoj vlastiti kriterij prosudbe njezine vrijednosti. To osobito vrijedi za one koji u zajednici dobiju pravo odlučivati o interesima drugih i interesu svih – javnom interesu.

Njegov pravi i konkretni cilj pak ovisi o konkretnim okolnostima koje se žele promijeniti i treba biti skrojen prema potrebama i vrijednostima konkretne zajednice. To je razlog da se u praktičnim rješenjima kodeksa etike nalaze vrlo različita rješenja i to kako u privednom i formalnom smislu, tako i u sadržaju. U formalnom smislu postoje iznimne razlike u opsegu: od sasvim kratkih akata s nekoliko jezgrovitih teza do vrlo opsežnih dokumenata na nekoliko desetaka stranica i sa stotinama pravila. U sadržajnom smislu ciljevi se navode u preambuli, a potom se definiraju osnovna područja primjene te konkretna pravila ili se pak akti zadržavaju na uspostavi osnovnih načela i određenog mehanizma tumačenja (odluke povjerenstva kao temelj prakse za konkretne slučajeve).⁸

Ne postoji isključivost već ravnoteža u određenju ovih omjera i sadržaja etičkog kodeksa. Kodeks treba svakako sadržavati načela, mora sadržavati mehanizam primjene i tumačenja te određena pravila ponašanja – detaljnija ili manje detaljna, a omjeri tih sadržaja variraju prema okolnostima i mogućnostima. Etički kodeks podrazumijeva odgovoran izbor svih tih sastavnih dijelova.

⁸ Many ethics codes have two components. First, an *aspirational* section, often in the preamble, that outlines what the organization aspires to, or the ideals it hopes to live up to. Second, an ethics code will typically list some *rules* or *principles*, which members of the organization will be expected to adhere to. *Ibid.*

4. Pitanje primjene i sankcija

Pitanje primjene kodeksa etike tiče se načina na koji ga prihvaća politička zajednica, njegove primjene prema pojedinim institucijama i položajima, kao i koraka koje treba poduzeti. Kodeks etike nije samo još jedan od akata koje formalno treba usvojiti. U implementaciji kodeksa treba razlikovati tri elementa: formalni postupak usvajanja, primjenu pravila i stvaranje kulture primjene etičkog kodeksa.

a) **Formalni postupak** temelji se na postupku predviđenom ustavom i zakonima, a ako takvog pravila nema, prirodno je da ga formuliira tijelo najvišeg demokratskog autoriteta. Usvajanje je vrlo bitan element. Budući da je riječ o potrebi internaliziranja normi, potreban je što širi pristanak i visoka razina sudjelovanja i deliberativnog odlučivanja. Takav akt mora imati visoku vjerodostojnost i jak legitimitet. On mora biti svjestan i autentičan izraz volje zajednice, a ne samo zbroj izraženih interesa u raspravi i donošenju. Podjela na većinu i manjinu nije presudna, a nametanje bez dogovora narušava vjerodostojnost procesa i autentičnost principa. Visok stupanj tolerancije, pokušaj da se razumije interese suprotstavljenih, gubitak dragocjenog vremena i strpljenje, naravno, vrlo često ne postoje, no treba shvatiti da je takav format odlučivanja esencijalni sastojak kodeksa. Trošak i u političkom, materijalnom i psihološkom smislu je velik, no on je neizbježan za donošenje odluke. Naravno, manjinska opstrukcija i obrana posebnih interesa ne mogu izokrenuti princip da odlučuje većina, a ne manjina.

Dio formalnog postupka usvajanja kodeksa jest njegova publikacija i publiciranje svih relevantnih dokumenata koji se odnose na njegovu primjenu. Osim objavljivanja u tiskanom obliku, objava mora biti i na javnim prostorima sastavnica, kako u elektroničkoj formi, tako i u pisanom obliku. Isto je tako potrebna svjesna *public relations* aktivnost informiranja druge zainteresirane javnosti.

Tko će sve biti uključen ovisi prije svega o tome tko akt donosi i na koga će se primjenjivati.

b) **Primjena pravila** pak znači odlučiti o načinima djelovanja etičkog povjerenstva (ili dugog tijela kojem se povjerava primjena) te treba odlučiti o okvirnim uputama o rokovima, postupovnim pravilima i drugim pojedinostima. Kao što će se vidjeti iz primjera, osim čvrste političke volje i konsenzusa, potrebno je i organizirano tijelo koje će promicati i brinuti se o pravodobnom tumačenju stvarnih životnih situacija.

Glavna sankcija jest javna odluka, a podredno tome kršenje se smatra i povredom obveze i disciplinarnim prijestupom. Manje je važno hoće li provedbeno tijelo imati mogućnost izreći teške sankcije ili mogućnost ispitivanja činjenica. Jasno je da, ako postoje sankcije,

moraju postojati i čvrsta jamstva objektivnosti i zaštite ljudskih prava prekršitelja.⁹ To svakako odgađa i otežava neposredne sankcije no razumna je mjera vaganja težine prekršaja. Glavna sankcija je politička odgovornost. Politička odgovornost znači da je svaki dužnosnik osobno odgovoran i bez svoje krivnje prema tijelu ili građanima koji su ga izabrali ili imenovali. Kada i nema formalne sankcije opoziva, stvarni pritisak političke odgovornosti stvarno onemogućava zadržavanje mandata – o tome će se uvijek voditi politički sporovi, konzekvence će se odgađati, no ta cijena, koja ne pada na pojedinca, nego na skupinu kojoj pripada – dovode do istog rezultata. Uostalom, primjena moralnih normi nikad nije jednostavna.

Postoji i izvjestan rizik formalizacije i birokratizacije, to veći što je manje slaganje o temeljnim normama i društveni konsenzus.

c) Na **primjenu pravila** etičkog kodeksa treba gledati kao na **proces učenja i organizacijske adaptacije** i prilagodbe povećanim profesionalnim i društvenim zahtjevima etičke odgovornosti. Stvaranje kulture primjene etike treba potaknuti što širim sudjelovanjem u stvaranju, formuliranju i prosuđivanju odredbi etičkog kodeksa, upornim promicanjem vrijednosti zajedničkih cijelaj zajednici.

⁹ Članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda glasi: „Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde. 2. Svatko optužen za kazneno djelo smatrat će se nevinim sve dok mu se ne dokaže krivnja u skladu sa zakonom. ... 3. Svatko optužen za kazneno djelo ima najmanje sljedeća prava: a) da u najkraćem roku bude obaviješten, potanko i na jeziku koji razumije, o prirodi i razlozima optužbe koja se podiže protiv njega; b) da ima odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu svoje obrane; c) da se brani sam ili uz branitelja po vlastitom izboru, a ako nema dovoljno sredstava platiti branitelja, ima pravo na besplatnog branitelja, kad to nalažu interesi pravde, d) da ispituje ili dade ispitati svjedoke optužbe i da se osigura prisutnost i ispitivanje svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe.“ (Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda)

5. Pravila su za sve

Koje su to vrijednosti i kako su nastale? Nastale su spletom povijesnih okolnosti, premda i prema idealnim uzorima političkih ideologija i utopija. Teško ih je zbog toga smatrati univerzalnim normama, ali svakako mogu biti korisni alati izgradnje takvog etičkog okvira koji će dati sadržaj i energiju političkim institucijama, privlačeći u politiku one ljude čiji moralni profil jamči podršku demokratskoj političkoj kulturi, izgradnju političkog sustava prema obrascu moderne demokracije.

Slijedi prikaz dviju kodifikacija koje u tom smislu predstavljaju uzorne obrasce: one u SAD-u i Ujedinjenom Kraljevstvu. Ovdje je riječ o izboru akata te je za puno razumijevanje potrebno poznavati političke i društvene okolnosti njihovog nastanka.

5.1. Sjedinjene Države: **Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees – Executive Order 12674 (12 April 1989)**

U Sjedinjenim Državama pokušaj reguliranja etike obavljanja javnih poslova datira još od progresivističkih pokreta s kraja 19. stoljeća, ali ključni trenutak je donošenje Etičkog kodeksa (*Code of Ethics in Government Service*). Kodeks je usvojio Kongres 1958. i vrijedi za sve federalne službe. Svrha Kodeksa je staviti „lojalnost načelima iznad lojalnosti osobama, političkim strankama ili vladinim tijelima.“¹⁰ Naglasak je na sprječavanju političkog favoritizma, povlaštenosti stranaka, rizika korupcije, primanja darova i povlastica. Bitan napredak učinjen je 1978. usvajanjem nove regulative (*Ethics in Government Act*, 1978) koja je u ozračju posebne osjetljivosti javnosti nakon političkih skandala (Watergate, Lockheed Martin) zaokret prema etičnosti u politici. Taj akt nadopunio je zakonodavstvo koje je poticalo otvorenost vlasti (*freedom of information*), zabranu podmićivanja stranih dužnosnika (*Foreign Corrupt Practice Act*; v. Heimann, 1944.), lobiranja i financiranja izbornih kampanja. Iako manifestni cilj nije bilo suzbijanje korupcije nego odgovornost vlasti, time je stvoren niz presedana i uzora za druge zemlje. Godine 1995. usvojen je i zakon koji radikalno zadire u sferu privatnosti (*Lobbying and Disclosure Act*),¹¹ a koji podiže razinu zahtjeva za etikom u vlasti, kao i kasnije zakonodavstvo (*Honest Leadership and Open Government Act*, 2007).¹²

Međutim, etička načela su bolje i jasnije formulirana u jednom ranijem aktu – *Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees* (1989).¹³

¹⁰ V. <http://www.oge.gov>

¹¹ V. http://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html

¹² V. <http://www.govtrack.us/congress/bills/110/s1#summary/libraryofcongress>

¹³ V. http://PI/USOGE/pages/laws_regs_fedreg_stats/lrfs_html_pages/executive_orders/eo12674.html (1 of 6) [10/5/2000 2:12:09 PM] Executive Order 12674

- a) **Javna služba temelji se na povjerenju** (*Public service is a public trust*) i zahtijeva odanost Ustavu, zakonima i etičkim načelima iznad osobne koristi.
- b) Službenici **ne smiju imati financijske interese** koji se kose s njihovim savjesnim obavljanjem dužnosti.
- c) Službenici ne smiju sudjelovati u financijskim poslovima u kojima **na nedopušten način koriste povlaštene informacije** za promicanje osobnih interesa.
- d) Službenici **ne smiju tražiti ili prihvatiti nijedan dar** ili predmet novčane vrijednosti od osobe koja od njih traži uslugu.
- e) **...ne smiju poslovati ili surađivati** s organizacijama čiji interesi mogu bitno utjecati na djelovanje službe.
- f) Službenici trebaju iskreno **uložiti napor u obavljanje svoje dužnosti**.
- g) Službenici **ne smiju neovlašteno davati obećanja** ili preuzimati obveze koje obvezuju vladu.
- h) Službenici trebaju **djelovati nepristrano** i ne smiju omogućiti posebno postupanje prema nijednoj osobi ili pojedincu.
- i) Službenici trebaju štiti i **zaštititi javnu imovinu** i koristiti je samo za ovlaštenu svrhu.
- j) Službenici **se se ne smiju uključiti ni u kakvu aktivnost izvan službe**, što uključuje zabranu traženja ili pregovaranja o zaposlenju koje je u sukobu sa službenim dužnostima i ovlaštenjima.
- k) Službenici trebaju **prijaviti** svaki gubitak, prijevaru, krađu ili korupciju nadležnim vlastima.
- l) Službenici trebaju u dobroj vjeri **ispuniti svoje obveze kao građani** uključivo sve financijske obveze, osobito one prema državnim porezima i lokalnim davanjima kako traži zakon.
- m) Službenici se trebaju **držati zakona i pravila** i osigurati jednak položaj građana bez obzira na rasu, boju kože, vjeroispovijed, spol, nacionalno porijeklo i dob, poštujući posebne potrebe.
- n) Službenici trebaju nastojati **izbjeci** svaku djelatnost koja može stvarati **dojam** da krše zakon ili etičke standarde koje promiču ova pravila.

Ova načela redundantno se, u varijacijama, ponavljaju u drugim spomenutim aktima i dužom i kontinuiranom upotrebom i tumačenjima prakse postala su (*longa et continua consuetudine*)¹⁴ opći standard obavljanja javne službe. Praksa koju su razvila uspostavljena tijela,¹⁵ koju je zdušno podržala javnost i koju su promovirali mediji i nevladine organizacije, nastajala je uz nadahnuće onog sloja politike koji je podržavao novu etiku i, ne bez egzaltiranosti, pomicala je granice etički zabranjenog i dopuštenog.

¹⁴ V. <http://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=0550-21791102167S&redirect=ft>

¹⁵ *Committee on Ethics*, v. <http://ethics.house.gov/publication/code-official-conduct>; *United States Office of Governmental Ethics*, v. <http://www.oge.gov>.

5.2. Ujedinjeno Kraljevstvo: Lord Nolan Report: The Seven Principles of Public Life (1994.)

Engleska nije samo domovina demokracije nego i iznimno stabilan politički sustav koji uživa visoku legitimnost. Ne bi trebalo zbog toga zanemariti povremene krize, političke napetosti i skandale¹⁶ koji su shvaćani kao izazovi kodifikaciji novih normi i naporima izgradnje demokracije. Tako je nakon velikog skandala s parlamentarnim pitanjima (*cash for questions*; v. Legih i Vulliamy, 1997.) premijer John Major osnovao povjerenstvo sa zadatkom da razmotri standarde ponašanja pri obavljanju javnih dužnosti, a naročito one koji se odnose na financijska i poslovna pitanja, te podnese prijedloge za poboljšanja. Zadatak se odnosio ne samo na britanske javne službenike, već i na članove parlamenta i predstavnike u europskim tijelima, pa i na funkcije izvan javne uprave u svim tijelima s javnim ovlastima te dužnosnike lokalne samouprave.

Povjerenstvo je podnijelo opsežan izvještaj čiji je glavni dio formuliranje osnovnih etičkih načela obavljanja javnih službi. Temeljem izvješća formirana su i tijela,¹⁷ ne samo u sferi politike, koja su slijedila taj uzor. Načela, poznata kao Sedam načela o etici javne službe ili „načela lorda Nolana“ (*The Seven Principles of Public Life, Nolan principles*) su sljedeća:

a) **Nesebičnost** (*Selflessness*): Nositelji javnih dužnosti trebaju djelovati isključivo u skladu s javnim interesom. Ne smiju djelovati tako da ostvare financijski ili drugi dobitak za sebe, obitelj ili prijatelje.

b) **Ispravnost** (*Integrity*): Nositelj javnih dužnosti ne smije se dovesti u situaciju financijske ili druge obveze prema drugim pojedincima ili organizacijama koji bi zauzvrat mogli utjecati na obnašanje javnih dužnosti.

c) **Objektivnost** (*Objectivity*): U obavljanju javnih poslova, uključivo imenovanja, dodjelu ugovora ili preporučivanje pojedinaca za nagrade i povlastice, nositelji javnih dužnosti izbor obavljaju temeljem sposobnosti (*should make choices on merit*).

d) **Odgovornost** (*Accountability*): Nositelji javnih dužnosti odgovorni su javnosti za odluke i djelovanja i trebaju se podvrći nadzoru (*scrutiny*) kakav odgovara njihovom značaju.

e) **Otvorenost** (*Openness*): Nositelji javnih funkcija trebaju što je više moguće biti otvoreni kada se radi o odlukama i djelovanju. Trebaju objasniti zašto nešto rade i ograničiti iznošenje podataka samo u onim slučajevima kada je to u javnom interesu.

f) **Poštenje** (*Honesty*): Nositelji javnih funkcija obvezni su prijaviti svaki osobni interes koji se može odnositi na obavljanje njihove javne dužnosti i poduzeti sve potrebno da bi se spriječio svaki sukob interesa koji može utjecati na javni interes koji trebaju zastupati.

g) **Vodjenje kroz osobni primjer** (*Leadership*): Oni koji obnašaju javnu službu trebaju promicati i podržavati navedena načela vlastitim primjerom.

Potaknuto uspjehom u javnosti i podrškom medija i demokratske politike, povjerenstvo je dobivalo sve više zadataka i ovlasti. Tako je preuzelo i zadatak predlaganja reformi u izborima i financiranju političkih stranaka 1997. (v. Kregar i Marko, 2004.: 83-107).

¹⁶ <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/7503870/A-brief-history-of-political-scandals.html>

¹⁷ *Committee on Standards in Public Life*, <http://www.public-standards.org.uk>

6. Kontekstualizacija pravila: Hrvatska

Politički sustav Republike Hrvatske opterećuju kronični nedostatak povjerenja u institucije,¹⁸ anomalija pravnih normi te paralelni normativni optimizam¹⁹ (ono što piše u zakonu jest stvarnost). Pokušaj da se izađe iz zatvorenog kruga tih ograničenja napravljen je u Zakonu o sprječavanju sukoba interesa. On sadrži i načela obnašanja javnih dužnosti (čl. 3) i mehanizam procjene etičke odgovornosti (čl. 15 i dalje).²⁰

Podići razinu etičnosti u javnom životu i politici pokušalo se tako da se sukob interesa definira u okviru dobrog i moralno ispravnog obnašanja javnih funkcija. Obavljanje javne funkcije pretpostavlja da se ona obnaša radi legitimnih općih ciljeva, a ne radi osobne koristi. To moraju zajamčiti osnovni mehanizmi parlamentarne demokracije, prije svega poštivanje zakonitosti, stranački sustavi i izborna potpora, a kao redundantni mehanizam i sprječavanje sukoba interesa.

Zakon ili etički kodeks u rješavanju i sprječavanju sukoba interesa međusobno se ne isključuju.²¹ Etički kodeks je djelotvoran u demokratskim političkim kulturama, u tradiciji jake osobne odgovornosti i osjećaja časti, a zakon je primjerenija forma kada participativna i demokratska politička kultura nije razvijena, tamo gdje mediji nisu slobodni ni odgovorni svojim profesionalnim načelima. Nepristranost obavljanja javnih poslova, jer javni poslovi se obavljaju u općem interesu, pretpostavka je pravednog i zakonitog ustroja državne vlasti. Zato se primjenjuju različite funkcionalne i organizacijske mjere koje trebaju otkloniti i najmanju sumnju u objektivnost obnašanja vlasti. To se podjednako odnosi na mjere koje trebaju osigurati nezavisan status državnih dužnosnika (plaća, beneficije, imunitet), ali i na mjere sprječavanja situacija suprotstavljenih (javnih i privatnih) interesa (inkompatibilnost funkcija, zabrana reizbora, sukob interesa).

¹⁸ „Iz predstavljenog možemo zaključiti da povjerenje u institucije varira te je najviše u vojsku, Crkvu i policiju. Povjerenje u Europsku uniju je na razini prosječnog povjerenja u domaće institucije. U tom smislu obrasci povjerenja u institucije ne pokazuju neka drastična odskakanja od povjerenja koje nalazimo u drugim europskim zemljama. Ne nalazimo tragova velikog entuzijazma i velikog povjerenja, ali ni ne možemo detektirati neko specijalno nepovjerenje. Faktorska struktura povjerenja nam pokazuje da se povjerenje strukturira u četiri osnovna faktora, od kojih povjerenje u Europsku uniju (zajedno s povjerenjem u UN) čini zaseban faktor.

Protivno očekivanju, povjerenje u institucije nije determinirano socijalnim položajem, ali je očito dio vrijednosne orijentacije. Visoko povjerenje u Europsku uniju dio je demokratsko-modernističkog kompleksa, a povjerenje u domaće institucije je znatno više determinirano konzervativno-tradicionalističkim kompleksom. Ljudi skloniji tradicionalizmu i konzervativizmu imaju tendenciju iskazivanja većeg povjerenja u domaće institucije. Nasuprot tome, više modernistički orijentirani pojedinci iskazuju veći stupanj povjerenja u Europsku uniju. Povjerenje u medije (domaće) nalazi se negdje između tih ekstrema.“ (Sekulić i Šporer, 2010.)

¹⁹ Taj efekt ima dva osnovna obilježja: pretjeranu vjeru u zakonski izričaj i poplavu propisa.

²⁰ Odredbe pravne prirode obično se povezuju i nadopunjuju određenim kodeksima etičke naravi. U Francuskoj se tako naglašava deontologija profesije, u Sjedinjenim Državama se donose posebni kodeksi, a u Britaniji se preporuke kodificiraju u načela.

²¹ Regulatorna nije cilj sama po sebi već je usmjerena na širenje demokratske političke kulture. Takva regulatorna se uklapa u specifičan kontekst u kojem je potrebno prepoznati vezu s drugim zakonima i drugim pravilima. Nije riječ o još jednom dopunskom zakonu, nego o praktičnoj mjeri koja nedostaje u sustavu.

Postoji jaka percepcija o padu etičkih standarda u obavljanju javnih dužnosti. Riječ je o razočaranju, o opravdanim očekivanjima građana da za obnašanje dužnosti trebaju viši etički standardi. Otpada i prigovor da se u smislu etike dužnosnici ne razlikuju od društva u kojem djeluju. Dužnosnici daju primjer i imaju vlast, a otuda i obvezu da budu, u etičkom smislu, uzorni. To međutim ne znači da nad njima treba uspostavljati rigorozne institucije neprekidne kontrole i kažnjavanja.

Stoga je u zakonu trebalo široko, a pri tome dovoljno jasno, definirati etička načela u obavljanju javnih dužnosti (što je samo dijelom učinjeno) te razviti sistematsku praksu interpretacije sadržaja tih načela. Podizanje etičnosti je istodobno i autoregulativni proces političkog sustava. Dok s jedne strane vrijedi pravilo da svaka profesija donosi i sudi o vlastitoj etici, u politici je riječ i o stvari koja se ne može prepustiti profesiji političara, nego je presudno graditi visoke standarde u etici obavljanja svake javne službe. Postoji, osim toga, želja i potreba da se u mehanizam donošenja važnih društvenih odluka uključe ljudi sa znanjem, obrazovanjem i iskustvom, dokazanim uspjesima u radu. Poštteni, predani javnom dobru, sposobni i stručni. Isto onako kako se za važne dužnosti želi odabrati ljude koji su se dokazali svojim radom i uspjesima, zadržati ravnotežu njihove privatnosti, tako treba razumjeti i potrebu uravnoteženog nadzora nad njihovim poslovnim i javnim interesima.

Pod pritiskom medija i javnosti, no neželjeno, naglasak je prešao na prijetnje sankcijama. Preventiva ili kažnjavanje nisu alternative već komplementarne djelatnosti, pri čemu je generalna prevencija i smisao kazne.²² Riječ je o mehanizmu autoregulacije časne profesije politike, etici službe i profesije, no onda ograničenja i mjere ne treba smatrati tegobama i mučnim zahtjevima, nego pomoćnim sredstvima u uklanjanju sumnje u pošteno i odgovorno obnašanje vlasti.

Sukob interesa je svakodnevna i normalna situacija koja se može spriječiti i razriješiti kad nastane.²³ Sprječava se jasnim pravilima postupanja. Razrješava se javnim postupcima otklanjanja uzroka. Reguliranje te situacije pretpostavlja izvjesnu fleksibilnost. Na primjer, zastupnik koji je zdravstveni djelatnik ne bi se trebao uzdržati od rasprave o financiranju zdravstva, kao što se ni profesor ne bi trebao krzmati u odlukama o školstvu. Još evazivnija su pitanja odlučivanja o lokalnoj samoupravi u situaciji kad u Saboru imamo gradonačelnike i župane. Slijepa i doslovna primjena pravila bila bi suprotna ideji o slobodi izražavanja. Zato odredbu zakona treba smatrati primjenjivom u opravdanim, po naravi rijetkim i ekstremnim slučajevima, i prije obranom integriteta dužnosnika no mučnom obvezom. Glavni oblik regulacije je izložiti javnosti mogućí/postojeći sukob

²² Nema jasnih pravila o tipovima sankcija za kršenje pravila o sukobu interesa. Postoji jasna pretpostavka da je glavna sankcija moralne naravi, da je dovoljno javno obznaniti eventualne prekršaje. Neke zemlje (Francuska, Njemačka) inzistiraju na kaznenopravnoj regulaciji radi jasnih pravila postupka. Ovo je osobito sporno u zabranama poslije prestanka dužnosti i u slučajevima u kojima je stvarna šteta neznatna (a politička i etička šteta velika).

²³ Napomena da je sukob interesa normalna životna situacija koja se povremeno pojavljuje u djelovanju i odlučivanju ne znači da je ona dobra i poželjna već da se takva situacija treba predviđjeti, da se formaliziraju postupci prevencije, jasnim učini određenje takvih situacija i njihovog razrješenja, uklanjanje ili umanjivanje štete koja je nastala ili mogla nastati. Sprječavanje i upravljanje sukobom interesa zahtijeva ravnotežu različitih zahtjeva. To znači da suviše strog pristup nadzoru privatnih interesa odbija sposobne da se natječu za javne dužnosti. Prevelika pak sloboda znači popuštanje porivima za moguće zloupotrebe dužnosti i snižavanje razine i osjećaja odgovornosti. To potvrđuju međunarodna iskustva: „Effectively managing conflict of interest requires a balance. A too strict approach to controlling private interests may conflict with other rights or be unworkable or deter experienced and competent potential candidates from entering public office or public service. A modern approach to conflict of interest policy seeks to strike a balance by: identifying risks; prohibiting unacceptable forms of private interest; raising awareness of the circumstances in which conflicts can arise; and ensuring effective procedures to resolve conflict of interest situations.”

V. http://www.oecd.org/document/46/0,3746,en_2649_34135_41879598_1_1_1_1,00.html

interesa, jer se tako otklanjaju sumnje u prikrivanje namjere, a eventualno i povući se iz rasprave i odlučivanja.

Zbog navedenog, osnovno sredstvo nisu provjere i istrage, sankcije i penalizacije, nego uzdizanje razine etike odgovornosti u obavljanju javnih poslova.²⁴ Građani od svakoga, osobito dužnosnika očekuju visoke moralne standarde ponašanja, očekuju predanost određenim načelima koja se ovdje navode. Nesebičnost, integritet, nepristranost, odgovornost, otvorenost, poštenje i osobni primjer samo su zajednički naziv za takva očekivanja, etička načela važna za razvitak demokratske političke kulture. Ona su deskripcije tog oblika političke kulture.

Navodi se: „U vršenju javne dužnosti svaka osoba mora se pridržavati, podržavati i iskazivati načela političke odgovornosti, poštenja, savjesnosti, otvorenosti i vjerodostojnosti, srazmjera dužnosničkih prava i obveza.“ Vrijedno je razmotriti što znače ti izrazi.

a) **Nepristranost u obavljanju javnih poslova** – jer javni poslovi se obavljaju u općem interesu – pretpostavka je pravednog i zakonitog ustroja državne vlasti. Zato se primjenjuju različite funkcionalne i organizacijske mjere koje trebaju otkloniti i najmanju sumnju u objektivnost obnašanja vlasti. To se podjednako odnosi na mjere koje trebaju osigurati nezavisan status državnih dužnosnika (plaće, beneficije, imunitet), ali i na mjere sprječavanja situacija suprotstavljenih (javnih i privatnih) interesa (inkompatibilnost, zabrana reizbora, sukob interesa).

Riječ je o zahtjevu koji je potaknut zahtjevima za principima dobre vlasti (*good governance*),²⁵ dakle organizacijske učinkovitosti, ako na stranu i stavimo etičke motive zdrave vlasti.

b) **Departizacija** je izraz etičkog imperativa o tome da je lojalnost prema legitimnom političkom autoritetu, ustavu i zakonima iznad lojalnosti prema stranačkoj organizaciji ili stranačkim vođama.²⁶ Dolazak na položaje i napredovanje temelje se na sposobnostima (*merit*), a ne na stranačkim zagovorima, no profesionalizam se kao izraz ne iscrpljuje

²⁴ „Whereas in the USA public integrity measures tend to be over-restrictive this cannot be said for the majority of the Member States of the EU. However, the present trend in many Member States seems to point towards the regulation of an ever increasing number of issues. At present, this is particularly the case in the new Member States. However, as this study shows, too many and too restrictive rules may become counterproductive. Another challenge is the implementation and the enforcement of the rules in practice. Whereas a certain minimal set of rules is necessary and absolutely needed, too many and too tight restrictions and prohibitions can be costly, bureaucratic, and potentially even ineffective. Therefore, we recommend a finely balanced approach between risk and regulation. In particular (some of) the new Member States should move away from the concentration on more regulatory activity. Instead, these countries would be well advised to focus on implementation and enforcement issues.”
V. http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf

²⁵ Načela dobre vlasti određena su prema osam preciznih kriterija: (a) participacija građana u političkom i u pravnom odlučivanju, (b) zakonitost (rule of law) i efikasnost pravosudnog sustava (što uključuje ocjene o nezavisnosti i efikasnosti pravosuđa), (c) transparentnost donošenja odluka, (d) odgovornost za djelovanja (što uključuje i prilagođavanje interesima korisnika – responsiveness), (e) orijentacija prema društvenom konsenzusu (protiv stranačkih logika odlučivanja i nametanja volje većine), (f) uključivanje građana kao princip suprotan načelu jačanja društvene distance, stvaranja marginalnih skupina koje su isključene iz sustava i slično. Pored toga navode se (g) efektivnost u smislu postizanja zacrtanih ciljeva i (h) odgovornost u formalnom smislu (*accountability*). Takva načela su instruktivna, ali ne i podložna slobodnoj interpretaciji ili ignoriranju. Ona su poznati i međunarodno prihvaćeni standardi. Prihvaćenje takvih načela u potpunosti otklanja, kod nas inače uobičajene i raširene komentare da je nešto dopušteno jer zakon to ne priječi ili da je pitanje osobne diskrecije i oportunistički ponašati se prema svom nahodaženju na javnoj funkciji.

²⁶ „Civil service reform is thus but a moral preparation for what is to follow. It is clearing the moral atmosphere of official life by establishing the sanctity of public office as a public trust, and, by making the service unpartisan, it is opening the way for making it businesslike. By sweetening its motives it is rendering it capable of improving its methods of work. Let me expand a little what I have said of the province of administration. Most important to be observed is the truth already so much and so fortunately insisted upon by our civil-service reformers; namely, that administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks of administration, it should not be suffered to manipulate its offices.” (Wilson, 1955: 13-14).

samo u kategorijama školovanja, radnog vremena i plaće, nego je tu i shvaćanje posebne etike poziva: politike kao poziva.

c) **Politička odgovornost** znači da je svaki dužnosnik osobno odgovoran i bez svoje krivnje prema tijelu ili građanima koji su ga izabrali ili imenovali.²⁷ Shvaćanje da je politička odgovornost samo odgovornost prema biračima na početku i isteku mandata nije posljedica neznanja, nego raširene prakse da se političke dužnosti tretiraju kao područje neregulirane osobne slobode i neodgovornosti. Politička odgovornost je objektivna odgovornost bez krivnje i namjere, ona je odgovornost za rezultat i nevezana uz stvarne, deklarirane ili putativne namjere dužnosnika. Ona je konzekvenca prekida odnosa povjerenja, bez obzira na uzrok i krivnju. Postojanje jasnih načela i obveza čvrst su temelj ocjenjivanja takve odgovornosti (*Public duty is a public trust*).

d) **Razmjernost prava i obveza** uvažavanje je činjenice da dužnosnici uživaju neka veća prava od građana te razmjerno tome imaju povećanu odgovornost rada u javnom interesu.

e) **Poštenje** znači da nitko ne smije koristiti javnu službu za osobni dobitak ili dobitak osobe koja je s njime povezana. Nositelj javne funkcije ne smije biti ni u kakvom odnosu ovisnosti prema pojedincu ili pravnoj osobi koji bi mogli utjecati na njegovu objektivnost.

f) **Otvorenost** znači da dužnosnik kao javna osoba mora trpjeti interes građana o sebi i svom ponašanju te da mora omogućiti javnosti uvid u svoje osobno djelovanje. Svaka odluka ili akcija, ako drukčije zakonom nije određeno, treba biti obrazložena javnim interesom i dostupna provjeri i uvidu javnosti. Ograničenje prava na informaciju ne može imati nijedan drugi temelj osim zakonskog.

g) **Vjerodostojnost** znači da su građani ovlašteni očekivati takvo ponašanje dužnosnika kakvo su iskazali pri natjecanju za javnu dužnost. Dužnosnici, obavljajući javnu vlast, ne smiju poticati promociju interesa osobe, udruge, stranke ili društva radi nagrade, nego objektivno i u općem interesu. Zakon naročito naglašava da se u procjeni situacije mora voditi računa o vjerodostojnosti, dakle o dojmju, a ne samo o dokazivoj pozitivnoj činjenici. Javnost će u stvarnoj primjeni vrlo rijetko razmišljati o provjerenim činjenicama pa stvarnu i nepopravljivu štetu mogu nanijeti i preuranjene i neprovjerene sumnje. Zato je potrebno institucionaliziranje, depolitiziranje, odgovornost i stručan rad na provjeri činjenica i zauzimanju mišljenja.

Mutatis mutandis sve navedeno vrijedi i za lokalnu samoupravu.²⁸

²⁷ „In Attorney General's Reference No 3 of 2003 the court approved the definition of 'wilful' as 'deliberately doing something which is wrong knowing it to be wrong or with reckless indifference as to whether it is wrong or not'. In R v G [2003] UK HL 50 Lord Bingham said with respect to inadvertence: It is clearly blameworthy to take an obvious and significant risk of causing injury to another. But it is not clearly blameworthy to do something involving a risk of injury to another if one genuinely does not perceive the risk. Such a person may fairly be accused of stupidity or lack of imagination, but neither of those failings should expose him to conviction of serious crime or the risk of punishment. Lord Steyn added: the stronger the objective indications of risk, the more difficult it will be for defendants to repel the conclusion that they must have known.” (R v G [2003] UK HL 50), v. http://www.cps.gov.uk/legal/l_to_o/misconduct_in_public_office/#a04

²⁸ „The effect of this would be a radical change in the ethical framework within which local government operates. We propose: a clear code of conduct for councillors developed by each individual council within a framework approved by Parliament; that each council should have a Standards Committee to deal with matters of propriety and to have powers to recommend to the full council that errant members should be disciplined; the creation of new Local Government Tribunals to act as independent arbiters on matters relating to councils' codes of conduct and to hear appeals from councillors and others; the involvement of the courts in imposing penalties for misconduct, to replace surcharge; following consultation, a new statutory offence of misuse of public off.” V. http://www.public-standards.gov.uk/Library/OurWork/3rdInquiry_summary.pdf

7. Zaključno

Vladavina prava pretpostavlja da nad pravom postoji skup osnovnih normi (*Grundnorme*, Kelsen) koji ga opravdavaju i daju mu vjerodostojnost i opravdanje. Legitimni politički poredak treba i moralno, a profesije etičko opravdanje. To nije pitanje apstraktne teorijske analize, nego sasvim praktično pitanje na koji način i na kojim temeljima graditi nepotpune ili demokracije u razvoju. Ovdje je argumentiran stav o pragmatičnoj korisnosti etičkih principa u djelovanju države.

Postoji raširen cinizam glede etičkih kodeksa. Oni se smatraju deklaracijama pisanima za anđele, a u politici je takvih malo. Kaže se da je etika poput svete vodice: niti šteti niti koristi. Etika je, tvrdi se, pitanje iskrene vjere, kućnog odgoja i dobrog školovanja. Ovakve kvazireligijske invokacije nisu ni točne ni korisne. Nisu točne, jer jednom usvojeni kodeksi otežavaju moralne relativizacije i pomažu vraćanju povjerenja u politiku i političare. Postoje i brojni primjeri, neki su ovdje navedeni, koji pokazuju jasne i pozitivne efekte njihovog donošenja. Osim medija i javnosti, nezavisna i nadpolitička tijela izrazila su svoj stav, usmjerila rasprave o političkim skandalima.²⁹ 'Cinizam se odvažuje izići s golim istinama koje, u načinu kako su iznesene, zadržavaju nešto neistinito... Cinizam je prosvijećena kriva svijest' (Sloterdijks, 1983.).

1. Donošenje etičkog kodeksa svojevrsni je proces učenja. Akteri, tek kada su uključeni u proces formuliranja pravila, primjećuju njihovu vrijednost, prestaju relativizirati zahtjeve i priznaju njihove formulacije. Sam postupak donošenja u postupcima deliberativne demokracije ističe činjenicu da nije važna konačna formulacija, koliko otvorena rasprava. Sadržaj načela mora biti autonomna i bez vanjskog straha prihvaćena konvencija o etičkim zahtjevima. Naravno da ne treba imati iluzije kako je to jednostavno ili lako. Suprotno, teško je i pretpostavlja izvjesnu zrelost i odgovornost aktera. To je za političku raspravu težak uvjet, ali glavno jamstvo uspjeha.
2. Najlakše je proglasiti načela uz mentalnu rezervaciju da se proklamacija ne treba stvarno držati.
3. Je li riječ o zakonima, istina nepotpunim jer nema sankcija (*lex imperfecta*), ili o etičkim objavama, zapravo nije odlučno. U navedenim američkim primjerima radi se o formalnom aktu, u britanskom o kombinaciji. U praksi postoje različita komparativna rješenja.
4. Evidentno, vraćanje povjerenja u politiku kao djelatnost pomaže pozitivnu selekciju duhovne elite u politiku. Defetizam se liječi uspjehom i dobrim primjerom, pa i žrtvama, trpljenjem i čekanjem.

²⁹ Skandala nema u zatvorenim društvima, ili točnije oni se otkrivaju u ciklusima razaranja režima kad tajne prestaju (vrline javne, grijesi tajni), dok suprotno, otvorena društva skandale imaju kao potvrdu snage svojih načela (Ebbighausen, 1989).

5. Naravno, pametnih i obrazovanih ljudi ima malo. Čak i takvi, naravno, teže individualizaciji i male i beznačajne razlike ističu prije i više od slaganja. Ne daju se pretvoriti u poslušne vojnike stranaka, teže onome što nije ni realno ni moguće. Tu tanku intelektualnu elitu, barem u nas, tradicionalno resi i sklonost osobnom isticanju, pretjeranosti, socijalnom autizmu i preziru vulgarne mase – što se samo po sebi i može razumjeti – ali onemogućava da postane i dominantna politička elita. Sklonost velikim očekivanjima, kad izostanu brzi uspjesi, vodi pasiviziranju, cinizmu i vjeri u nadmoć osobne izolacije.
6. A neobrazovanih, neinteligentnih, zlobnih i kukavica ima u izobilju. Sve se to događa u društvu masovne psihološke nestabilnosti, kad stare vrijednosti ne vrijede, a nove se ne priznaju, u društvu nezrelih institucija, imitiranih normi i blesavih rituala moći, statusa i razmetljivih materijalnih aspiracija. Masovni oportunistički i nevjericni da se može sretno živjeti dovode do toga da povremene šanse trajnog napretka izmiču, a reverzibilnost nije samo teorija nego stvarni rizik.
7. Pravo je pitanje odakle početi. Jednostavno treba identificirati koji aspekt sustava generira ili povećava demokratske deficite – naći točku popravka. Zašto to ne bi bila povećana etika odgovornosti pri obavljanju vlasti? (Pardo, 2004:15)

Literatura

- Almond, G., Verba, S. (1989.) *The Civic Culture*. London, New Delhi: SAGE Publications.
- Brusis, M., Thiery P. (2005.) *Democracy and Governance: Exploring The Scope for Institutional Reforms*. Center for Applied Policy Research, University of Munich, Strategy Paper for the Transformation Conferences. Berlin, 5-10 October, 2005.
- Ebbighausen, R. (1989.) *Anatomie des politischen Skandals*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Heimann, F. (1944.) The United States Foreign Corrupt Practice Act. U: D. V. Trang, *Corruption & Democracy*. Budapest, 139-143.
- Holmes, L. (2006.) *Rotten States? Corruption, Post-Communism, and Neoliberalism*. Duke University Press Books.
- Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2009.) *Governance Matters VIII; Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008*. Policy Research Working Paper 4978, The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4170/WPS4978.pdf?sequence=1>
- Kregar, J. (2006.) Demokratski deficit: što očekujemo i što imamo? U: V. Horvat (ur.). *U kakvu Europsku uniju želimo? U potrazi za razlozima demokratskog deficita* (EU i RH). Zagreb: Fondacija Heinrich Boll, 104-110.
- Kregar, J., Marko, J. (2004.) Financiranje političkih stranaka. U: I. Prpić (ur.) *Država i političke stranke*. Zagreb: Narodne novine, 83-107,
- Leigh, D., Vulliamy, E. (1997.) *Prljavština. Korupcija u britanskom parlamentu*. Zagreb: Naklada Zadro.
- Pardo, I. (2004.) *Between Morality and The Law: Corruption, Anthropology and Comparative Society*. Ashgate Pub Ltd.
- Plasser, F., Plibersky, A. (1996.) *Political Culture in Central and East Europe*. London: Avebury.
- Rawls, J. (1971.) *A Theory of Justice*. Harvard University Press.
- Sekulić, D., Šporer, Ž. (2010.) Povjerenje u institucije građana Hrvatske. U: J. Kregar, D. Sekulić, Ž. Šporer. *Korupcija i povjerenje*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
- Sloterdijks, P. (1983.) *Kritik der zynischen Vernunft*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Wilson, W. (1955.) *The Study of Public Administration*. Annals of American Government. Washington: Public Affairs Press.

ETIČKI KODEKSI ZA DRŽAVNE SLUŽBENIKE – PRAVNA KATEGORIJA ILI MORALNA OBVEZA?

Prof. dr. sc. Gordana Marčetić
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
e-mail: gordana.marcetic@pravo.hr



Sažetak

Etika u javnoj upravi razmatra se iz perspektive meta-etičkih teorija, raspravljajući fundamentalna pitanja, kao i normativne etike koja se usmjerava na praktične implikacije etičkih standarda. Neka od ključnih pitanja odnose se na mogućnost dosizanja apstraktnih etičkih ideala, kao i osiguravanja etičnog ponašanja službenika izvan pravne regulacije. U novije vrijeme nastoji se uspostavljanjem institucionalno-pravnog okvira osigurati etično ponašanje javnih službenika, a posebno mjesto zauzimaju etički kodeksi. Ipak, razlikovanje između (ne)etičnog i (ne)zakonitog ponašanja nije jednoznačno u pravnoj regulaciji nije jednoznačno. Usvajanje etičkih principa može se postići i kroz odgovarajuće obrazovanje za rad u javnoj upravi, ali i definiranje etičkih standarda od strane samih službenika.

Ključne riječi: etika u javnoj upravi, etično ponašanje službenika, etički kodeks

1. Uvod

Rasprave o etici u javnoj upravi i etičnom ponašanju javnih službenika vode se u različitim smjerovima, a ovise o žarištu pažnje i kutu gledanja znanstvenika i praktičara koji u njima sudjeluju. Dok je manji broj pokrenut filozofskim i teološkim pitanjima, većina je praktično usmjerena i bavi se primjenom etičkih vrijednosti i načela u stvarnosti te institucionalno-normativnim mehanizmima koji ih podupiru. U teorijskom smislu gledano prve izvire iz *meta-etičkih* teorija koje istražuju fundamentalna pitanja (od kuda dolaze etička načela i što ona znače), usmjeravajući se na „univerzalne istine, volju Boga, ulogu razuma u etičkom prosuđivanju i na međusobno značenje etičkih pojmova“ (Androniceanu, 2009.: 20). Druge se, pak, temelje na *normativnoj* ili *primijenjenoj* etici, usmjeravajući se na praktična pitanja koja proizlaze iz moralnih standarda koji reguliraju dobro i loše ponašanje ili na specifična, kontroverzna pitanja, kao što su pobačaj, prava životinja, zaštita okoliša, nuklearni rat, smrtna kazna, i slično (*ibid*, 20).

Unatoč distinkciji teorijskog i praktičnog aspekta ove teme, i teorija i praksa će izvući korist ako uvažava perspektivu, probleme, pitanja i neka od ponuđenih rješenja „druge strane“. Dakako da se ta tvrdnja može primijeniti na gotovo sva područja društvenog života jer kakva je korist od najbolje teorije ako nema implikacija za stvarni život, odnosno, na kojim će vrijednostima počivati praksa ako nema teorijskog temelja? Pa ipak, čini se da kod etičkih tema povezivanje teorijskih i praktičnih aspekata osobito dobiva na važnosti, jer etika postoji u specifičnom prostoru između zamišljenog i stvarnog, između onoga kako bi trebalo biti i kako uistinu jest. Upravo zbog njezine suptilnosti i fluidnosti mnogi je svrstavaju u područje spekulacije i idealističkih vizija. Drugi je, pak, pokušavaju doseći i promicati kroz konkretne institucionalne i organizacijske zahvate te pravne norme, kojima se propisuju poželjna ponašanja i sankcije za njihovo kršenje.

Promatranje etike iz perspektive etičkih kodeksa kao mehanizama regulacije ponašanja javnih službenika nameće određena pitanja čiji korijeni sežu unatrag više stoljeća. Moglo bi se čak reći da literatura koja se bavi upravnom strukom i profesionalnom etikom odražava stare tenzije koje se kreću na relaciji između pragmatičnog liberalnog pogleda J. Lockea i idealističke vizije zajednice iz perspektive J. J. Rousseaua. Za Hobbesa je etika bila nemoguća bez prisilnog autoriteta, a slično njemu, i Locke je smatrao da kodeksi ponašanja moraju biti poduprijeti sankcijama. S druge strane, Rousseau je isticao da etičke upute moraju biti praktične, ali da je organizacijska kultura važnija. Stoga, razvoj zajedničkih vrijednosti i kolektivnih nastojanja zahtijeva društvenu, institucionalnu i osobnu transformaciju (Jos, 2006.: 150-152).

Suvremene rasprave koje se protežu od razine spekulativnog razmišljanja do sasvim praktičnih i konkretnih pitanja koja proizvode brojne implikacije u stvarnosti uključuju nove okolnosti, ali je njihova suština ostala ista: Što je etika i koja je njezina svrha u javnoj upravi? Je li uopće moguće usmjeravati i/ili regulirati etično ponašanje javnih službenika i dužnosnika, a ako da, na koji način? Treba li etička pravila podvoditi pod domenu prava i legislative ili je riječ o moralnoj kategoriji koja isključuje pravnu regulaciju? I, s tim u vezi, pripadaju li etički kodeksi u kategoriju pravnih propisa, instrumente mekog prava (*soft law*) ili deklarativne izjave? Na kraju, koja je svrha, uloga i doseg etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja za javne službenike? Kada bi ih se sve pokušalo objediniti u jedno pitanje, ono bi ukratko glasilo: Ima li morala bez prava?

O odgovorima na ta pitanja ovisi i daljnji smjer razvoja etičkih mjera u hrvatskom upravnom sustavu u cilju uspostave koherentne i učinkovite etičke infrastrukture. Institucionalno-normativni okvir koji je načelno postavljen Strategijom reforme državne uprave za razdoblje od 2008. do 2011. te Strategijom za suzbijanje korupcije, a dijelom razrađen službeničkim zakonodavstvom i Etičkim kodeksom, predstavlja tek početak ovog složenog procesa koji, uz pravne, zahtijeva čitav niz aktivnosti na političkoj, socijalnoj, kulturološkoj i edukacijskoj razini.

2. Što je etika/moral?

Kroz cijelu povijest ljudskog roda filozofija i druge društvene znanosti tragaju za odgovorom na ovo pitanje koji se oblikovalo sukladno vremenskom razdoblju, prostornom određenošću i kulturom određene društvene zajednice. Iako je riječ o pojmu koji je dijelom evoluirao i pretrpio brojne transformacije, neka su pitanja oduvijek zaokupljala pažnju istraživača. Među njima je pitanje odnosa između pojma etike i pojma morala. Je li riječ o ekvivalentnom pojmu ili se oni razlikuju? Nadalje, treba li etiku promatrati s psihološkog aspekta, odnosno je li riječ o vlastitom, autonomnom odabiru ponašanja i djelovanja, ili je treba gledati kao socijalnu kategoriju, a etično ponašanje kao ono koje je prihvatljivo u određenoj zajednici? Iz toga proizlazi i daljnje pitanje. Od kuda proizlazi etika i etično ponašanje? Iz božanskog i/ili duhovnog autoriteta (kao Mojsijevih „Deset zapovijedi“), bitka, duše, čovjekovog „osjećaja o dobru i zlu“, ljudskog uma ili iz društvenih normi, konvencija i običaja? U prvom su slučaju vječni, nepromjenjivi i apsolutni, a u drugom slučaju su „zemaljski“ i, kao takvi, podložni promjenama ovisno o vremenu i prostoru u kojem nastaju.

U rječnicima se etika uglavnom definira kao nauka ili učenje o moralu (primjerice, Klaić, 1972.: 372, etika/grč. *ēthos* – običaj, navada, značaj, ćud/nauka o moralu; itd.), „nauka o ćudoređu na osnovi načela zdravog razuma“ ili „ponašanje u skladu s pravilima morala“ (HJP, 2013.), a u literaturi kao pridržavanje moralnih pravila, moralna filozofija i sl. (Pusić, 2007.: 99, Androniceanu, 2009.: 20 itd.). S druge strane, moral (lat. *mos, moris* – običaj) u suvremenim se hrvatskim rječnicima definira kao: „ukupnost načela o sudovima, ponašanju i o odnosima među ljudima koja se nameću savjesti pojedinca i zajednice, a u skladu s općim pojmovima o dobru“ (Anić, u Pusić, 2007.: 510) ili kao „shvaćanje odnosa prema dobru i zlu u najširem smislu; ukupnost nepisanih društvenih načela, normi, ideala, običaja o ponašanju i odnosima među ljudima koji se nameću savjesti pojedinca i zajednice, u skladu s općim kriterijima o dobru koji vladaju u određenom društvu“ (HJP, 2013.).

Androniceanu navodi da se razlika između etike i morala može promatrati analogno konverzaciji. Ako etika odgovara na bazično pitanje (koje je postavio još Sokrat u staroj Grčkoj): „Što netko mora učiniti?“, moral je glas u toj konverzaciji. Taj glas može biti kršćanski, islamski, budistički itd., odnosno, on pripada tradiciji ili teoriji koja postavlja okvir unutar kojeg se može kontemplirati i odgovoriti na to pitanje (*ibid*, 21). To upućuje na to da je moral društvena kategorija, a etika individualna. No, je li konačna instanca morala individualni ljudski um (nalik Kantovom kategoričkom imperativu) ili je to kategorija koju postavlja zajednica?

U literaturi se nerijetko ističe da je moral stvar odnosa među ljudima. Tako Pusić (2002.: 148) označava moralna pravila kao „internalizirana društvena pravila što ih pojedinci doživljavaju kao izraz određenih osnovnih i od njih samih u načelu prihvaćenih vrijednosti.“ Moral se „odnosi na ponašanje pojedinca koje uključuje donošenje i izricanje sudova o vlastitom i tuđem ponašanju; njegov sadržaj je usvojen od pojedinca, internaliziran, a to znači da djeluje putem savjesti, odnosno osjećaja krivnje“ (Pusić, 2007.: 99-100). Iz toga proizlazi da je mehanizam emocija „glavni izvor obvezujućeg djelovanja morala, pa moralni izričaji sadrže često izraze koji se odnose na emocionalno značajne opreke, kao što je 'dobro i zlo', 'štovanje i prijezir' i slično“ (*ibid*, 99-100).

3. Etičke vrijednosti u javnoj upravi i globalna etika

Među glavne elemente etičkog vrijednosnog okvira u javnom sektoru mogu se svrstati: integritet, transparentnost, odgovornost, zaštićenost, ljudsko dostojanstvo, poštenje i povjerenje, dosljednost i harmonija interesa, pravednost, autentičnost (ili istinska samo-identifikacija), sloboda izražavanja i profesionalizam (Androniceanu, 2009.: 27-28). Po svojoj biti, ove etičke vrijednosti i načela ne ovise o izvanjskom opravdanju već imaju unutarnju (stvarnu) važnost za ljude. Dok neki smatraju da smo svjedoci jedinstvenog procesa u kojem se preklapaju i prožimaju nove i stare vrijednosti, mnogi su mišljenja da je suvremeno društvo obilježeno svojevrsnom konfuzijom, vrijednosnom dezorijentiranošću te prenaplašavanjem materijalnih aspekata života na štetu moralnih. Ostave li se po strani brojne rasprave o negativnom utjecaju doktrine novog javnog menadžmenta koja je marginalizirala etičke vrijednosti i standarde tradicionalnih upravnih sustava (odgovorna, na pravilima utemeljena, nepristrana i otvorena javna uprava dostupna svim građanima) u korist tržišnih vrijednosti i načela, još uvijek ostaje mnogo tamnih zona. Široko rasprostranjena korupcija i neetično ponašanje pojavljuju se u brojnim zemljama svijeta, a radikalni menadžerski zahvati samo su dio tog složenog i duboko ukorijenjenog fenomena. Treba li rješenje tog problema tražiti na razini partikularnih mjera koje ovise o specifičnostima pojedine zemlje ili treba izgraditi zajednički vrijednosni okvir koji će biti jednako primjenjiv svugdje?

Neki ističu da je pitanje etike u obavljanju javnih poslova stvar globalnog konsenzusa o temeljnim vrijednostima i načelima koji bi trebali vrijediti u svim zemljama svijeta. Gazell smatra da su temelji za razvoj globalne etike postavljeni već nakon II. svjetskog rata kada se povećalo zanimanje za ljudska prava. U tom smislu, oblikovanje zajedničkog etičkog koncepta uključuje lanac od najmanje sedam međusobno povezanih karika, među kojima su: primat ljudskih prava (široko definiranih), politički poredak temeljen na reprezentativnoj ili demokratskoj vlasti, humani ekonomski poredak (državno regulirani kapitalizam ili miješani sustav između kapitalističko-socijalističkog kontinuuma), podržavanje planetarnog ekosistema i održivog razvoja, nenasilno rješavanje sporova, orijentacija prema budućnosti te kontinuirani napor na razvoju globalne etike unutar i preko nacionalnih granica. Neprekidni razvoj unutar svih tih dimenzija trebao bi pridonijeti globalnom *ethosu*, a eventualno i globalnom društvu koje bi se ujedinilo pod zajedničkim krovom tih vrijednosti, a da se pri tomu ne naruše kulturalne i nacionalne različitosti (Gazell, 2005.: 1, 15).

Garofalo je mišljenja da postoji duboka veza između javne uprave i moralne rehabilitacije te da javna uprava treba mudro izgrađivati globalnu etiku na jedinstvenim temeljima. On predlaže moralni okvir za prosuđivanje globalnih politika, programa i praksi. „Univerzalna, jedinstvena etika je, u najmanju ruku, podredna teorija koja može usmjeravati naš proces donošenja odluka“ (Garofalo, 2002.: 8). Kao integrirana moralna i filozofska struktura može osigurati moralni temelj i legitimitet za globalni dijalog. Dakako, ona nije dovoljna sama po sebi da izmijeni ukorijenjene perspektive i prakse već su potrebne i brojne druge institucionalne mjere (*ibid*, 8-9).

No, rasprave o globalnoj etici ne zadržavaju se na razini kolektivnog već uključuju i individualnu perspektivu. U posljednje vrijeme zamjetan je trend prema proučavanju psiholoških i duhovnih aspekata pojedinaca. Duhovnost se u pravilu shvaća u širokom kontekstu, neovisno o religijskom okviru, a nezaobilazno obuhvaća promjenu dosadašnje etike i morala pojedinaca zaposlenih u javnoj upravi. Bruce i Novinson (1999.: 163) definiraju

spiritualnost kao „traženje smisla i vrijednosti, koje uključuje neki oblik transcendentnosti“, ali ne uključuje nužno religiju.¹ Lynch i Lynch (1999.: 1)ističu da termini „duša“ i „duh“ ne govore o religiji već o „natapanju javne uprave etikom i moralnošću“, dok je „ljudska 'duša' u najmanju ruku postignuta svjesnost o jednoj ili više osjećajnih biti koje vode naše ponašanje“. ² U tom smislu, duhovnost na poslu znači jednostavno održavanje naših dubokih vrijednosti. Zanimljivo je da čak i teolozi poput Kunga pri definiranju globalne etike ne razmišljaju u strogo religijskim okvirima. Pod globalnom etikom „mislimo na fundamentalni konsenzus o obveznim vrijednostima, neuvjetovanim standardima i osobnim stajalištima. Bez takvog temeljnog konsenzusa o etici, svakoj zajednici, prije ili kasnije, prijeti kaos ili diktatura“ (Kung, u Gazell, 2002.: 1).

No, jesu li ideje o duhovnosti, jedinstvenoj etičkoj perspektivi i globalnoj etici u javnoj upravi realne ili su previše idealistički postavljene? Mnogi će se složiti da u većini društvenih zajednica postoji univerzalni *ethos* u pogledu poštenja kao apstraktni ideal. Pitanje je, međutim, „koliko to željeno poštenje teži u svakodnevnom životu kad se može opažati u obliku izbora s ostalim željama“ (de Vries, 2002.: 319). Postoji mnogo političara i javnih službenika čija se stajališta mijenjaju u trenutku kad *ethos* prevode u *etiku*. Iako se istina i poštenje visoko vrednuju, taj apstraktni ideal igra minornu ulogu pri objašnjavanju stvarnog ponašanja i donošenju odluka u konkretnim situacijama.³

Nadalje, treba se upitati jesu li (ne)etična ponašanja političara i javnih službenika isključivo stvar njihove vlastite volje ili javno poštenje ovisi o socijalnim, gospodarskim i kulturnim problemima zajednice? Stabilnost u razvijenim zapadnim zemljama mnogo je pogodnija pozadina za inzistiranje na „luksuzu“ službovanja u ime javnog dobra nego neizvjesne političke situacije i goleme ekonomske depresije u tranzicijskim i slabije razvijenim zemljama. Potaknut nalazima svojeg obuhvatnog istraživanja, de Vries predlaže da se pitanje „Jesi li pošten?“ transformira u pitanje „Možeš li si dopustiti biti pošten?“. Pozitivan odgovor, na kraju, neće ovisiti o kreposti i vrlini pojedinog službenika, već o realnim okolnostima koje mu dopuštaju ili ne dopuštaju reći istinu (de Vries, 2002.: 331-332).

Istodobno, etika javne službe usko je povezana s identitetom službe i njezinim statusom u društvu. Razvoj etike i integriteta službenika umnogome ovisi o načinu i opsegu usvajanja etičkih vrijednosti službe, što se primamo događa kroz proces internalizacije u okviru socijalizacije u procesu obrazovanja te primjenom i dijeljenjem istih vrijednosti na radnom mjestu, u svakodnevnoj interakciji s drugim službenicima, političarima i građanima (Musa i Džinić, 2012.: 121). Izostane li taj moment, etičke vrijednosti i načela ostat će na razini forme i deklarativnih izjava političara.

¹ Riječ je o „nekoj sili ili životnoj energiji iznad nas koja se uglavnom identificirala s religijom, ali koja može biti jednostavno smisao za povezanost s drugima i želja za stvaranjem smisla i održavanjem svojih vlastitih vrijednosti o dobrom i lošem“ (*ibidem*, 163).

² Lynch i Lynch su postavili teoriju duše te argumentiraju u prilog njezinog prihvaćanja kao jedinog razumnog izbora za javnu upravu 21. stoljeća. Budući da na individualnoj i kolektivnoj razini uvijek izgrađujemo vlastite paradigme i živimo s vlastitim izborima, autori smatraju da se ljudska bića trebaju svjesno pomaknuti od snage i razmišljanja prema srcu, duhu i jedinstvenosti. Etika i moralnost nisu samo važni već suštinski. U novom stoljeću pojedinci će voditi glavnu riječ u promjenjivim organizacijskim mrežama na razvoju novog društva. Bez nadzora ili s malo nadzora oni će morati razmišljati u terminima univerzalnog, a ne vlastitog plemena. Drugim riječima, morat će pronaći način da izdvoje zajedničku jezgru duhovne mudrosti univerzalne globalne etike i vrijednosti koje će kontinuirano primjenjivati u svom djelovanju. (Lynch & Lynch, 2002: 9-13, 16).

³ Istraživanje koje je de Vries proveo u 17 zemalja sklopu projekta The Democracy and Local Governance, a kojim je obuhvaćeno 10 000 lokalnih političara i javnih službenika u 373 lokalne jedinice, pokazalo je da više od 90 posto ispitanika u svim zemljama načelno vjeruje da poštenje i istinitost ne smiju biti ugroženi ni po koju cijenu. Međutim, mišljenja lokalnih elita se znatno razlikuju kad se suoče s mogućnošću prikrivanja činjenica ili njihova jednostranog prikazivanja u konkretnim, životnim situacijama. Tada se vrijednost poštenja i istinitosti gleda pod sasvim novim kutom te drastično pada na ljestvici poželjnog ponašanja. Od svih ispitanih zemalja jedino u Švedskoj velika većina ispitanika ne želi žrtvovati poštenje radi drugih ciljeva (de Vries, 2002: 309-334).

4. Etički kodeksi

Na globalnoj razini, žarište interesa na temu etike posljednjih je desetljeća usmjereno prema institucionalno-normativnoj regulaciji ponašanja, o čemu svjedoče brojne antikorupcijske strategije i mjere za sprječavanje neželjenog ponašanja te masovna produkcija etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja javnih službenika. No, povijesno gledano etički su kodeksi pojava mnogo starijeg datuma. Nalazimo ih u temelju religijskih tradicija i građanskih kultura. Uobičajeno se sastoje od obveza i opomena, ali i vizija o tome za što bi se pojedinci i društvo trebali boriti i što bi trebali postići pa ih ne treba pogrešno smatrati samo dijelom zakonodavstva ili općim težnjama „već jednim od najvažnijih iskaza građanskih očekivanja“ (Gilman, 2005.: 3).

U literaturi se često naglašava razlika između etičkih kodeksa, kodeksa ponašanja te kodeksa normi i pravila kojima se uređuje ponašanje službenika. *Etički kodeksi* navode ključne vrijednosti i načela. Oni su općenitog karaktera, uglavnom su vrlo apstraktni i ne bave se pitanjima primjene postavljenih vrijednosti u konkretne situacije. Suprotno tomu, *kodeksi ponašanja* postavljaju specifične standarde ponašanja koji se očekuju u konkretnim i stvarnim situacijama. Oni pokazuju kako određena načela i vrijednosti treba primijeniti u praksi i pokušavaju predvidjeti i spriječiti određena neprihvatljiva ponašanja (Gilman, 2005.: 14-16, Whitton, 2001.: 3). Ako kodeksi ponašanja opisuju djelovanja na radnom mjestu, „etički kodeksi su generalni vodiči za odlučivanje o tim akcijama“ (Nordlund, u Androniceanu, 2009.: 43). Najviši stupanj konkretnosti imaju kodeksi normi i pravila koji postavljaju zahtjeve u pogledu ponašanja službenika i navode sankcije u slučaju povrede tih zahtjeva (Moilanen, 2007.: 3). Međutim, u praksi mnogi kodeksi ponašanja pokazuju karakteristike etičkih kodeksa i vice versa te variraju opsegom, od minimalističkih do vrlo opsežnih.

Kako bi pomogle državama u borbi protiv korupcije i podizanju etičkih standarda javnih službenika mnoge su međunarodne organizacije od sredine 1990-ih počele donositi različite preporuke i nacрте etičkih kodeksa koje su predlagale državama na usvajanje. Tako su Ujedinjeni narodi 1996. donijeli *Međunarodni kodeks ponašanja za javne službenike* kao sastavni dio tadašnje Rezolucije protiv korupcije⁴. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) je 1998. donijela *Preporuku o unaprijeđenju etičkog postupanja u javnim službama i temeljnim etičkim načelima u javnim službama*⁵, a Vijeće Europe je 2000. donijelo *Kodeks ponašanja javnih službenika*.⁶ Dok UN i Vijeće Europe nude primjere, odnosno modele kodeksa koje predlažu državama na usvajanje,

⁴ *International code of conduct for public officials* – UN Resolution adopted by the general assembly (A/RES/51/610) Action against Corruption, 12th December 1996.

⁵ *Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*, C(98)/70, 23 April 1998

⁶ *Recommendation No.R (2000) of the Committee of Ministers to Member States on codes of conduct for public officials*, 11 May 2000.

OECD je donio preporuku koja se sastoji od 12 načela koja se moraju poštivati prilikom donošenja etičkih kodeksa ili kodeksa ponašanja (Marčetić i Manojlović, 2011.: 70-71)⁷.

Za razliku od razvijenih zapadnih zemalja u kojima je pojačano zanimanje za etiku započelo usporedo s menadžerskim zahvatima u tradicionalnu strukturu i funkcioniranje javne uprave, u postsocijalističkim zemljama taj se interes artikulirao tek s pojavom novog milenija. Od sredine 1990-ih počinju se donositi zakoni o državnim i javnim službenicima, antikorupcijske strategije i mjere te zakoni o sprječavanju sukoba interesa, a nakon 2000. i etički kodeksi i kodeksi ponašanja javnih službenika.

Među zemljama jugoistočne regije Makedonija i Kosovo prvi su započeli s regulacijom ponašanja državnih službenika. Godine 2001. makedonska Agencija za državnu službu donosi *Etički kodeks za državne službenike*, a Misija UN-a za Kosovo Kodeks ponašanja državnih službenika Kosova, kao sastavni dio uredbe kojom se uređuje državna služba Kosova. Iste godine slovenska vlada, na preporuku Vijeća Europe, donosi *Kodeks ponašanja državnih službenika* koji se, međutim, smatrao pravno nevažecim iz više razloga, tako da je tek 2011. Činovničko vijeće u suradnji sa sindikatima i stručnim udrugama javnih službenika donijelo *Kodeks etike javnih službenika u državnim organima i upravama lokalnih zajednica*. Bosna i Hercegovina (BiH) nije donijela jedinstveni kodeks za sve službenike na području BiH, već su Agencije za državnu službu svakog od entiteta odmah nakon osnivanja donijele vlastite kodekse. Republika Srpska je donijela *Kodeks ponašanja državnih službenika Republike Srpske 2002.*, dok je Federacija BiH donijela *Etički kodeks za državne službenike u Federaciji Bosne i Hercegovine 2003.* Ministarstvo pravosuđa Crne Gore je 2005. na temelju odredbi Zakona o državnim službenicima, a po prethodno pribavljenom mišljenju državnih službenika, donijelo *Etički kodeks državnih službenika Crne Gore*. Godinu dana kasnije (2006.) hrvatska Vlada donosi *Etički kodeks državnih službenika* koji je dopunjen i izmijenjen 2008., da bi 2011. bio donesen novi kodeks koji je u cijelosti zamijenio onaj iz 2006. Na kraju, 2008. Visoko vijeće za državnu službu Republike Srbije donosi *Kodeks ponašanja državnih službenika Republike Srbije* (Marčetić, 2013.: 14-16).

⁷ 12 načela koja je 1998. razvio OECD:

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

5. Etičke mjere u Hrvatskoj

Prema istraživanju koje je sredinom 1990-ih proveo OECD u devet zemalja svijeta, najmanje osam ključnih etičkih mjera (eksternog ili internog karaktera) sačinjava okvir tzv. etičke infrastrukture: (1) politička predanost prema poštenju, (2) efektivan zakonodavni okvir, (3) učinkoviti mehanizmi odgovornosti, (4) izvedivi kodeksi ponašanja, (5) profesionalna socijalizacija osoblja, (6) podržavajući uvjeti javne službe, (7) tijelo za koordinaciju etike i (8) aktivno društvo (OECD, 1996.: 25-42). Hrvatska je učinila određene pomake na institucionalno-organizacijskoj razini u cilju uspostave etičke infrastrukture u skladu s navedenim preporukama, no one se još uvijek relativno slabo odražavaju u stvarnosti zbog brojnih političkih, socijalnih i kulturoloških prepreka.

5.1. Institucionalno-organizacijski okvir

Hrvatski sabor još je 2002. usvojio prvi *Nacionalni program za borbu protiv korupcije*, no tek 2008. usvojene su *Strategija reforme državne uprave za razdoblje od 2008. do 2011.*, u kojoj su naznačeni opći ciljevi i usmjerenje razvoja državne službe, te *Strategija za suzbijanje korupcije*.⁸ U sklopu antikorupcijske strategije donesene su posebne mjere koje su se provodile u različitim područjima, a pozitivan pomak u promicanju etike i integriteta državnih službenika odrazio se i u izmjenama službeničkog zakonodavstva. Među ostalim, utvrđeno je pravo na zaštitu službenika koji prijavi sumnju na korupciju (zaštita zviždača). Čl. 14. a. Zakona o državnim službenicima (dalje: ZODS) jamči anonimnost državnom službeniku koji podnese prijavu zbog sumnje na korupciju odgovornim osobama ili nadležnim državnim tijelima. Također navodi da taj čin ne predstavlja opravdan razlog za prestanak državne službe

Iste godine (2008.) učinjene su i značajnije izmjene i dopune Etičkog kodeksa za državne službenike koji je formalno bio na snazi od 2006. (NN 49/06, NN 134/08), ali je tek nakon navedenih izmjena počeo proizvoditi efekte u praksi. U okviru antikorupcijske strategije kasnije je usvojen i novi Etički kodeks državnih službenika (NN 40/11, NN 13/12, dalje: EK), dok su neke službe usvojile i vlastite kodekse.⁹ Time je uspostavljen institucionalni okvir za prijavu povreda kodeksa te jačanje etičkih načela. Glavni mehanizam za sankcioniranje neetičnog ponašanja čine povjerenici za etiku u središnjim državnim

⁸ Trenutno je važeća *Strategija za suzbijanje korupcije* iz 2008., uz koju je donijet i treći akcijski plan (za 2012.).

⁹ Primjerice, Etički kodeks policijskih službenika (NN 62/2012.), Kodeks profesionalne etike službenika Ministarstva financija, Financijske policije (NN 41/11), Kodeks strukovne etike unutarnjih revizora u javnom sektoru (NN 18/08). Etičke kodekse pojedinih struka (npr. odvjetničke, liječničke, inženjerskih, itd.) donose njihova strukovna tijela, komore (v. Musa i Džinić, 2012). Hrvatski je sabor još 1995. osnovao Komisiju za izradu etičkog kodeksa nositelja javnih dužnosti (NN 9/95), no o rezultatima rada te Komisije nema informacija.

tijelima te Etičko povjerenstvo, kao drugostupanjsko, neovisno tijelo¹⁰. Također je uspostavljena Služba za etiku i sustav vrijednosti u državnoj službi u sklopu Ministarstva uprave koja bi trebala promovirati etička načela u upravi te pratiti provedbu kodeksa.¹¹

Etičkim kodeksom je propisano da državni službenici i namještenici te građani mogu podnositi pritužbe na neetično postupanje povjerenicima za etiku u državnim tijelima, a ako su upućene čelniku on ih proslijeđuje nadležnom povjereniku za etiku. Etičkom povjerenstvu izravno podnose pritužbe u slučajevima kada je u pitanju neetično ponašanje povjerenika za etiku ili rukovodećeg državnog službenika, odnosno kada povjerenik za etiku podnosi pritužbu. Povjerenstvu mogu podnijeti pritužbu i kada nisu dobili odgovor na pritužbu u roku od 60 dana od dana njezinog zaprimanja, odnosno kada nisu zadovoljni odgovorom (čl. 18. i 33. EK-a). Također je omogućeno da se pritužbe upućuju i Službi za etiku, sustav vrijednosti i izobrazbu državnih službenika pri Ministarstvu uprave (čl. 18., 26. i 27. EK-2). Međutim, nije sasvim jasno zbog čega Ministarstvo uprave zaprima te pritužbe kad o njima ne odlučuje, već ih samo evidentira i vraća na daljnji postupak povjerenicima za etiku u državna tijela iz kojih su često i došle te prijave.

Dosadašnje je iskustvo pokazalo da deklarativne političke izjave o suzbijanju korupcije, sukoba interesa i drugih oblika neetičnog ponašanja, kao i pokušaji da se na razini normativne regulacije razviju i promiču etički standardi ne proizvode željene efekte u praksi zbog nedostatka političke volje i vizije, manjka stručnosti, loše organizacije posla te autoritarne i birokratske organizacijske kulture. Stoga je i u primjeni Etičkog kodeksa došlo do niza problema i otvorenih pitanja, kako zbog manjkavosti njegovih odredbi, tehničko-organizacijskih poteškoća te neprikladne i nedostatne edukacije etičkih povjerenika, tako i zbog ignorancije rada i nerazumijevanja svrhe i uloge Etičkog povjerenstva od strane prethodnog rukovodećeg sastava Ministarstva uprave.

No, za razliku od državne uprave, gdje je ipak učinjen korak unaprijed s uvođenjem navedenih normativnih i organizacijskih etičkih mjera, u lokalnoj samoupravi učinjeno je vrlo malo ili nimalo po pitanju etičkih standarda i promicanja etike. Jedino odredba čl. 32. *Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (NN 86/08, 61/11, dalje: ZSLPS), po uzoru na Zakon o državnim službenicima, utvrđuje pravo na zaštitu službenika koji prijave sumnju na korupciju.

¹⁰ Prema čl. 29. novog Etičkog kodeksa Povjerenstvo se sastoji od troje državnih službenika, dvoje predstavnika sindikata i jednog predstavnika nevladine udruge.

¹¹ *Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva uprave* iz 2009. (NN 118/09) utemeljen je Odjel za etiku. Ustrojstvo Ministarstva je promijenjeno novom Uredbom (NN 28/12) kojom je ustrojena Uprava za službeničke odnose s dvama sektorima – Sektor za službenički sustav i Sektor za etiku, sustav vrijednosti i izobrazbu državnih službenika. U sastavu potonjeg sektora djeluju Služba za etiku i sustav vrijednosti u državnoj službi te Služba za izobrazbu državnih službenika.

5.2. Pritužbe na neetično ponašanje – pravna i/ili moralna sankcija?

Činjenica je da korupcija, kao i mnogi drugi oblici neželjenog ponašanja (zlouporaba položaja, prekoračenje ovlasti, nesavjesno i nezakonito izvršavanje službeničkih obveza itd.) ne predstavljaju samo neetična ponašanja, već pripadaju u kategoriju teških povreda službene dužnosti i/ili kaznenih djela koja se utvrđuju pred službeničkim i redovnim sudovima i podliježu pravnim sankcijama. Zakon o državnim službenicima svrstava „ponašanje suprotno Etičkom kodeksu državnih službenika, koje nanosi štetu ugledu službe“ u teške povrede službene dužnosti (čl. 99. st. 13. ZODS-a). Analogno toj odredbi, i ZSLPS propisuje da je „nedolično ponašanje koje nanosi štetu ugledu službe“ (čl. 46. st. 11. ZSLPS-a) teška povreda službene dužnosti. Obje odredbe opisuju one vrste teških povreda koje su u sadržajnom smislu najbliže užem pojmu neetičnog ponašanja. No, pitanje etičnosti seže mnogo dalje, sve do raznih oblika ponašanja koja nisu zakonom sankcionirana, ali su itekako moralno neprihvatljiva u javnoj službi. Zakonito postupanje ne isključuje neetično ponašanje.

U mladoj hrvatskoj praksi zakonitost i etičnost se do sada uglavnom izjednačavala. Od početnog zamaha u prve dvije godine, kada je nadležnim tijelima za etiku podnesen velik broj pritužbi za neetično ponašanje (u 2008. je podneseno 355, a u 2009. godini 416 pritužbi), u naredne dvije godine broj se gotovo prepolumio (2010. je zaprimljeno 275, a 2011. godine 272 pritužbe).¹² Jedan od mogućih razloga takvom naglom padu može se tražiti u činjenici da su u najvećem broju slučajeva pritužbe proglašene neutemeljenima pa se pretpostavilo da ih nema smisla ni podnositi. Tako je u 2011. od 272 pritužbe čak 200 proglašeno neutemeljenima, 34 su bile utemeljene, dok ih je 34 bilo u postupku (vidi tablicu 1.).

Tablica 1. Pritužbe na neetično ponašanje

Status pritužbe	2011.
Neutemeljene	200
Utemeljene	34
Odustanak od pritužbe	4
U postupku	34
Pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti (lake – 4, teške – 20)	24
Ukupno pritužbi	272

Izvor: Ministarstvo uprave Republike Hrvatske. Služba za etiku, sustav vrijednosti i izobrazbu državnih službenika, rujna, 2012.

¹² U doba pisanja teksta podaci za 2012. nisu još bili obrađeni.

Od ukupno 34 utemeljene pritužbe u 2011. za njih 24 je pokrenut postupak zbog povrede službene dužnosti¹³, što je značajan pomak u odnosu na prethodne godine, kada je u svim slučajevima (2008. i 2009.) ili u gotovo svim slučajevima (2010.) povodom utemeljenih pritužbi za neetično ponašanje kasnije pokrenut postupak za povrede službene dužnosti (vidi tablicu 2.).

Tablica 2. Postupci za povrede službene dužnosti povodom pritužbi za neetično ponašanje

Pritužbe	2008.	2009.	2010.	2011.
Utemeljene pritužbe	40	19	37	34
Postupak za povrede sl. d.	40	19	34	24
Lake	0	3	13	4
Teške	40	16	21	20
Bez postupka	0	0	3	10

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

Činjenica da su utemeljene pritužbe na neetično ponašanje mahom završavale na službeničkim sudovima kao teške povrede službene dužnosti pokazuje nekoliko stvari. Prvo, da je u stvarnosti vrlo teško razgraničiti neetično ponašanje od nezakonitog i/ili neprofesionalnog ponašanja koje se sankcionira prema odredbama Zakona o državnim službenicima. Drugo, da još uvijek vlada nerazumijevanje o tome što se smatra neetičnim ponašanjem te da ga se neopravdano izjednačuje s nezakonitim ponašanjem. I treće, takva je praksa pokazatelj tradicionalnog, normativističkog stava koji još uvijek značajno prevladava u hrvatskoj državnoj upravi. Naime, povjerenici za etiku i čelnici državnih tijela koji pokreću postupak pred službeničkim sudovima¹⁴ radije se oslanjaju na čvrste norme i konkretne sankcije nego na „mekše“ pristupe, upozorenja i prevenciju.

Nema sumnje da hrvatska praksa obiluje brojnim neetičnim ponašanjima od kojih mnoga nisu normirana i sankcionirana službeničkim zakonodavstvom, ali i dalje su neprihvatljiva i treba ih sprječavati, od loših međuljudskih odnosa i slabe suradnje među službenicima, uvredljivog ponašanja rukovodećeg osoblja i dužnosnika prema podređenima, neprikladne komunikacije s građanima pa nadalje. Takva ponašanja ne treba odbacivati kao „neutemeljene pritužbe“ zbog nepostojanja pravne sankcije, već ih treba prepoznati, sprječavati i kontinuirano upozoravati na njih. Među ključnim metodama prevencije je edukacija povjerenika za etiku, ali i ostalih državnih službenika, kao i građana.

¹³ U 2011. je pokrenuto ukupno 143 postupka pred službeničkim sudovima zbog teške povrede službene dužnosti (MU-Oe, 2012.).

¹⁴ Povjerenici za etiku dužni su u primjerenom roku, a najduže u roku od 30 dana od dana primitka pritužbe, provesti postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe i dostaviti pisano izvješće čelniku tijela, koji je dužan u roku od 8 dana razmotriti pritužbu i po potrebi pokrenuti postupak zbog povrede službene dužnosti. Čelnik državnog tijela obavijestiti će o tome povjerenika za etiku (čl. 19-21 EK-a).

Etičkim je kodeksom propisano da je povjerenik za etiku dužan završiti program edukacije koju provodi Ministarstvo uprave Republike Hrvatske (čl. 17. st. 2. EK-a). Prve programe osposobljavanja povjerenika za etiku započeo je provoditi Odjel za etiku zajedno s Centrom za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika pri Ministarstvu uprave, u sklopu šire skupine programa *Razvoj komunikacijskih vještina*.¹⁵ No taj se program uglavnom bavio normativnim aspektom, a manje konkretnim primjerima koji se pojavljuju u praksi etičkih povjerenika. Uz to, nisu ga pohađali svi povjerenici. Ministarstvo uprave je za 2012. izradilo program i plan edukacije prema kojemu je potrebno educirati još 195 povjerenika za etiku. No, u srpnju je održana samo jedna radionica pri Ministarstvu uprave koju je pohađalo 20 povjerenika, dok se daljnje radionice planiraju održati u suradnji s Državnom školom za javnu upravu (MU-Oe, 2012.).

Problem edukacije, međutim, ne završava s organiziranjem kratkog tečaja kojim će se povjerenike za etiku informirati o odredbama službeničkog zakonodavstva i Etičkog kodeksa te o načinu provođenja ispitnog postupka (koji se uglavnom svodi na izvođenje prethodnih radnji potrebnih za utvrđivanje lakih i teških povreda službene dužnosti). Cilj bi trebao biti razvijanje raznih vrsta edukacijskih programa preventivnog karaktera koji će biti usmjereni na buduće ponašanje državnih službenika te stvaranje proaktivne organizacijske kulture u državnoj upravi. Takve bi programe trebali pohađati prije svega rukovodeći državni službenici i dužnosnici, kao i službenici koji su u svakodnevnom, neposrednom kontaktu s građanima i širom javnošću, drugim domaćim i međunarodnim organizacijama itd., a osobito pažnju treba usmjeriti na informiranje i edukaciju građana.

¹⁵ Program je obuhvaćao sljedeće sadržaje: (1) etika i korupcija, (2) integritet državnih službenika, (3) načela ponašanja, (4) etički kodeks državnih službenika, (5) nadležnost povjerenika za etiku, (6) Etičko povjerenstvo i Odjel za etiku te (7) provođenje ispitnog postupka (KAT, 2010.).

6. Zaključak

Jesu li etički kodeksi poželjni alati ili nepotrebna smetnja? Ne postoji slaganje u relevantnoj literaturi i organizacijskoj praksi u pogledu tog pitanja. Pojedini istraživači smatraju da etički kodeksi i pravila ponašanja poboljšavaju i potiču etično ponašanje te služe kao vodič pojedincima u rješavanju etičkih problema. Drugi pak drže da su kodeksi irelevantni za praktičare i nekorisni u promicanju etičnog ponašanja (Grundstein-Amado, 2001.: 462). Već spomenuto de Vriesovo istraživanje upućuje na to da su metode kojima se želi ojačati poštenje individualnih službenika, poput propisivanja etičkih standarda ili individualnih odgojnih mjera, slabe učinkovitosti (de Vries, 2002.: 332). I nalazi istraživanja koja su Miller i njegovi suradnici proveli u Češkoj, Slovačkoj, Bugarskoj i Ukrajini (u razdoblju od 1996. do 1998.) pokazuju da su građani tih zemalja skeptični u pogledu njihove učinkovitosti (Miller et al., 1999.: 235-249).

Nedavno istraživanje koje je provela autorica teksta,¹⁶ a kojim se željelo utvrditi kako hrvatski građani te javni službenici i dužnosnici percipiraju neetična ponašanja u njihovim lokalnim službama, pokazuje slične rezultate. Na pitanje koja od tri jedanaest ponuđenih prijedloga smatraju najboljim načinom sprječavanja neetičnih ponašanja¹⁷, "donošenje Etičkog kodeksa ponašanja prema građanima kojeg moraju potpisati svi službenici i dužnosnici" smješteno je na osmo mjesto i od strane građana i od strane službenika i dužnosnika. Međutim, kada su ih numerirali po važnosti, službenici su donošenje Etičkog kodeksa svrstali na treće mjesto po važnosti. No, prijedlog za "utemeljenje neovisnog tijela za neetična ponašanja u lokalnoj samoupravi" smatraju gotovo potpuno neučinkovitim. Službenici i dužnosnici smjestili su ga na deseto mjesto, a građani na posljednje mjesto.

Neki autori kritiziraju kodekse zbog toga što su suviše legalistički i restriktivni, dok se, s druge strane, ne zasnivaju na sustavnom moralnom prosuđivanju ili čvrsto utemeljenoj i dobro razvijenoj etičkoj teoriji (Grundstein-Amado, 2001.: 462). Takva bi se kritika

¹⁶ Istraživanje je provedeno tijekom prosinca 2012. i siječnja 2003., a upitnici su distribuirani uz pomoć Udruge općina i Udruge gradova, asistenata Katedre upravne znanosti PFZ-a, asistenata PFO-a i studenata Studijskog centra za javnu upravu i financije pri PFZ-u. Upitnik za građane ispunilo je ukupno 411 građanki i građana s područja Dubrovačko-neretvanske, Istarske, Krapinsko-zagorske, Međimurske, Osječko-baranjske, Splitsko-dalmatinske i Zagrebačke županije te Grada Zagreba. Upitnik za službenike ispunjavali su javni službenici i pročelnici zaposleni u upravnim tijelima lokalnih jedinica te politički izabrani dužnosnici lokalnih jedinica. Upitnik je ispunilo ukupno 113 osoba iz lokalnih jedinica (općina i gradova) s područja cijele Hrvatske.

¹⁷ Odaberite tri (3) od ponuđenih 11 prijedloga koje smatrate najboljim načinom sprječavanja neetičnih ponašanja javnih službenika. Numerirajte ih po važnosti (1 - najvažnija, 2 – prilično važna i 3 – važna).

- (a) stroži nadzor i teže kazne za službenike i dužnosnike
- (b) strože kazne za ljude koji podmićuju službenike i dužnosnike
- (c) povećanje plaće javnim službenicima
- (d) povećanje razine obrazovanja i stručnosti javnih službenika
- (e) davanje građanima veće mogućnosti podnošenja pritužbi na rad službenika i dužnosnika
- (f) manje formalnih dokumenata i dugotrajnih birokratskih postupaka
- (g) donošenje Etičkog kodeksa ponašanja prema građanima koji moraju potpisati svi službenici i dužnosnici
- (h) utemeljenje neovisnog tijela za neetična ponašanja u lokalnoj samoupravi (po uzoru na Etičko povjerenstvo za državne službenike)
- (i) bolje informiranje javnosti o građanskim pravima
- (j) zahtijevanje da službenici i dužnosnici objasne svoje postupke u tisku i medijima
- (k) ohrabrivanje službenika da iznesu u javnost greške koje su primijetili u svojem uredu (zaštita „zvizdača“).

nesumnjivo mogla uputiti i hrvatskom Etičkom kodeksu, koji je premalo vrijednosno orijentiran, a previše normiran. No, brojni kodeksi u zemljama Srednje i Istočne Europe pokazuju strukturu sličnu zakonima te sadržavaju definicije, načela, praktičnu primjenu načela, sankcije, poveznicu s postojećim zakonima itd. (Palidauskaite, 2006.). Možda razlog za to treba tražiti u okolnosti da je riječ o zemljama s nedovoljno izgrađenom demokratskom kulturom i krhkim političkim institucijama koje u pravilu pokazuju viši stupanj korupcije i neetičnih ponašanja u odnosu na razvijene zemlje.

Unatoč tomu, etičke kodekse ne treba izjednačavati sa zakonom, niti bi oni trebali biti zamjena za zakon ili kopija pojedinih zakonskih odredbi. U tom smislu je i ideja o donošenju Zakona o etici, koja proizlazi iz *Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije* od studenoga 2012¹⁸, zasnovana na potpuno pogrešnoj premisi. Naime, radi unaprjeđenja etičkih standarda u cjelokupnom javnom sektoru predviđeno je donošenje zakona „kojim bi se na jedinstven način propisali osnovni standardi ponašanja službenika i zaposlenika prema građanima... i na kojim standardima bi se temeljili etički kodeksi svakog javnog tijela“. Efektivni etički kodeksi predstavljaju mnogo više od običnog teksta ili pravnih pravila. Oni trebaju tumačiti „fundamentalna načela i vrijednosti javne službe“ (Gilman, 2005.: 10).

S druge strane, mnogo je stručnjaka koji podržavaju pojavu etičkih kodeksa (Miller i drugi, 1999.: 235-249). Dakako, postojanje, sadržaj i uloga etičkih kodeksa u pojedinoj zemlji ovisit će o njezinoj kulturi, upravnoj i pravnoj tradiciji, političkoj i demokratskoj razvijenosti te mnogim drugim faktorima. Neke razvijene zapadne zemlje, poput Njemačke i Francuske, uopće nemaju etičke kodekse, nego vrijednosti i načela državne službe propisuju službeničkim zakonodavstvom i drugim propisima (Pevkur, 2007.: 19). S druge strane, anglosaksonske zemlje uglavnom imaju detaljne etičke kodekse ili kodekse ponašanja (više u Marčetić i Manojlović, 2011.: 65-88). I Hrvatska ima vrlo detaljan kodeks i druge propise kojima se utvrđuju pravila ponašanja državnih službenika, no primjena tih pravila u stvarnosti je otežana nizom faktora, od opće kulture i mentaliteta zajednice do rigidne, autoritarne organizacijske kulture i birokratskog mentaliteta nesklonog promjenama koji prevladava u hrvatskoj upravi.

Iako pojačana normativna produkcija, donošenje etičkih kodeksa i pravila ponašanja u mnogim tranzicijskim zemljama nisu utjecali na smanjenje korupcije i nezakonitosti, oni su ipak značajan pokazatelj promijenjenog gledanja na državu i javnu upravu i jedan od vrijednih alata prevencije. Stoga ih ne treba precjenjivati, ali ni podcjenjivati. Kombinacija jakih institucija, jasnih i realnih strategija, zakona, kodeksa i upravljačkih mehanizama predstavlja nužan temelj za sprječavanje korupcije i promicanje poštenja i etike u javnoj upravi. No, potrebno je postići razumijevanje da etički kodeksi po prirodi stvari pripadaju u „meko“ pravo (*soft law*) te ih ne treba poistovjećivati s pravnim propisima i zakonima, koji počivaju na mehanizmu prinude i sankcija, nego ih promatrati kao neku vrstu smjernica i preporuka. Oni implicitno ili eksplicitno sadržavaju temeljna načela i vrijednosti javne službe kojima „redovito pozivaju javne službenike na višu svrhu“ (Gilman, 2005.: 12). Te vrijednosti i načela mogu biti pokrivene pravnim propisima, ali one izvire iz morala. Iako su pravo i moral vrlo srodne socijalne norme i međusobno se isprepliću (Perić, 1996.: 195, 209), odnosno, moral, kao i pravo, predstavlja regulativni sustav jer regulira ponašanje ljudi stvaranjem i stabilizacijom općih očekivanja u

¹⁵ „Akcijski plan je zamišljen kao živi dokument koji se revidira svake godine u cilju praćenja i analize provedbe Strategije. Do sada je od 2008. godine revidiran jednom, 2010. godine.“ (AP, 2012: 5)

odnosu na njihovo ponašanje, motivacija pridržavanja tih normi nije ista. Kod prava i konvencije sankcija je izvanjska (prinuda ili (ne)odobravanje okoline), dok je kod morala unutarnja (osjećaj krivnje i glas savjesti) (Pusić, 2007.: 100-101, 109). Stoga etička pravila ne mogu nametati izvršna i zakonodavna tijela, osobito ne u zemljama u kojima caruju korupcija i neetično ponašanje u političkom vrhu, niti bi etičke kodekse za javne službe trebali donositi parlamenti, vlade ili ministarstva, kao što je to slučaj u Hrvatskoj.

Kodekse trebaju donositi oni na koje se odnose – javni službenici, kao izraz prihvaćenih i internaliziranih vrijednosti, načela i poželjnih oblika ponašanja. Što više službenika sudjeluje u njihovu donošenju, to će oni u većoj mjeri biti prihvaćeni. Na razini pojedinih profesija etički kodeksi služe za kontrolu pojedinačnog ponašanja članova kao pripadnika profesije zbog osiguranja kvalitete usluge i kolegijalnog ponašanja pa je jedan od elemenata u kreiranju i primjeni etičkih kodeksa postojanje identiteta profesije, odnosno osjećaja pripadnosti članova struke određenoj profesiji (Musa i Džinić, 2012.: 118- 119). U Hrvatskoj, međutim, upravna struka još uvijek nije dovoljno prepoznata kao samostalna profesija pa je nužno uključiti etičke sadržaje u nastavne programe dodiplomskih, diplomskih i poslijediplomskih studija za javnu upravu. Socijalizacija i internalizacija etičkih vrijednosti kroz proces obrazovanja, kao i njihov razvoj i primjena na radnom mjestu predstavlja proces u kojem treba sudjelovati cijela zajednica.

Na kraju, ali ne i najmanje važno, ne treba zaboraviti ni drugu, duboko individualnu perspektivu koja podrazumijeva vlastitu odgovornost za svaku akciju, izbor ili odluku koju činimo u svakodnevnom životu. Bruce i Novinson ističu da postoje određeni elementi duhovnosti koji nas kao pojedince osposobljavaju za rad u javnoj upravi. To su: (1) poziv za poštenjem (samoočekivanje da ćemo učiniti napor prema lučenju dobra i zla), (2) međuodnosi (shvaćanje da su ljudi nerazdvojivo povezani jedni s drugima i da svako djelovanje ima učinak vala), (3) ljubav (vrsta ljubavi koja proizlazi iz duhovnosti ono je što su stari Grci nazivali *philio* ili bratska ljubav, a traži od nas da djelujemo prema drugima kako bismo željeli da postupaju s nama) i (4) traženje smisla (uključuje „veliku sliku“ i pomaže nam da u svakodnevnim životnim okolnostima nađemo smisao u bešćutnim događajima i lošim djelima te da povežemo svoj unutarnji rad s vanjskim) (Bruce i Novinson, 1999.: 163-164). Ili, kraće rečeno, u bilo kojoj situaciji svaki čovjek može o etici razmišljati kroz prizmu naprijed spomenutog Sokratovog pitanja, a odgovor na njega pronaći će u glasu vlastite savjesti.

Literatura

Androniceanu, A. (2009.) Code of Conduct/Code of Ethics, in P. J. Suwaj & H. J. Rieger (eds.) *Public Integrity: Theories and Practical Instruments*, Bratislava: NISPAcee

Bruce, W., Novinson, J. (1999.) Spirituality in Public Service: A Dialogue. *Public Administration Review*, 59(2): 163-169.

Garofalo, C. (2002.) *Globalization, Moral Justification, and the Public Service*. *Public Administration And Management Interactive Journal*, 7(1).

Gazell, J. A. (2002.) *The Provenance and Development of a Global Ethics*. *Public Administration and Management Interactive Journal*, 7(1), www.pamij.com/7_1/7_1_03_gazell.html

Gilman, C. S. (2005.) *Ethics Codes and Codes Of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*. Prepared for the PREM, the World Bank, Washington, DC. Winter 2005, www.oecd.org/dataoecd/17/33/35521418.pdf

HJP (2013.) *Hrvatski jezični portal*, <http://hjp.novi-liber.hr>, preuzeto 2/2013.

Jos, P.H. (2006.) Social Contract Theory. Implication for Professional Ethics. *American Review of Public Administration*, Vol. 36(2): 139-155.

KAT (2010.) *Katalog programa osposobljavanja i usavršavanja*, Ministarstvo uprave, Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika.

Lynch, T. D., Lynch, C. E. (1999.) A Theory of Soul. *Public Administration & Management*, 4(2): 1-17

Lynch, T. D., Lynch, C. E. (2002.) Applying Spiritual Wisdom. *Public Administration & Management*, 7(1): 8-25

Marčetić, G. (2013.) *Etički kodeksi i etika javnih službenika*, predano za objavu u časopis Hrvatska i komparativna javna uprava.

Marčetić, G., Manojlović, R. (2011.) Codes of Ethics and Codes of Conduct for Public and Civil Servants in Anglo-Saxons and Ex-Yugoslavian Countries – Can a Common Pattern be found?, u: G. Matas i B. Kostadinov (ur.) *Social and Cultural Implications of Multiculturalism/Implications sociales et culturelles du multiculturalisme*, Hrvatsko/kanadsko akademsko društvo, 2010./2011., 65-88.

Miller, W. L., Grødeland, A. B., Koshechkina, T. Y. (1999.) What is to Be Done About Corrupt Officials? Public Opinion and Reform Strategies in Post-Communist Europe. *International Review of Administrative Sciences*, 65(2): 235-249.

Moilanen, T. (2007.) *The Adoption of the Ethics Framework in the EU Member States*. Presented at the Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service, Bucharest, 29-30 May 2007.

MU-Oe (2012) *Izveštje Službe za etiku, sustav vrijednosti i izobrazbu državnih službenika Ministarstva uprave Republike Hrvatske*, rujan 2012.

Musa, A., Džinić, J. (2012.) *Europska regulacija profesija i komore u Hrvatskoj: razvoj upravne profesije i drugih profesija u javnoj upravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu.

OECD (1996.) *Ethics in the Public Service – Current Issues and Practice*, Public Management Occasional Papers No.14., www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf

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

Palidauskaite, J. (2006.) Codes of Ethics in Transitional Democracies – Comparative Perspective. *Public Integrity*, Winter 2005-6, 8(1): 35-48.

Perić, B. (1996.) *Filozofija povijesti i pravna znanost*. Zagreb: Tisak.

Pevkur, A. (2007.) Compatibility of Public Administration Systems and Ethics Management. *Viešoji politika ir administravimas*, 19(2007): 16-24.

Pusić, E. (2002.) *Nauka o upravi*. Školska knjiga: Zagreb, 2002.

Pusić, E. (2007.) *Država i državna uprava*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, 2007.

Vries, M. S. de (2002.) Can you Afford Honesty? A Comparative Analysis of Ethos and Ethics in Local Government. *Administration & Society*, 34(3): 309-334.

Whitton, H. (2001.) *Implementing Effective Ethics Standards in Government and the Civil Service*, www.oecd.org/dataoecd/62/57/35521740.pdf

Važniji propisi

Akcijski plan uz strategiju suzbijanja korupcije (AP), Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, 2012., [www. antikorupcija.hr/](http://www.antikorupcija.hr/) (preuzeto 12/2012.)

Etički kodeks državnih službenika Republike Hrvatske, NN 49/06, 134/08

Etički kodeks državnih službenika Republike Hrvatske, NN 40/11

Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12 – pročišćeni tekst.

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08, 61/11

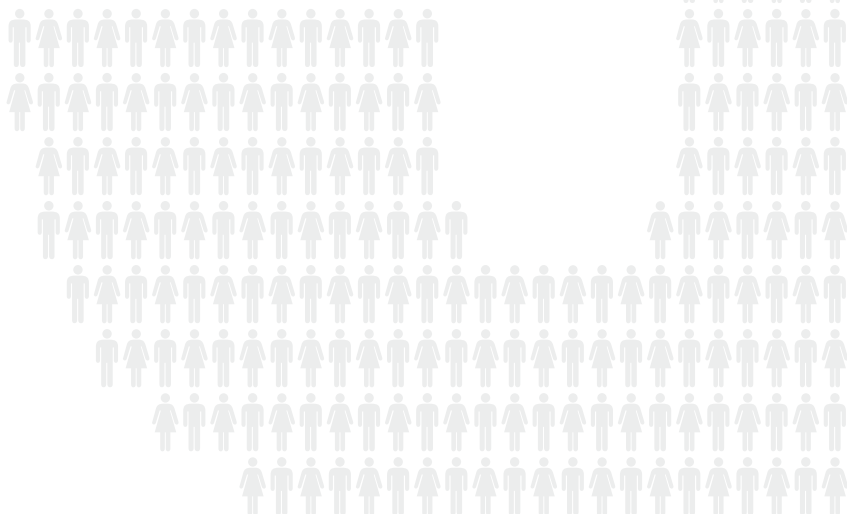
3. FORUM O JAVNOJ UPRAVI

SAŽETAK 3. FORUMA ZA JAVNU UPRAVU FES - IJU ETIKA I INTEGRITET U JAVNOJ UPRAVI

Daria Dubajić, mag. iur.

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

e-mail: daria.dubajic@pravo.hr



Jesu li etika i politika nespojive? Smisao etike neraskidivo je vezan uz poželjno ponašanje i djelovanje u društvenoj zajednici. Suвременa osnovna načela javnog djelovanja koja je 1994. definirao britanski Odbor za standarde ponašanja u javnom životu (Nolanova načela) nisu ništa drugo doli pravni izričaj onih istih jednostavnih i neproturječnih etičkih vrijednosti utvrđenih još u antici. Pogrešno je stoga odvajati politiku od etike i smatrati da je bavljenje politikom trajno rezervirano samo za osobe lišene etičkih načela. Upravo suprotno, politika je djelatnost oblikovanja načina života društvene zajednice pa stoga vapi za visokoetičnim pojedincima – što ih je više, to bolje.

Etika je kao standard djelovanja i ponašanja političkih aktera jedan od ključnih mehanizama kontrole vlasti i jačanja povjerenja građana u vlast, a oni će ga imati ako predstavnici vlasti nepristrano štite javni interes ili ostavljaju dojam da to u svakom aspektu svog ponašanja nastoje činiti.

No, što je uopće javni interes? Imamo li o njegovom sadržaju i dosegu konsenzus relevantnih aktera? Nažalost, o njemu se u Hrvatskoj još uvijek ne razmišlja dugoročno i sustavno, nego posve *ad hoc*, kao da ne predstavlja najvažniji i neodvojivi dio javne sfere. U Hrvatskoj i drugim tranzicijskim zemljama politička je kultura glavni faktor ograničenja pozitivnih društvenih promjena. Nedovoljna etička svijest i odgovornost pojedinaca na političkim funkcijama neprihvatljive su i ne treba ih relativizirati, nego bezrezervno i javno osuditi.

Do zakonodavnog interesa za reguliranjem standarda etičnog ponašanja upravnih službenika došlo je ponajprije razvojem procesa globalizacije ekonomskih i financijskih tokova. Pritom se u suvremenim uvjetima ekonomske i financijske krize od službenika očekuje pružanje učinkovite i kvalitetne javne usluge. Sve širom delegacijom odgovornosti i davanjem prava diskrecijskog odlučivanja upravnim službenicima njihovo profesionalno djelovanje i odgovornost za neetično ponašanje zadobivaju sve veću pažnju javnosti. U tranzicijskim zemljama etično ponašanje službenika najprije je regulirano pravnim pravilima (službeničkim zakonodavstvom, zakonima o sprječavanju sukoba interesa) tijekom 1990-ih, dok su etički kodeksi i/ili kodeksi ponašanja u javnoj upravi kao instrumenti tzv. mekog prava (*soft law*) procvat doživjeli tek 2000-ih. Konceptualne razlike između etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja leže u tome što prvi na apstraktan način navode opće vrijednosti i načela, dok drugi operacionaliziraju te vrijednosti i načela predviđajući stvarne situacije i pritom opisujući poželjno odnosno neprihvatljivo ponašanje. U praksi se karakteristike tih tipova kodeksa isprepliću, a razlike među njima su fluidne.

Sudionici Foruma složili su se da etički kodeksi na ovim područjima imaju važnu ulogu socijalizacijskog instrumenta i preventivno usmjeravaju etično ponašanje službenika. Uz etičke kodekse koji određuju opća načela ponašanja upravnih službenika, većina zemalja članica OECD-a usvojila je i etičke kodekse za političke dužnosnike, rukovodeće državne službenike, službenike u etički osobito osjetljivim resorima obrane, policije, pravosuđa i financija.

Na razini Europske unije, Kodeks dobrog upravnog ponašanja Europskog ombudsmana – koji se primjenjuje na sve upravne službenike i osobe u radnom odnosu u institucijama i tijelima Europske unije – ističe načela odsutnosti zlorabe ovlasti, nepristranosti i neovisnosti te objektivnosti. U Kodeksu dobrog upravnog ponašanja Europske komisije, nepristranost i objektivnost temeljne su smjernice postupanja njezinih upravnih službenika. U anglosaksonskim zemljama postoji mnoštvo kodeksa ponašanja i strukovnih kodeksa, dok Francuska, Njemačka, Danska i Švedska etička načela i vrijednosti propisuju

službeničkim zakonodavstvom, što je policy izbor koji umnogome ovisi o upravnoj tradiciji i kulturi neke zemlje.

Hrvatska je među posljednjim tranzicijskim zemljama usvojila etički kodeks za državne službenike. Usto, usvojila ga je Vlada, dok se u ostalim državama ti kodeksi donose na razini državnih agencija čiji službenici sami kodificiraju svoje internalizirane vrijednosti i pravila poželjnog ponašanja. Problem s hrvatskim Etičkim kodeksom za državne službenike jest u tome što vrlo detaljno razrađuje odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima o povredama službene dužnosti, a premalo je vrijednosno usmjeren. Etično ponašanje kao vrijednosna kategorija može interferirati s pravno reguliranim ponašanjem, ali je mnogo šire od pukog poštivanja načela zakonitosti. U praksi se prijave neetičnog ponašanja uglavnom odnose na povrede službene dužnosti sankcionirane službeničkim ili kaznenim zakonodavstvom, što je posljedica uskog normativističkog gledišta da su dopuštena sva ponašanja koja nisu pravno sankcionirana, pa se na nespремnost na pomoć i loše međuljudske odnose najčešće ne gleda kao na neetično ponašanje.

Intencija Akcijskog plana Strategije za suzbijanje korupcije iz 2012. ide u pogrešnom smjeru jer predviđa donošenje zakona o etici koji bi na jedinstven način propisao standarde ponašanja za sve službenike. S druge strane, autonomni kodeksi ponašanja profesionalnih komora i interesnih udruženja, i u nas i u zemljama OECD-a, nastali su bilježenjem dobre i prihvaćene prakse u svakodnevnom radu svojih članova i kao takvi mogu poslužiti kao uzor nastajanju i tumačenju etičkih kodeksa u javnoj upravi. Etika bi se u javnom sektoru trebala razvijati promicanjem specifičnih znanja i vještina (u djelatnosti politike to je rukovođenje, formuliranje javnih politika i odluka, a u upravi strateško planiranje, izrada stručnih analiza i nacрта propisa itd.), zatim donošenjem kodeksa ponašanja na razini javnopravnih tijela, jačanjem unutarnjih i vanjskih mehanizama nadzora njihove provedbe te promicanjem same upravne djelatnosti naglašavanjem njezine važnosti u doprinosu zaštiti javnog interesa putem javnih odnosa i njegovanja ugleda u zajednici.

Tijekom rasprave na Forumu oblikovalo se nekoliko općenitih *policy* preporuka za mjerodavne institucije:

1) Obrazovanje za demokratsko građanstvo

Hrvatska nema sustav odgoja za demokratsko građanstvo kojim bi se djeci već tijekom osnovnog obrazovanja usadivalo vrijednosti društvene zajednice, podučavalo međuljudskim odnosima i grupnoj dinamici, društvenim ulogama i odnosima i službi u javnom interesu.

2) Pravna regulacija

Hrvatska nema jedinstveno službeničko zakonodavstvo za sve razine upravnih službenika. Priroda funkcije zaposlenika u javnim službama još uvijek nije razjašnjena – jesu li oni u radnom odnosu ili u službi zajednice? Svakako bi bilo potrebno to što prije razjasniti, posebno uzevši u obzir činjenicu da javne službe u svom svakodnevnom radu nužno zadovoljavaju javni, a ne privatni interes. Pravni okvir za jačanje etike i integriteta s vremenom propisuje sve više standarde ponašanja dužnosnika i službenika i snaži

mehanizme kontrole njihova ostvarenja. S obzirom na nezadovoljavajuće rezultate važećeg zakona, kao recentni naponi mogu se izdvojiti stupanje na snagu novog Zakona o pravu na pristup informacijama koji uvodi neovisno tijelo – Povjerenika/Povjerenicu za informiranje odgovorno Saboru, koje preuzima poslove zaštite prava na pristup informacijama od Agencije za zaštitu osobnih podataka i djeluje kao savjetodavno, žalbeno i nadzorno tijelo. Vlada je nedavno započela i pripreme za donošenje novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

3) Institucionalni okvir

U Hrvatskoj su u drugoj polovici 2000-ih osnovani institucionalni mehanizmi nadzora etičnog ponašanja dužnosnika i službenika. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa odlučuje je li pri obnašanju javnih dužnosti došlo do povrede javnog interesa, dok povjerenici za etiku u tijelima državne uprave i državnim tijelima, Služba za etiku u Ministarstvu uprave te Etičko povjerenstvo odlučuju o pojedinačnim pritužbama građana i službenika na neetično ponašanje državnih službenika.

Za postizanje značajnijih rezultata u promicanju etičnosti ponašanja dužnosnika i službenika, članovi Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa i Etičkog povjerenstva trebaju imati specifičnu snagu i prepoznatljivost u odnosu na druge moćne aktere u društvu. Osim njihovog visokog ugleda u javnosti, profesionalnog i moralnog autoriteta, moraju biti ekonomski, psihološki i moralno posve neovisni o bilo kome, posebno o onima koje nadziru. Ključna je potpuna otvorenost njihovih deliberacija i donošenja odluka pred očima javnosti o tome je li određeno ponašanje etično ili ne.

4) Upravne reforme i modernizacija javne uprave

Etički kodeksi i kodeksi ponašanja sami po sebi nisu dovoljni. Razvijanju svijesti o etičnosti treba pristupiti u sklopu dugoročne strategije borbe protiv korupcije i drugih prioriteta i mjera u sklopu strateškog promišljanja modernizacije javne uprave. Prema rezultatima recentnog GONG-ovog istraživanja stavova o reformi državne uprave među ključnim akterima javne sfere, postoji opća suglasnost o međupovezanosti problema u funkcioniranju državne uprave. Mnogo je pozitivnih koraka učinjeno u nastojanjima za podizanjem integriteta službenika, no ako takvi pozitivni iskoraci nisu ukotvljeni u sveobuhvatni proces modernizacije i jačanja uprave, kao i upravljanja ljudskim potencijalima (klasifikacijski i platni sustav, sustav napredovanja), tada nailaze na okruženje u kojem ne mogu postići odgovarajuće rezultate.

5) Politička kultura

Stav da su „politika i uprava ogrezle u nemoralu i korupciji“ odmaže razvoju političke i etičke odgovornosti dužnosnika te demokratskog građanstva koji će takvu odgovornost očekivati i zahtijevati i to ne samo na izborima. Političare treba educirati o etičnom ponašanju i oni moraju imati znanja o upravnim funkcijama da bi znali kreirati strategije, koje ne mogu ostati samo na razini politike. Potrebno je razviti svijest o pozitivnoj ulozi i značenju profesionalne i jake uprave u društvu da bi se ona mogla oduprijeti negativnim pojavama. Političari govore o javnim službenicima kao neradnicima, međutim javni službenici nisu drugačiji od cjelokupnog društva, njihovo etično ili neetično ponašanje reflektira šire probleme političkih i društvenih odnosa. Mogu li javni službenici biti poštteni u organizacijskoj okolini koja ne poštuje etička načela i vrijednosti?

U odnosu na gore navedena područja djelovanja, moguće je predložiti nekoliko ciljanih mjera za snaženje etičke odgovornosti dužnosnika i službenika.

Prvo, potrebno je *uključiti etiku i integritet javne službe u obvezatni program* svih tipova i razina studija za javnu upravu na visokim školama i fakultetima te programa stručnog usavršavanja. Budući službenici trebaju se već za studija upoznati s etičkim vrijednostima i načelima, pravima i dužnostima dužnosnika i službenika, svrhom i dosegom etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja, praktično razlikovati etično od neetičnog ponašanja, znati što su potencijalno koruptivna ponašanja i sukobi interesa te kako ih se može spriječiti, što je pravo na pristup informacijama u javnom sektoru i kada se ono može ograničiti itd. Također, pri ulasku u službu bilo bi potrebno da svi službenici prođu obvezatni trening o etici i potpišu izjavu da su svjesni svojih dužnosti i etičke odgovornosti. U tijeku službe, vrlo je važno osnaživati etično ponašanje službenika u svezi s konkretnim područjem njihova rada (npr. dodjela financijskih sredstava udrugama civilnog društva iz javnih proračuna, primjena Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u donošenju zakona i drugih propisa, javna nabava, poslovi upravljanja fondovima EU-a). Državna škola za javnu upravu svojim programima osposobljavanja sada obuhvaća sve razine upravnih službenika (državne, lokalne i javne), ali i dužnosnike te za njih razvija novi program *Etika i integritet* uz pomoć veleposlanstva Republike Francuske i iskustvo renomirane francuske Nacionalne škole za javnu upravu.

Drugo, potrebno je *kontinuirano poboljšanje uvjeta za neovisan, učinkovit i javnosti vidljiv rad triju ključnih institucija* nadzora nad etičnim ponašanjem dužnosnika i službenika – Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Etičkog povjerenstva i Povjerenika/ Povjerenice za informiranje. Te bi institucije morale moći prisiliti dužnosnike odnosno službenike na etičnost u ponašanju neovisnim praćenjem, dokumentiranjem i javnim iznošenjem kršenja etičkih načela i standarda, ali i poduzimanjem brojnih preventivnih aktivnosti poput: osmišljavanja i poboljšavanja obvezatnih programa osposobljavanja iz etike i integriteta koje bi polagali dužnosnici odnosno službenici, kontinuirane suradnje s udrugama, neovisnim medijima i građanima u provođenju informativnih kampanja i savjetovanja o etici – Ethics Day (po uzoru na aktivnosti Opće uprave za ljudske potencijale Europske komisije), javne objave primjera sukoba interesa, etičnog i neetičnog postupanja iz prakse (anonimizirani primjeri prijava službenika na neetično postupanje i očitovanja prijavljenih službenika), formuliranja jasnih i konkretnih standarda i smjernica o sukobu interesa, postupanju s darovima, podnošenju imovinskih kartica, podnošenja prijava „zviždača“ itd. Dobar primjer praktičnih smjernica je Priručnik za službenike za informiranje Agencije za zaštitu osobnih podataka.

Treće, potrebno je *snažnije umrežavanje povjerenika za etiku tijela državne uprave* kroz redovite sastanke (barem jedanput godišnje) sa svrhom razmjene iskustva i dobre prakse praćenja etičnog ponašanja, kao i manje radne skupine koje bi raspravljale o specifičnim pitanjima etike i integriteta te eventualno predlagale nadležnim tijelima određene policy mjere. Isto bi vrijedilo i za *umrežavanje službenika za informiranje* u tijelima državne uprave kad je riječ o pitanjima prakse zaštite prava na pristup informacijama.

Četvrto, *minimalne etičke standarde ponašanja svih upravnih službenika* (državnih, lokalnih, javnih) potrebno je utvrditi jedinstvenim aktom, dokumentom koji bi predstavljao okvir i polazište za donošenje etičkih kodeksa, odnosno kodeksa ponašanja kao „usmjerivača“ profesionalnog i etičnog ponašanja na razini pojedine upravne struke ili, još specifičnije, pojedine upravne organizacije, s obzirom na njezine upravne zadaće, vrijednosti i potrebe relevantne okoline. Što su etička načela, vrijednosti i obveze službenika jasnije, to bi

posljedice njihove povrede trebale biti teže. No, kako su etička pravila autonomna pravila koja je službenik internalizirao, kakav mehanizam sankcija primijeniti za povrede etičkih načela koje ne predstavljaju kazneno djelo ni povrede službene dužnosti? Najvažnija zadaća Službe za etiku pri Ministarstvu uprave, odnosno Etičkog povjerenstva i Povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa jest jasno argumentiranje primjera neetičnog ponašanja te pravodobna i javna moralna osuda takvog postupanja, a ne praćenje povreda pravnih normi i izricanje sankcija.

Peto, organizacijski integritet treba se temeljiti na specifičnim standardima etičnog ponašanja i s njime treba biti usklađen i osobni integritet službenika u organizaciji. Čelnici i rukovodeći službenici organizacije vlastitim primjerom trebaju promicati integritet i etično ponašanje službenika u svakodnevnom radu i poticati nepristrano savjetovanje i konzultacije s nadređenima službenikom. No, jačanje etičke svijesti zajednička je odgovornost svih članova organizacije. Stoga bi u izradi posebnih kodeksa ponašanja unutar javnopravnih tijela (državne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima), uz čelnika tijela, trebali sudjelovati i rukovodeći državni službenici, etički povjerenik/povjerenici, službenici jedinice za ljudske potencijale, službenici jedinice za unutarnju kontrolu, ali i svaki drugi zainteresirani službenik bez obzira na hijerarhijsku razinu na kojoj obavlja svoju funkciju. Drugim riječima, *kodeksi trebaju nastati unutar one skupine koja će ih usvojiti i primjenjivati, kroz suradnju svih zainteresiranih, a u skladu sa smjernicama sadržanima u općem dokumentu*. Službenici moraju znati kakvo se ponašanje od njih očekuje da bi mogli razvijati i osobnu razinu svijesti o pravednom i nepravednom postupanju. Što je šira mogućnost participacije samih službenika u izradi kodeksa, to su veće šanse da sustav vrijednosti određen njime postane prihvaćeniji, a učestalost zapadanja u iskušenje „hoda po rubu“ i pojave etičkih dilema svedene na minimum.

Šesto, *osposobljavanje za etično ponašanje potrebno je vrednovati kroz cjelokupan sustav razvoja karijere upravnog službenika* (ocjenjivanje, mogućnosti usavršavanja i osobnog razvoja, promicanje, napredovanje). Primjenom načela zapošljavanja i napredovanja službenika prema profesionalnim sposobnostima (*merit*), etika i integritet lakše se operacionaliziraju i postaju integralni dio svakodnevnog rada uprave. Programi osposobljavanja i usavršavanja u pitanjima integriteta podižu svijest o važnosti etike, jačaju motivaciju i razvijaju vještine službenika nužne za etičku analizu i zaključivanje.

Na kraju, nezaobilazna je i uloga medija u *aktivnom i neovisnom promicanju kulture integriteta i etičnog ponašanja te ukazivanju na konkretne pozitivne primjere etičnog postupanja*. Senzacionalističko iznošenje političkih skandala i generaliziranje koruptivnog ponašanja upravnih službenika neće pomoći stvaranju objektivne slike stanja, nego hrani defetizam prema upravi koja se „nikada ne mijenja“. Situacija u kojoj se pojavljuje sukob interesa može snaći svakoga, to nije *a priori* koruptivno ili kazneno djelo, ali je važno osvijestiti uvjete i modalitete njegove pojave. Važnost poštivanja etičkih načela u svakodnevnom radu i političke i etičke odgovornosti dužnosnika i službenika mediji trebaju isticati kao iznimno važan faktor ravnomyernog gospodarskog i društvenog razvoja i postavljati među glavne društvene prioritete, što oni po svojoj naravi svakako i jesu.

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Modernizacija i inovativna reforma javne uprave ključni su element reforme države i javnog upravljanja u zapadnim zemljama od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća. Osnovni smjer razvoja uključivao je promjenu paradigme javne uprave prema jačoj demokratizaciji i orijentaciji na građane, ali i većom efikasnosti i djelotvornosti kako bi se uhvatila u koštac s temeljitim društvenim i gospodarskim promjenama. U zemljama nastalima raspadom bivše Jugoslavije koje su se ujedno suočile s ratom i razornim posljedicama rata, a donekle i u drugim tranzicijskim zemljama, takav je razvoj javne uprave izostao, a globalne debate o reformi javne uprave zaobišle su domaći javni diskurs.

Tijekom 90-ih, u kontekstu tranzicije, u Hrvatskoj se stvarala država i novi gospodarski sustav, a pratila ih je i rekonstrukcija javne uprave. I dok su u početku promjene u javnoj upravi bile vođene centralističkom vizijom, u novom tisućljeću decentralizacija postaje vodeći koncept, ali nerijetko s nejasnim sadržajem i neadekvatnim temeljima za provedbu. U cjelini, izostala je temeljita reforma javne uprave koja bi uvela ključne institucionalne inovacije i stvorila koherentan sustav utemeljen na suvremenim vrijednostima odgovornosti, efikasnosti, transparentnosti, vladavini prava, te funkcionirajućim institucijama. Ti su propusti posebno vidljivi u kontekstu aktualne gospodarske i političke krize s negativnim posljedicama na društveni i gospodarski razvoj.

Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu iniciraju promišljanje i raspravu o vodećim konceptima i idejama u okviru politike upravne reforme i potiču formuliranje preporuka koje bi mogle poslužiti kao okvir i sadržaj reformskog procesa. U tu svrhu djeluje Forum za javnu upravu koji se temelji na slijedećim načelima:

Članovi su stručnjaci iz akademskih, ali i drugih institucija, a u Forumu sudjeluju na poziv organizatora.

Forum se sastaje tri puta godišnje, pri čemu se raspravlja na temelju dva teksta koja razmatraju istu ključnu temu iz različitih perspektiva.

Sastanci Foruma su zatvorenog tipa.

Nakon sastanka objavljuje se brošura koja sadržava oba teksta te sažetak rasprave, a s kojom će biti upoznati političari i mediji.