

Etika javnih službenika u Republici Hrvatskoj

Tomas, Tihomila

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:848743>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-11**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU,
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE,
STUDIJ JAVNE UPRAVE

Tihomila Tomas

ETIKA JAVNIH SLUŽBENIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

ZAVRŠNI RAD

MENTOR : izv. prof. dr. sc. Teo Giljević

rujan, 2023. Zagreb

Izjava o izvornosti

Ja, Tihomila Tomas, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada, te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Tihomila Tomas

Sažetak:

Ovim radom prikazuje se, analizira i definira sveukupna situacija u Republici Hrvatskoj u pogledu službeničkog zakonodavstva i odnosa sa etikom kao filozofskom disciplinom koja proučava moral i postavlja standarde u društvu za kvalitetno i profesionalno funkcioniranje i obavljanje javne službe. Prije samog iznošenja i objašnjavanja važnih etičkih standarda koji se tretiraju kao adekvatni za same javne službenike i javnu upravu, rastumačit će se definicija javnih službenika, kako se mijenjao status javnih službenika kroz povijest kako u Hrvatskoj, tako i u svijetu, zašto je važna profesionalizacija javnih službenika i zapošljavanje kvalitetnih osoba, što je etika, razvoj etike, temeljna načela, važnost morala, koliko je važno reduciranje korupcije i ostalih anomalija u društvu i radu uprave te što predstavlja etički kodeks za Republiku Hrvatsku. Vrijednosti i standardi određenog društva izgrađuju se, kreiraju se i reflektiraju u okvirima koje nameće i prema kojima funkcionira javna uprava. Etičke vrijednosti službenika i integritet vodećih političkih službenika pojam su fundamentalnih vrijednosti upravnog i političkog sistema, stoga je njihovo privrženo pridržavanje i prihvaćanje predodžba za uspješno realiziranje svrhe sustava, javnih politika i normi. Neadekvatne tendencije u upravi, posebno korupcija, ali također i ostala ilegalna i neispravna postupanja, usklađene su sa slabo implementiranim sustavom etike i etičkog identiteta . Dakle, neetični postupci onemogućuju pravilno obavljanje zadataka uprave te imaju direktne i opsegom nemjerljive destruktivne učinke kako na pojedinca, tako i na društvo. Stoga se u novije doba kreiranje učinkovitog sustava etike i integriteta kroz kompleks normi, mehanizama i organizacija smatra temeljem principa dobrog javnog upravljanja. U isto vrijeme, sistem integriteta za političke pozicije provodi se kroz redukciju sukoba interesa i ostale sektore. Svemu tome značajno doprinose i posebni vodoravni regulacijski sustavi čija je svrha izbjeći i minimalizirati nezakonite radnje, kao što su regulacija sustava javnih nabava, demokratičnost i transparentnost organizacije i funkcioniranja uprave, financiranje političkih stranaka, učinkovito rukovođenje javnim poduzećima i slično. Na kraju krajeva, određene struke u upravi djeluju po vlastitim kodeksima i obrascima ponašanja.

Ključne riječi : etika, moral, javni službenici, etički kodeks, korupcija, vrijednosti u društvu

Sadržaj:

1. UVOD	1
2. JAVNI SLUŽBENICI	2
2.1. Definiranje i karakteristike javnih službenika.....	2
2.2. Napredak javnih službenika kroz povijest	3
3. EUROPSKI STANDARDI ZA JAVNE SLUŽBENIKE U REPUBLICI HRVATSKOJ	5
3.1. Profesionalizacija službeničkog sustava	5
3.2. Obrazovanje i usavršavanje službenika	6
3.2.1. Obrazovanje za javne službenike Republike Hrvatske	6
3.2.2. Usavršavanje javnih službenika u Republici Hrvatskoj	8
4. ETIKA JAVNIH SLUŽBENIKA REPUBLIKE HRVATSKE	9
4.1. Pojam etike.....	9
4.1.1. Metode u etici	9
4.1.2. Pristupi utemeljenju etike.....	10
4.1.3. Razvoj službeničke etike kroz povijest	10
4.2. Vrijednosti u društvu i javnim službama	11
4.3. Korupcija.....	12
4.3.1. Korupcija kao glavna anomalija hrvatskog društva	12
4.3.2. Smanjenje korupcije u Republici Hrvatskoj	13
4.4. Etičke smjernice i etička koncepcija u hrvatskoj javnoj upravi	14
5. ETIČKI KODEKS U REPUBLICI HRVATSKOJ	15
5.1. Važnost etičkog kodeksa.....	15
5.2. Etički kodeks policijskih službenika.....	17
5.3. Kodeks etike psihološke djelatnosti.....	18
5.4. Djelovanje etičkog povjerenstva	19
6. ZAKLJUČAK	20

1. UVOD

Ovaj rad će se koncentrirati u prvom dijelu na javne službenike i njihov općeniti razvoj koji možemo pratiti kroz par povijesnih razdoblja, odnosno razlučiti kako je tekao razvoj samih službenika kroz povijest i na koji način su uspjeli ostvariti svoje prava. Definiranje javne službe kao povlastice obično se pojavljuje u zemljama koje nemaju dovoljno implementirane i oblikovane demokratske sisteme, međutim u moderno se doba ta pojava zapaža u postsocijalističkim zemljama gdje učestale političke promjene dovode do neprekidnog pozicioniranja viših službenika po političkim standardima. Nakon uvoda, nadolazeće treće poglavlje dati će pregled i uvid na europeizaciju i predstaviti će standarde kojima se moraju prilagoditi javne uprave i službeničko pravo zemalja članica Europske unije, pa tako i same Republike Hrvatske da bi se mogli uspješno realizirati zadaci i svrhe javnih politika i zadovoljiti predložena iščekivanja. Shodno tome, vrhunska kvaliteta javnih službenika ključna je za utemeljenje upravnih potencijala i depolitizirane, stručne i na kraju krajeva korektne javne uprave koja djeluje usklađena s merit standardima. Središnji dio i fokus rada kroz četvrto i peto poglavlje posvećen je definiranju etike i etičkih načela te njihovoj potrebi i nužnosti u obavljanju javne službe, kao i kolika je zapravo važnost Etičkog kodeksa u našoj zemlji. Razne diskusije o etici u javnoj upravi i etičnom ponašanju javnih službenika provode se već duže vrijeme u raznovrsnim pravcima, a zavise o centru pažnje i načinu sagledavanja znanstvenika i praktičara koji sudjeluju u tim raspravama. Etika prilikom izvršavanja javnih poslova uvelike je bitna kako bi se uspješno ostvarili zadaci i ciljevi društva i države, te samim time osigurao javni interes. Politika bi se trebala oslanjati na uvođenje osoba visokog moralnog integriteta i mogućnosti, ali bez obzira na to, treba strogo definirati norme i organizacijske instrumenta kojima se primjenjuju i integriraju etička načela. Dosadašnja komparativna iskustva i analize su dokazale koliko je zapravo korisno definiranje tih standarda konsenzusom na najvišem političkom nivou da bi se osigurao njihov autoritet. Postupak usvajanja etičkih pravila je usavršavanje putem uključivanja svih aktera, uz identifikaciju i otklanjanje neophodnih problema sustava koji reprezentiraju barijere njihovoj adekvatnoj upotrebi i provedbi.

2. JAVNI SLUŽBENICI

2.1. Definiranje i karakteristike javnih službenika

Termin javna služba kreiran je i formirao se u 19.stoljeću uz praksu Državnog savjeta iz Francuske, a ustvari se oslanjao i prvobitno predstavljao radnje i postupke javne uprave koji su bili utemeljeni na principima javnog prava (Borković, 1999: 37-38). Velika je razlika i fragmentacija prilikom određivanja javnih službenika i njihove javne pozicije između SAD-a i zemalja kontinentalne Europe, mada je ta razlika prisutna također i među samim europskim zemljama. Države poput Engleske, koje nazivamo zemljama anglosaksonskog podrijetla, naziv civil service kompatibilan je s nazivima civil servant i public servant. Prvotno ime povezano je s osobama koje su svoju poziciju stekle na osnovi konkretne odluke propisanog tijela u skladu sa smjernicama i uputama javnog prava, pa se njihov ustroj zasniva na ustavnoj važnosti. S druge strane sekundarni naziv je fokusiran na osobe koje su dio javnog sektora, čak i ako su zaposlene u institucijama koje će zato šta se financiraju iz javnog proračuna uvijek činiti dio grupe javnih službenika. Ako nam je cilj javnu službu objasniti što je detaljnije moguće, razgranati ćemo ju u dvije ključne grupe. Formalne definicije kreću od osobe koja je nositelj javne službe i tu je dosta da je to određena javnopravna osoba (Borković, 1999: 39). No, ako bi se usmjerili na sekundarno definiranje javne službe, točnije materijalno objašnjenje, glavni naglasak i fokus za to definiranje bi bila materija, dakle sadržaj. S obzirom da imamo poveznicu među javnim službenicima i javne službe, također i njih možemo razlikovati i podijeliti u dvije skupine. Organizacijske definicije predstavljaju skup svih ljudi koji su zaposlenici u točno utvrđenim i taksativno imenovanim institucijama, dok s druge strane funkcionalna definicija smatra i objašnjava javnog službenika prema materiji funkcije i zadatka koje je dužan riješiti te po nekim faktorima kao što su naprimjer dužnosti i prava, status, položaj i slično tome. Možemo reći da svako pojedino objašnjenje i definiranje ima svojih vrlina i mana, stoga nije rijetka pojava da se uključuju i primjenjuju teorije koje su mješovite i koje javne službenike povezuju i uz funkciju koju odrađuju i također uz priklanjanje ciljanoj instituciji. Svakom građaninu Republike Hrvatske može se omogućiti da ostvari pravo, pod

identičnim uvjetima, biti sudionik prilikom izvršavanja javnih poslova te biti upućen u javne službe. Osobe se zapošljavaju kroz proces javnog natječaja gdje se nakon odabira određenog kandidata on imenuje ili postavlja na konkretni položaj ili radno mjesto, a akt postavljanja je formalan. Na temelju tog formalnog akta, sam službenik se stavlja u poseban položaj i odnos prema svim građanima, ali i istodobno prema državi ili nekoj javnopravnoj instituciji kao prema svome poslodavcu. U slučaju da ne ispuni svoju dužnost ili prekrši zadatak koji mu je zadan, točnije neučinkovito izvrši svoju radnu obavezu, automatski odgovara prema odredbama javnog prava što može rezultirati i trajnim otkazom iz službe.¹ Stoga, postupak imenovanja službenika neusporediv je sa radnim odnosom koji postoji kod privatnog poslodavca, a temelji se na ugovoru, nego je znak same odredbe mjerodavne javne institucije, točnije same države, shodno odrednicama javnog prava (Marčetić, 2005: 143-144).

2.2. Napredak javnih službenika kroz povijest

Razvitak javnih službenika možemo nadgledavati kroz više komponenata. Na samim počecima, kada su prevladavala tradicionalna udruženja i cjeline, pojavljivali su se pojedinci ili grupe ljudi kojima je ključni zadatak bio kako će uspjeti spojiti i integrirati određenu zajednicu, te kvalitetno raspolagati njezinom koordinacijom, ciljevima, pripadnicima. S jedne strane, jednima su bili dodjeljeni zadaci koji su bili definirani na konzistentnosti i dosljednosti, dok je nekima dodijeljen posao koji nije bio konstantan. Kao osnovna značajka rudimentarne primitivne uprave može se naglasiti odsustvo obaveza i odgovornosti uprave kakve poznajemo u današnje doba, pa je na taj način samo jednoj osobi dano u nadležnost provođenje velikog broja funkcija, što je moglo rezultirati samo negativnim efektima. Isto tako, svi ljudi koji su činili rudimentarnu upravu nisu mogli imati jamstvo da će uspjeti sačuvati svoj imidž i do vijeka si priskrbiti položaj, nego je to bila pretežno i ponajviše odluka osobe koja je trenutno bila vladar. Momentalni vladar imao je mogućnost postaviti na položaj ili smijeniti koga god je on htio, a postavljanje ili smjenjivanje nije bio dužan nikome pravdati. Kada se referiramo na upravno shvaćanje kao vlasti, klasičan su primjer bili magistrati koji su u isto vrijeme izvršavali činove političkih funkcionara te također i upravnih službenika, dakle magistrature. Magistratura se prvi put pojavila i spominjala u trenucima kada je rimska država postala Republika, pri čemu su upravnu,

¹ Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

vojnu i građansku funkciju sprovodila zajedno dva konzula, s tim da je od njihove vlasti bila šira jedino kraljeva vlast. Danas ostatke upravne službe kao vlasti primjećujemo u klasičnim resorima obrane, pravosuđa, vanjskih i unutarnjih poslova te financija. U tim sferama države imaju reputaciju političke vlasti i monopolizatora fizičke prisile. Služba kao povlastica u prošlim vremenima se mogla poistovjetiti sa praksom kupovanja službi gdje su svi ljudi koji su bili u javnoj službi imali razne privilegije i povlastice u vezi položaja i materijalnih dohodaka, dok su ljudi koji nisu bili u javnim službama imali manjak tih prava. Sve do danas takvo tematiziranje javne i upravne službe možemo uočiti svugdje oko nas jer u mnogim suvremenim društvima i institucijama pronalazimo korupciju, nepotizam, patronažu i druge anomalije u kojima konkretne osobe iskorištavaju u negativnom kontekstu svoj položaj i vlast koju posjeduju. Ali, percipiranje službe kao vlasti ima i pozitivna obilježja koja se tiču pogodnosti i prava koja javni službenici uživaju. Zagarantirani prihodi i osiguranost zaposlenja konstruktivni su elementi u vrijeme gdje svjedočimo koliko brzo i snažno raste količina nezaposlenosti. Ali, mora se spomenuti također i takozvani spoils system ili sustav plijena, koji se primjer jednog od najfamoznijih pokušaja političke patronaže u novijoj povijesti. Kada je 1829. godine tadašnjeg predsjednika Thomasa Jeffersona zamijenio Jackson koji je postao novi predsjednik, došlo je do pretjeranog zapošljavanja vlastitih pristaša i kao krajnji rezultat, otpuštale su osobe koje su mogle biti "opasnost", odnosno politički konkurenti. U globalu, mišljenje je bilo da su postupci i ciljevi javnih službenika mogli biti pristupačni svakom razboritom čovjeku jer nisu zamršeni i zahtjevni, niti iziskuju dozu izrazitog znanja i sposobnosti. Usprkos tome šta je prvotno uveden sa dobrim intencijama, njegovim uvođenjem nastao je promiskuitetan, rigidan, krut, neodgovoran, neracionalan i nediscipliniran upravni sustav u kojem je sustav plijena doveo do negativnih epiloga (Marčetić, 2005: 120-125). Pojavom urbanizacije i industrijalizacije u 19. i 20. stoljeću, došlo je do razvitka ogromnog broja službi od javnog interesa, a samim time se još i izmijenilo karakteriziranje i sagledavanje koliko su bitni javni službenici u čitavom društvu. Poslove su sada obavljale osobe koje su posjedovale stručan angažman i također bile pokrovitelji društvenih funkcija. Još uvijek su u službi države, ali na usluzi građanima (Marčetić, 2005: 127). Danas možemo zamijetiti dva trenda koja se tiču broja javnih službenika. Prvo zapažamo kako se poprilično šire međunarodne institucije, a samim time raste broj javnih službenika koji su zaduženi riješiti zadaće takvim institucijama, a drugi je trend usredotočen prema decentralizaciji koja počiva na globalnim razmjerima (Marčetić, 2005: 148, -149).

3. EUROPSKI STANDARDI ZA JAVNE SLUŽBENIKE U REPUBLICI HRVATSKOJ

3.1. Profesionalizacija službeničkog sustava

Unutar principa i vrijednosti europskog upravnog prostora kreirala se i uspostavila grupa specijalnih koncepta i zakonskih okvira koji se referiraju na službenički sustav. Sveukupnom reorganizacijom i reformom službeničkog zakonodavstva i sistema, nastoji se kao prioritet izgraditi javne uprave i službenički sustav koji će biti usklađen sa glavnim formama europskog upravnog prostora. Prilikom uspostave i strukturiranja tih načela, najvažniju ulogu ima Sigma koja ih je poistovjetila i integrirala kroz svoje dokumente, a koji se koriste kao mehanizam da bi se u konačnici provela promjena službeničkog zakonodavstva i uprave (Marčetić, Musa, 2013: 727). Kada pogledamo u prošlost, praksa potplaćivanja i inkompetencije kako bi se osigurao bolji status u službi, veća plaća i ostale povlastice, nije bila novina, pa su službenici i rukovodeći to deklarirali kao normalnu pojavu. Porijeklo, familijarne i prijateljske veze i poznanstva, zajednički kontakti, prisne suradnje, koincidencija i usuglašenost u odgajanju, slični životni stilovi i aktivnosti, bili su najpresudniji faktori prilikom pronalaska i izbora osoba koje bi zauzimale i popunile glavne poslove u upravnom ili pravosudnom službeničkom prostoru (Kregar, 1991 : 518). Nametanjem i širenjem profesionalizacije kao jedne od glavnih vrijednosti za kvalitetan službenički sustav, stvara se niz novih parametara i kriterija u državnoj upravi. Cjelokupna organizacija i fokusiranost javnih službenika počinje se graditi i težiti ka produktivnosti, funkcionalnosti, preciznosti, ekonomičnosti, a istodobno se naglašava angažiranost, korektnost i odgovornost prema građanima. Kao fundamentalni uvjet za ulazak i napredak u javnoj službi pojavljuje se merit sustav koji ističe i odražava argument uspješnog rada i sposobnosti, a ne stranačke pripadnosti kao u prethodnim etapama. Merit sistem prati javnog službenika tijekom čitave njegove karijere. Svim građanima treba biti dostupan ulazak u javnu službu pomoću metode javnog natječaja, a upravo ih njihova stručnost, znanje i sposobnost kasnije dovodi do promaknuća, nagrađivanja i napredovanja na više položaje (Marčetić, Musa, 2013: 737-738). Slobodna radna mjesta se nadopunjavaju i sastavljaju putem javnog natječaja, internog oglasa, napredovanja, premještaja ili rasporeda državnog službenika, međutim sam javni natječaj je neizostavan samo za vježbenike i za popunjavanje radnih mjesta za koja je to zakonom decidirano navedeno.² Naglašavanje merit sistema bilo je definirano željom da se učinkovitost same javne

² Zakon o državnim službenicima <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>

uprave dovede do maksimalnih razmjera na način da se zaustavi i izbjegne tendencija u kojoj da određeni sloj ljudi ili partija u društvu uživaju zajamčene poslove i povlastice. Nadalje, merit sistemom se ukazala prilika svim ljudima koji posjeduju kvalitetna znanja i stručnost da postanu dio službeničkog sustava i da se tako realizira odredba prema kojoj je položaj u upravi raspoloživ i namijenjen svima (Kregar, 1991: 519).

3.2. Obrazovanje i usavršavanje službenika

3.2.1. Obrazovanje za javne službenike Republike Hrvatske

Službenici na rukovodećim položajima u javnoj upravi moraju raspolagati formalnim obrazovanjem, radnim iskustvom i bogatim vještinama kako bi bili sposobni djelotvorno i učinkovito izvršavati stručno-analitičke poslove, kao što su izrada nacrtu provedivih i jasnih propisa, priprema raznih složenih programa javnih politika i koncepcija, surađivanje i spajanje različitih upravnih sektora, praćenje i koordinacija obavljanja izvršnih poslova, razvitak faktora kvalitete javnih usluga, unaprjeđenje dobrih odnosa službenika i građana i tako dalje. Makar se u hrvatskoj javnoj upravi iščekuje minimaliziranje broja zaposlenih, potrebno je maksimalno povećati udio visokoobrazovanih upravnih generalista te stručnjaka sa specijaliziranim znanjima, a da bi se to ostvarilo, nužno je prisustvo funkcionalnih sveučilišnih i stručnih studija javne uprave na svim razinama (Lalić-Novak, Džinić, 2016: 43). U Republici Hrvatskoj se provode mnogobrojni stručni programi iz sfere javne uprave u srednjim i višim školama, međutim, bez vertikalne prohodnosti obrazovanja za javnu upravu (po bolonjskoj formuli 3+2+3). Studijski centar za javnu upravu i javne financije pri zagrebačkom Pravnom fakultetu, upravni studiji koji djeluju u sastavu pravnih fakulteta u Osijeku, Rijeci i Splitu, te na kraju veleučilišta u Gospiću, Požegi, Šibeniku i Vukovaru, pružaju trogodišnje stručne koncepte iz područja javne uprave (180 ECTS bodova), pomoću kojih se studenti educiraju i obučavaju za stručne upravne i srednje vodeće položaje u javnoj upravi. Po finaliziranju tih škola raspodjeljuju se diplome najnižeg stupnja (baccalaureatum), a potrebno je naglasiti također da na razini stručnih studija postoji pravo i izbor daljnjeg nastavka školovanja duljini trajanja od jedne godine na riječkom, osječkom i splitskom pravnom fakultetu, nakon koje se dobiva titula specijalista javne uprave, a od ak. god. 2013/2014. prevladava opcija studiranja dvogodišnjeg diplomskog stručnog studija javne uprave na zagrebačkom Pravnom fakultetu. Time se nastoji

eliminirati i suzbiti prekomjerni propust gdje studenti koji su završili trogodišnje ili četverogodišnje upravne škole nemaju mogućnost dalje se educirati i školovati, niti doprijeti na više ili vodeće položaje u upravi zato što ne posjeduju visoki parametar obrazovanja odnosno titulu magistra struke, iako de facto raspolažu enormnim znanjima iz sfere uprave. Na nivou zagrebačkog Sveučilišta formirano je nekoliko poslijediplomskih specijalističkih sveučilišnih programa iz javne uprave, među kojima bi trebalo spomenuti specijalistički jednogodišnji studij Javne uprave. On je kreiran sa svrhom stručnog doškoloavanja i obučavanja visokoobrazovanih javnih službenika koji su već zaposleni u državnim tijelima, lokalnoj samoupravi, javnim službama itd., a koji bi morao osigurati i jamčiti razvijanje i usvajanje institucionalnih, komunikacijskih, administrativnih, pravnih, menadžerskih i mnogih drugih vještina i znanja (Marčetić, Musa, 2013 : 748).

Tablica 1. Orijentacija kolegija (obveznih/kolegija modula i izbornih)

Institucija/ područje	Pravni	Upravni	Ekonomski	Društveni kolegiji – ostalo
Pravni fakultet u Zagrebu				
obvezni/modul	4	10	2	4
izborni	7	3	0	4
Pravni fakultet u Osijeku				
obvezni/modul	7	5	1	0
izborni	2	4	0	1
Pravni fakultet u Rijeci				
obvezni/modul	7	3	1	0
izborni	12	3	0	1
Pravni fakultet u Splitu				
obvezni/modul	8	3	0	0
izborni	8	3	0	2
Ukupno obvezni	26 46%	21 38%	4 7%	4 7%
Ukupno izborni	29 56%	13 25%	0	8 15%

Izvor: (Lalić-Novak, Džinić, 2016: 38).

3.2.2. Usavršavanje javnih službenika u Republici Hrvatskoj

Bez obzira što je ogroman trud i angažman fokusiran prema sferi razvoja, usavršavanja, obučavanja i na kraju krajeva samog educiranja i njegovih programa, za ta polazišta i usmjerenja još uvijek ne možemo sa sigurnošću reći da sadrže minimalnu količinu stratifikacije i međusobne povezanosti. Lokalna i regionalna samouprava čimbenici su koji pokazuju koliko zapravo ima malo kvalitetno stručnih službenika koji su na rukovodećim poslovima i u koliko se malo mjeri ulaže u usavršavanje koje se također i ne smatra bitnim elementom jednog organiziranog i funkcionalnog službeničkog sustava (Marčetić, Musa, 2013: 748). Strategijom razvoja ljudskih potencijala u državnoj upravi za razdoblje 2010.-2013., koju je donijela Vlada Republike Hrvatske u prosincu 2009.godine, Zakonom o državnim službenicima i Uredbom o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika usuglašene su esencijalne i neophodne odrednice novog sustava edukacije službenika u Republici Hrvatskoj, kojoj je temeljna svrha stabiliziranje, pojačavanje i razvijanje njihove kompetentnosti, kvalificiranosti, pouzdanosti, inovativnosti, te horizontalne i vertikalne mobilnosti i produktivnosti, a sve to sa glavnim ciljem dovođenja do maksimuma konzistentnosti i učinkovitosti državne uprave sveukupno.³ Dakako treba spomenuti i Državnu školu za javnu upravu⁴ koja je utemeljena na kreativnosti, odgovornosti, kvaliteti i stručnosti, a u okviru čije djelatnosti se obavljaju razni poslovi provedbe različitih programa i strategija osposobljavanja i usavršavanja u skladu s prioritetima razvoja javne uprave, suradnje s javnopravnim tijelima, konzultantima i profesionalnim stručnjacima u nacionalnim školama za javnu upravu, javnom i privatnom sektoru, izrade i objave studija i dokumenata, te educiranja već zaposlenih u javnoj upravi. Sve se to primjenjuje s glavnom svrhom poboljšanja razine službeničkog znanja i kompetencija, kako bi se stvorio i formirao učinkovit, efikasan te transparentan javni sektor kojemu će temeljna zadaća biti da usklađen sa najkvalitetnijim elementima osigura transparentne i svrsishodne javne usluge svim građanima. Međutim, nastojanje da se javni službenici usavrše u što kvalitetnijem omjeru, nije rezultiralo stručnim usavršavanjem onako kako se očekivalo pogotovo zbog loše komunikacije između Državne škole za javnu upravu s ostalim akterima.

³ Ministarstvo uprave <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/3-uprava-za-sluzbenicki-sustav-1078/izobrazba/757>

⁴ Državna škola za javnu upravu <https://dsju.hr/o-nama>

4. ETIKA JAVNIH SLUŽBENIKA REPUBLIKE HRVATSKE

4.1. Pojam etike

Kada pogledamo u daleku prošlost, filozofija i ostale društvene znanosti od davnina istražuju dubinsko analiziranje i tumačenje pojma koji se kreirao u skladu s vremenskim razdobljem, određenošću nekog ambijenta te tradicijom određene civilizacije (Marčetić, 2013: 31). Etika se može definirati kao filozofski stav ili razmišljanje o moralu, moralnim sudovima i moralnim anomalijama. To je znanost koja svoje korijene vuče još od Aristotela, a predmet etičkog gledišta i rezoniranja je konstantna povezanost i odnos morala i moralnosti. Moral se definira kao ukupan broj pravovaljanih i obvezujućih moralnih percepcija, konstatacija, pretpostavki, hipoteza i institucionalnih odluka. Sadrži konkretne deklaracije, doktrine, praksu, dokumente, svjetonazore i principe koji su nametnuti individualcu svojom obvezatnošću na djelovanje. S druge strane, moralnost se odnosi na skup pravila koji moralu služe kao objašnjenje i opravdanost njegovom funkcioniranju i ustrojstvu. Moral i moralnost su uvjetovani i povezani jedan s drugim, ali, da bi čovjek bio moralan, nije dostatno samo prihvaćati moral, već moralnost treba biti faktor pomoću kojeg mi svjesno modeliramo i opravdavamo vlastitu moralnu volju (Grubišić et al, 2022: 1-2). Etika se u javnoj službi duži niz godina naglašava i navodi kao oličenje i odraz ostvarenja načela pravovaljanosti i djelovanja u široj javnosti kako bi se osigurala i čuvala prava i interesi građana (Marčetić, Musa, 2013: 740).

4.1.1. Metode u etici

Etika razlikuje metode koje dokazuju ono što stvarno jest i metode koje definiraju ono što bi trebalo biti, dakle deskriptivnu i normativnu metodu. Deskriptivna metoda prikazuje i oslikava činjeničnu situaciju i moralno djelovanje gdje je njezin glavni fokus na onome što jest, dok

normativna metoda nameće opća načela ili pravila postupanja i njezin je predmet ono to treba biti, točnije trebati. Kada bi analizirali kontekst tumačenja etičke normativnosti, u metodološkom smislu, najčešće diferenciramo normativnu etiku u užem smislu koja definira odredbe kojima se neposredno opravdava moralno postupanje, te metaetiku koja je orijentirana na analizu moralnih standarda pojedine normativne teorije. Teoretičar Franken ističe sljedeće metode: a) deskriptivna /empirijska/povijesna ili znanstvena metoda koja je primjenjiva od strane znanstvenika, sociologa, psihologa sa svrhom deskripcije ili pojašnjavanja aspekta morala ili definiranje teorije o ljudskoj prirodi koja se referira na etička pitanja, b) normativna metoda koja je inicirana teorijama što je pravilno ili ispravno prilikom donošenja nekog općenitog pravila, a nalazimo ju kod najutjecajnijih teoretičara Kanta i Aristotela te c) analitička / kritička /metaetička metoda koja je ograničena logičkim i ideološkim pitanjima, a ne podrazumijeva kreiranje nekih normativnih sudova (Grubišić et al, 2022: 5-6).

4.1.2. Pristupi utemeljenju etike

Podjela pristupa u utemeljenju etike bazirana je na dužnosnom / deontološkom usmjerenju ili pravcu koji je orijentiran prema teoriji da je moralno postupanje opravdano ako ljudsko biće može prihvatiti i primjenjivati moralne standarde kao svoju dužnost. Dužnosna etika ima ideale u propisima i zakonu, stoga se sastoji od standarda koji nešto traže ili strogo brane. To znači da dužnosna etika moralnu ispravnost ocjenjuje na osnovi procesa ili postupaka, a ne na osnovi mentalnih karakteristika osobe. S druge strane, kreposno utemeljenje stavlja naglasak na karakterne osobine, a oba navedena pravca imaju zajedničko obilježje što polaze od unutarnje motivacije i samodiscipline. Treći pristup koji se nazive posljedični ili konzekvencijalistički fokus stavlja na vanjsku motivaciju, stoga su aspekti djelovanja a posteriori. Ova podjela nam jasno daje do znanja da se pristupi utemeljenju etike međusobno mogu diferencirati prema argumentu i razlogu djelovanja, to jest objašnjenju jesu li oni posljedica unutarnje ili vanjske motivacije (Grubišić et al, 2022: 7-8).

4.1.3. Razvoj službeničke etike kroz povijest

Službeničkom etikom smatramo ukupan zbroj normi u društvu koje svaki službenik prisvaja kao svoj personalni obrazac djelovanja s obzirom na ulogu i dužnost javnog službenika. Dakle

moralne norme i vrijednosti službenik usvaja kao svoje ne isključivo radi egzistencije vanjskog mehanizma sankcija, već zbog toga što je ta pravila i vrijednosti harmonizirao i definirao kao svoja osobna. Svaki službenik ima dužnost etički postupati i poštovati etičke norme djelovanja u nizu odnosa: u odnosu s građanima gdje mora primjenjivati gledišta i principe pravičnosti, naspram politike i političkih dužnosnika čije se odluke moraju vršiti i izvoditi subjektivno i kruto ne uzimajući u obzir politička usmjerenja, naspram upravnih organizacija čije temeljne svrhe trebaju akceptirati kao i transformirati empatičan i uljudan pristup prema svim članovima radnog kolektiva, ali i naspram samog obavljanja poslova i ukupnog radnog projekta koji moraju izvoditi poštujući sve stručne kriterije (Erent Sunko et al, 2019: 267). Model atenskog polisa definira temeljna ključna i fundamentalna pravila službeničke etike koja su primjenjiva i danas (čestitost, zaštita javnog interesa, briga za javna sredstva, zabrana zloupotrebe ovlasti) te pokreće i uspotavlja početne instrumente borbe protiv anomalija i zaštite etičkih standarda. Iako Atena nije bila toliko upoznata s današnjim merit-sustavom, postojala je konkretna regulativa izbora službenika kojom se nastojala postići njihova profesionalnost (kolika je u ono doba ona mogla biti) kao i osigurati da profesionalci budu na takvim mjestima u službi. Određeni izvori suvremene službeničke etike, kao i merit-sustava, mogu se pronaći u atenskom pravnom sistemu. I atenske službenike i službenike suvremenih država povezuje ista svrha i počivaju na istom gledištu. Njihov je temeljni zadatak i cilj biti stručni, profesionalni, transparentni i savjesni te poduzimati radnje u interesu onih koji su ih izabrali, to jest koji ih i plaćaju, jer se tako može postići efektivno, korektno i kolektivno postupanje svih javnih službenika kao temeljnih čuvara javnog interesa (Erent Sunko et al, 2019: 295-296).

4.2. Vrijednosti u društvu i javnim službama

Definicija vrijednosti odnosi se na apstraktne ideale i standarde koji opisuju ono što je primjereno, adekvatno i ispravno. Ponašanja poput prijateljstva, tolerancije, ljudskosti, poniznosti, humanosti, velikodušnosti i strpljenja ocjenjujemo kao korektna, dok s druge strane sve one postupke koji su u suprotnosti s istima smatramo neprikladnima. Objekte i osobe također kvalificiramo na temelju naših saznanja da li su ispravni, pa stoga vrijednosti u društvu u konačnici određuju i reguliraju društveno ponašanje i stajališta. Međutim, vrijednosti ne smijemo poistovjetiti s normama. Norme su konkretne prirode, dok su vrijednosti općeniti koncepti i mehanizmi. Na razini samog društva, vrijednosti su ustanovljene kroz ugovore, razne deklaracije i ustave, točnije temeljni društveni propisi koji društvu u cjelini nameću koje

vrijednosti bi trebali preferirati i slijediti. Hrvatski javni službenici glavne principe i vrijednosti pronalaze u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima, dokumentu koji je usvojen i izabran 1948.godine na općoj skupštini Ujedinjenih naroda, a označava i donosi jedinstven i apstraktan pojmovnik ljudskih prava, počevši od prava na život, slobodu i osobnu sigurnost, pa sve do prava na obrazovanje i slobodnog sudjelovanja u kulturnom životu određene zajednice. Svi principi i vrijednosti navedeni u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima ojačani su i okrijepljeni Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, te postupanjem Europskog suda za ljudska prava, kao prigodnog sudskog instrumenta(Grubišić et al, 2022: 48-49). Nadalje, člankom 3. našeg Ustava ⁵ ističu se najviše i primarne vrijednosti na kojima je baziran i utemeljen ustavni i pravni poredak Republike Hrvatske: Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, socijalna pravda, mirotvorstvo, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša te vladavina prava i višestranački demokratski sistem. Doprinos javnog sektora društvu treba se očitati kroz dignitet i stabilnost sustava, socijalnu koheziju, altruizam, te se okrenuti prema naglašavanju javnog interesa i zajedničkog dobra. Kompromis i suradnja među službenicima važni su elementi koji čine jezgru kvalitetnog i otvorenog javnog sistema koji je pravovremen, pouzdan, štedljiv, prilagodljiv, stabilan i transparentan. Ponašanje javnih službenika u javnom sektoru trebalo bi se fokusirati i bazirati na poštenju, etičnosti, integritetu, profesionalizmu, te moralnim standardima, a samim time odnos između građana i javne uprave morao bi se voditi kroz orijentaciju na građane, vladavinu prava, poštivanje prava pojedinaca, korisničku demokraciju i dijalog (Grubišić et al, 2022: 68-69).

4.3. Korupcija

4.3.1. Korupcija kao glavna anomalija hrvatskog društva

Široko raširena i razgranata pojava korupcije i ostale neetične anomalije prisutne su u brojnim državama diljem svijeta, pa tako i u Hrvatskoj, a drastični menadžerski postupci čine dio tog delikatnog i duboko prisutnog trenda. Kada bi općenito opisali korupciju, možemo reći da je to uporaba javne funkcije kako bi se osigurala osobna korist. Korupcija označava društveni

⁵ Ustav RH <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>

manjak normi, standarda, vrijednosti i principa odnosno njihovo sistemsko nepoštovanje, a one su ključne za funkcionalno i efikasno upravljanje državom i društvom. Kao negativan društveni paradoks i sindrom, korupcija uzrokuje degradacije i loše učinke u vladavini prava, gospodarstvu, prosperitetu građana te čini krucijalnu barijeru u kvalitetnom razvitku međunarodnih ekonomskih položaja i obrazaca ponašanja. Pojava korupcije se ne može promatrati samo sa gledišta pravosudnih tijela, nego obuhvaća širok asortiman i raspon negativnih ponašanja od onih koji su propisima navedeni kao kaznena djela. Možemo se složiti da je određeno društvo korumpirano u onolikoj mjeri koliko to dozvole njegove institucije, doktrine i propisi, a praksa je jasno pokazala da dublji problemi političkih sustava i konstantne deformacije društva samo produbljuju korupciju. Promicanje etike kao korak ka suzbijanju korupcije, jedna je od neizbježnih restrikcija i strategija. Istraživanja vezana konkretno za Hrvatsku ukazala su da je naša država poduzela određene mjere od 2000. godine, međutim ti učinci se nisu pokazali učinkovitima, pogotovo posljednjih nekoliko godina. Godinama se povlači trend kako su najmanje korumpirane skandinavske zemlje, a Hrvatska, makar nije među najgorima, vrlo je bliska sa loše rangiranim zemljama kao što su Bugarska i Rumunjska. Čak 72% hrvatskih građana javno deklarira i tvrdi da upravo naša Vlada ne obavlja svoj posao kako bi trebala, posebno u pogledu suprostavljanja i suzbijanja fenomena korupcije. Mito, kao najčešći oblik korupcije, nije jedina vrsta koruptivnog postupanja prisutna kako u svijetu, tako i u Republici Hrvatskoj, a mnogobrojna istraživanja su pokazala kako je kod nas posebno razvijen trend korištenja osobnih veza i poznanstava. Globalna perspektiva ukazuje koliko je napora inicirano od strane međunarodnih organizacija i udruga civilnog društva kako bi se pokušala korupcija suzbiti na što manji nivo ili kako bi se potpuno eliminirala. Svjetska banka smatra se ključnim pobornikom prevencije korupcije, a tu je i Vijeće Europe kao institucija koja je kreirana prvenstveno sa zadaćom zaštite i unapređenja ljudskih prava (Grubišić et al, 2022: 78-89).

4.3.2. Smanjenje korupcije u Republici Hrvatskoj

Prvo razdoblje, točnije faza prepoznavanja, obilježavala je korupciju moralno važnim, međutim ne i političkim nedostatkom. Do kraja devedesetih godina 20.stoljeća osim javne osude, nisu se slijedili niti poduzimali posebni koraci. Smatralo se da je korupcija pojedinačni usputni fenomen i pojava koja je dio tradicije političkog sustava. U drugoj fazi iliti razdoblju institucionalnog inženjeringa započela je svijest, priznanje anomalije i prihvaćanje koliko je

korupcija pogubna za cjelokupnu organizaciju, ali ni tu se do kraja 2010. godine nije napravio ekstreman pomak, osim što su se usvajali planovi i programi. Bitno je navesti da se formirao USKOK, izmijenile su se kaznene odredbe o korupciji, usvojena su načela o sprječavanju sukoba interesa te o financiranju političkih stranaka. Ratifikacijom i objavom UN-ove konvencije za sprječavanje korupcije te Kaznenopravne konvencije o sprječavanju korupcije Vijeća Europe, osjetio se djelomični pomak prema pozitivnim rezultatima. Treće razdoblje predstavilo je osvjetljenje i jak pokušaj da Republika Hrvatska provede restrikcije kojima bi znatno promijenila trenutnu situaciju. Ulaskom u Europsku Uniju, Republika Hrvatska ostvarila je cilj učinkovitog provođenja normativnog konteksta te europeizacije Hrvatske u kojoj su ključni akteri bili mediji te manjim dijelom i udruge civilnog društva, sindikata ili poslodavaca (Kregar, 2010: 2-12). U sferi prevencije i ranog prepoznavanja te sprječavanja korupcije u Republici Hrvatskoj funkcionira velik broj specifičnih institucija koje su orijentirane prema provedbi antikorupcijske politike kao što su Državno izborno povjerenstvo, Državni ured za reviziju, Pučki pravobranitelj, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa i mnoge druge. Represivnu stranu antikorupcijskog instrumenta predstavlja Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta kao specifičnog državnog odvjetništva koje je namijenjeno progonu kaznenih djela korupcije sa sjedištem u Zagrebu i mjesnom nadležnosti na teritoriju cijele Republike Hrvatske.

4.4. Etičke smjernice i etička koncepcija u hrvatskoj javnoj upravi

Kada je donesen 1994. godine prvi Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti on je imao svrhu regulirati i uređivati statusne odnose službenika i namještenika, ali bez pretjeranog davanja na važnosti europskih standarda. 2005. godine donesen je novi Zakon o državnim službenicima koji se u kasnijim fazama izmjenjivao i dopunjavao, a time i predstavljao određeni zbroj etičkih principa i standarda kojih bi se javni službenici trebali pridržavati prilikom obavljanja službe. ZDS je definirao niz klauzula i tvrdnji koje su se odnosile na postupanje i ponašanje službenika u obliku “etičkih naredbi.” Obavljanje dužnosti i obveza postupanja u skladu sa zakonom i zakonskim propisima, dužnost odbijanja ponuđenih darova, zabrana neopravdanog nagrađivanja drugih službenika, dužnost čuvanja službene tajne i poštivanja privatnosti, dužnost pravodobnog i učinkovitog izvršavanja poslova,

samo su neke odredbe koje jasno pokazuju koliko se zahtjeva od službenika da svoje zadaće i obveze obavljaju etično i korektno. Članak 25. Navodi da službenik osobnim ponašanjem ne smije “umanjiti svoj ugled i ugled državne službe”, a članak 14a ističe da je službeniku koji podnese prijavu zbog sumnje na korupciju odgovornim osobama ili nadležnim državnim tijelima zajamčena anonimnost.⁶ Nadalje ističe se važnost primjene Etičkog kodeksa, koji će detaljnije biti razrađen u idućem poglavlju. Istraživanje koje je sredinom 1990-ih provodio OECD u devet država svijeta, najmanje osam presudnih etičkih standarda i regulativa obilježava pojam tzv. etičke infrastrukture: (1) politička angažiranost i opredijeljenost prema poštenju, (2) učinkovit zakonodavni okvir, (3) efikasni instrumenti odgovornosti, (4) provedivi kodeksi ponašanja, (5) profesionalna intervencija i komunikacija osoblja, (6) zagovarajući kriteriji javne službe, (7) tijelo za integraciju etike i (8) aktivno kontinuirano društvo. Republika Hrvatska je uspjela ostvariti konkretne napretke u pogledu institucionalno-organizacijskog nivoa sa svrhom da se uvede etičke infrastrukture koja bi bila sukladna nabrojanim sugestijama, ali one se još uvijek poprilično slabo reflektiraju na javi radi raznih zbog političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturoloških kontradikcija i nejasnoća (Marčetić, 2013: 32-34).

5. ETIČKI KODEKS U REPUBLICI HRVATSKOJ

5.1. Važnost etičkog kodeksa

Analiziranje i sagledavanje etike i njenih principa kroz etičke kodekse praksa je koja je poznata od davnina. Suvremena koncepcija i literatura opisuje etičke kodekse kao norme i principe općenitog i apstraktnog obilježja koji nisu fokusirani na pitanja primjene postavljenih vrijednosti u situacijama, dok s druge strane postoje i kodeksi ponašanja koji nalažu posebne obrasce postupanja koji se iščekuju u stvarnim događanjima. Kodeksi ponašanja iskazuju na koji način određene principe i standarde treba postaviti u praksi i nastoje predvidjeti i izbjeći nedopustiva i nekorektna ponašanja. Kako bi doprinijele državama da ojačaju i uspostave etičku infrastrukturu i povećaju etičke koncepte javnih službenika, velik broj međunarodnih organizacija je tijekom 90-ih godina prošlog stoljeća donosilo različite nacрте kodeksa, a zatim

⁶ Zakon o državnim službenicima <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>

su ih preporučivale zemljama na usvajanje i primjenu. Tu se posebno ističu kodeksi Ujedinjenih naroda i Vijeća Europe koji su doneseni sa svrhom da ih države članice uvedu u svoje vlastite pravne sisteme i prilagode potrebama građana. Vlada Republike Hrvatske je 2011. godine donijela novi etički kodeks a njegova temeljna zadaća je poticanje i unapređivanje etičkih shvaćanja, moralnih svjetonazora i vrijednost u postupanju službenika sa svrhom realiziranja i osiguravanja javnog interesa i dobrobiti građana. Međutim, gledajući praksu i širu sliku, postoje negativne stvari koje su rezultat neadekvatne etičke kulture u javnoj upravi Hrvatske i općenito cjelokupnom društvu. Jasno je da Etičkim kodeksom se ne mogu pokriti potencijalna neetična postupanja ministara i drugih dužnosnika iz razloga što se etički kodeks referira samo na javne službenike. Institut povjerenika za etiku vrlo je bitan za građane, službenike i pravne osobe jer na taj način mogu podnijeti pritužbe na neetična ponašanja, a povjerenici su dužni pravilno i efikasno reagirati. Ali, tu su također uočene nepravilnosti i neefikasnost jer dolazi do bespotrebnog dupliciranja poslova jer Ministarstvo pravosuđa i uprave također zaprima pritužbe, ali ne reagira na njih, nego ih doslovno vraća povjerenicima za etiku na analiziranje u državna tijela iz kojih su pritužbe pristigle. Sve to dovodi do još većeg odugovlačenja, opterećenja i komplikacija prilikom procedure dostavljanja pritužbi (Grubišić et al, 2022: 133,157-159). Prema članku 28. Etičkog kodeksa izuzetno ogromnu ulogu u provođenju etičkih standarda i osiguravanja pravilne primjene etičkog kodeksa u Hrvatskoj ima Etičko povjerenstvo kao neovisno tijelo koje pridaje stavove o materiji i načinu na koji se primjenjuje Etički kodeks. Primarna zadaća instituta etičkog povjerenstva je da odgovara na pritužbe građana, državnih službenika i pravnih osoba u slučaju da podnositelj pritužbe nije zadovoljan rješenjem ili ako u roku od 60 dana nakon šta su podnijeli tužbu nisu dobili odgovor. Također, vrši proceduru testiranja opravdanosti pritužbe na ponašanje povjerenike za etiku, pritužbe na ponašanje čelnika državnog tijela te pritužbe povjerenika za etiku za neetično ponašanje drugih državnih službenika prema povjereniku za etiku. Kada rezimiramo, etičko povjerenstvo u širem spektru nameće etička načela u javnoj službi.⁷ Makar kontinuirana regulativna kompozicija, naglašavanje etičkih kodeksa i pravila ponašanja u mnogim zemljama, pa tako i u Hrvatskoj nije značajno utjecala na uklanjanje anomalija poput korupcije, na neki način je to ozbiljan pokazatelj izmijenjenog stava prema državi i javnoj upravi, te jedan od kvalitetnih mehanizama preventive. U daljnjim poglavljima navest ćemo neke primjere Etičkih kodeksa koji se primjenjuju u Hrvatskoj.

⁷ Etički kodeks https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_04_40_950.html

5.2. Etički kodeks policijskih službenika

Uz vojsku, policija je glavni inicijator i nosioc poslova sigurnosti u zajednici koje obavljaju policijski službenici kvalificirani i educirani za provedbu prisile. Za razliku od vojske, policija je mjerodavna i zadužena za unutrašnju sigurnost države i redukciju odnosa među društvom (Koprić, 2019: 13). Kao još jedan od suvremenih primjera etičkih kodeksa na našem prostoru mogli bismo navesti Etički kodeks policijskih službenika koji predstavlja moralne i etičke standarde policije izražava volju i želju policijskih službenika za zakonitim, profesionalnim, pravednim, pristojnim, transparentnim, objektivnim i moralnim postupanjem. Svrha i cilj Etičkog kodeksa je povećavanje svijesti policijskih službenika što se tiče važnosti uvažavanja etičkih normi i jačanje etičnoga odnosno moralnog ponašanja u praksi. Policijski službenici nastoje osigurati čuvanje i poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda. Pri zakonitom ograničavanju sloboda i prava respektiraju dostojanstvo, ugled, dignitet i čast svakog čovjeka. Dostojanstvo, ugled i čast svake osobe zaštit će sprečavanjem bilo kakvog oblika nasilja, zlostavljanja, nečovječnog postupanja i drugih radnji koje su ponižavajuće za ljude. Policijski službenici u obavljanju posla i osobnom životu brinu o zaštiti i jačanju svog ugleda i ugleda policije u cjelini. Posebno brinu o jačanju integriteta policije u cjelini. Tijekom komuniciranja i postupanja s ljudima, državnim tijelima, nevladinim organizacijama i drugim institucijama, u svom radu moraju biti pragmatični, razboriti, objektivni, konzistentni, privrženi, dosljedni, odlučni, ustrajni, pravedni, stručni, pristojni i korektni. Policijski službenici se za profesionalno obavljanje zadaća obrazuju, stručno osposobljavaju i usavršavaju. Policijski službenici mogu se udruživati u sindikalne, strukovne i druge slične udruge u zemlji i inozemstvu. Njihovo profesionalno djelovanje ne smije ovisiti o osobnim političkim uvjerenjima i svjetonazoru. Odnosi između policijskih službenika temelje se na međusobnom poštovanju, uzajamnom i solidarnom pomaganju, kolegijalnosti, toleranciji, iskrenosti, međusobnom povjerenju i dostojanstvu, dobronamjernoj kritici i dobroj komunikaciji. Takvim su odnosima strane pojave lažna solidarnost, ponižavanje, podcjenjivanje i zanemarivanje.⁸

⁸ Etički kodeks policijskih službenika https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_06_62_1501.html

5.3. Kodeks etike psihološke djelatnosti

Kao još jedan primjer načela i pravila u nekoj praksi možemo navesti Etički kodeks psihologa koji sadrži zajednički sustav vrijednosti kojih su se psiholozi obvezni pridržavati u svom stručnom radu. U svom području interesa i djelovanja psiholog će prihvaćati objašnjenja o psihičkom funkcioniranju koja su temeljena na valjanim i provjerljivim znanstvenim spoznajama. Tako stečene i usvojene spoznaje on primjenjuje u različitim profesionalnim situacijama i ulogama. Psiholog može djelovati kao znanstvenik-istraživač, nastavnik, odgajatelj, dijagnostičar, terapeut, supervizor, savjetnik, sudski vještak i slično. Psihologu mora biti cilj širiti valjane spoznaje o čovjeku i njegovom ponašanju i primjenjivati ih s ciljem poboljšanja kvalitete života pojedinca i ljudske zajednice. Psiholog mora uvažavati i isticati temeljno značenje slobode istraživanja i izražavanja u znanosti, podučavanju i publiciranju. Ovu slobodu će shvaćati kao temelj znanosti i svekolikog ljudskog napretka. Psiholog će nastojati zajednici u kojoj djeluje pomagati pri upoznavanju i razumijevanju pojava koje se tiču ljudskog doživljavanja i ponašanja. Pri tome će isticati i podupirati slobodu izbora vlastitog ponašanja svakog pojedinca, ukoliko to postupanje nije na štetu drugih. Psiholog mora biti svjestan postojanja individualnih i kulturalnih razlika među ljudima s obzirom na dob, spol, rasu, nacionalnost, etničko porijeklo, religijsku pripadnost, seksualnu orijentaciju, tjelesne osobine, jezik i socioekonomski status. Postojeće razlike će prihvaćati na otvoren i tolerantan način. Psiholog će nastojati u svojem radu otkloniti sve oblike diskriminacije, te neće sudjelovati u bilo kakvom obliku nepoštenih i neetičnih diskriminirajućih odnosa. Psiholog će težiti promicanju integriteta psihologijske znanosti, obrazovanja psihologa i psihološke prakse. U ovim nastojanjima mora biti otvoren, pošten i uvažavati druge. Mora biti realan i korektan u opisivanju rezultata istraživanja, podučavanja, pruženih usluga i slično. Mora izbjegavati ponašanja koja mogu na bilo koji način nanijeti štetu slici psihologa ili psihologije kao struke. Ulogu psihologa u društvu objašnjavat će svim zainteresiranim strankama, te nastojati djelovati u skladu s tom pozitivnom ulogom. Primarni je zadatak psihologa da u svojim profesionalnim odnosima poštuje prava osobana vlastite tajne i intimu, te je stoga dužan poduzimati nužne mjere opreza da ovaj aspekt odnosa ni sa čim ne bude povrijeđen. U pismenim ili usmenim izvješćima, konzultacijama i slično, priopćavaju se samo nužni podaci zbog kojih je profesionalni odnos i uspostavljen. Povjerljive podatke o sudionicima vlastitih istraživanja, o

svojim savjetodavnim ili kliničkim odnosima, podatke o korisnicima psiholoških usluga, organizacijama, učenicima ili studentima psiholog može davati samo i isključivo uz pristanak uključenih osoba.⁹ I ovaj etički kodeks samo je jedan od primjera koji naglašavaju koliko je djelovanje određene struke povezano sa načelima i normama koji se nameću kao obavezni u postupanju sa strankama.

5.4. Djelovanje etičkog povjerenstva

Etičko povjerenstvo smatra se neovisnim tijelom nadležnim za promicanje etičkih načela u državnoj službi, a imenuje ga Vlada Republike Hrvatske na vrijeme od četiri godine. Djelokrug rada Etičkog povjerenstva sastoji se u idućim djelatnostima: odgovara na pritužbe građana, pravnih osoba i državnih službenika podnesene zbog toga što u roku od 60 dana od zaprimanja pritužbe nisu dobili odgovor na pritužbu ili u slučaju kada podnositelj pritužbe nije zadovoljan odgovorom, provodi postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe na ponašanje povjerenika za etiku, pritužbe na ponašanje čelnika državnog tijela koji je državni službenik te pritužbe povjerenika za etiku za neetično ponašanje drugih državnih službenika prema povjereniku za etiku, daje odgovor na pritužbu podnositelju pritužbe, daje mišljenja vezana uz sadržaj i primjenu Etičkog kodeksa, prati primjenu propisa na području etičkog postupanja državnih službenika te predlaže njihove izmjene i dopune, promiče etičke standarde u državnoj službi. Također, u slučaju dvojbe o tome predstavlja li neko ponašanje državnog službenika povredu Etičkog kodeksa, povjerenik za etiku može zatražiti mišljenje Etičkog povjerenstva. Sjedište Etičkog povjerenstva je pri središnjem tijelu državne uprave nadležnom za službeničke odnose, odnosno pri Ministarstvu pravosuđa i uprave koje ujedno obavlja uredske i druge administrativne i stručne poslove za Povjerenstvo. Etičkom povjerenstvu možete se obratiti poštom na adresu Ministarstva pravosuđa i uprave, Maksimirska 63, 10 000 Zagreb – s naznakom „za Etičko povjerenstvo“ ili elektroničkom poštom na adresu eticko.povjerenstvo@mpu.hr.¹⁰ Tijekom 2021. godine, Etičko povjerenstvo je donijelo i sastavilo sveukupno 28 zaključaka i na taj način su riješeni predmeti koji su bili usmjereni na prekoračenje roka za odgovor čelnika, pritužbe koje su bile upućene Etičkom povjerenstvu bez provedenog prvostupanjskog postupka povjerenika za etiku,

⁹ Kodeks etike psihološke djelatnosti https://www.psiholoska-komora.hr/static/documents/dok_kodeks_etike.pdf

¹⁰ Ministarstvo pravosuđa i uprave <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-ljudska-prava-nacionalne-manjine-i-etiku/etika-24739/eticko-povjerenstvo-23876/23876>

možebitno neetično postupanje i ponašanje dužnosnika ili zaposlenika javne uprave na koje se ne primjenjuje Etički kodeks državnih službenika. Također tijekom 2021. godine, podnesena je 1 pritužba zbog postupanja i ponašanja povjerenika za etiku koja se nalazi u radu i 1 upit povjerenika za etiku koji se odnosio na način rješavanja pritužbe, te daljnje postupanje po zaprimljenoj pritužbi kojega je Etičko povjerenstvo riješilo zaključkom. U 2021. godini nije zaprimljena nijedna pritužba na čelnika koji je državni službenik.

6.ZAKLJUČAK

Mnoga izvršena testiranja i istraživanja vrlo jasno naglašavaju i ukazuju da proceduru modernizacije službeničkog sustava u Republici Hrvatskoj treba realizirati brže i izbalansirati u skladu s europskim upravnim standardima i mehanizmima, a specifično u području koje se referira na profesionalizaciju javnih službenika kroz merit načela, jačanje njihovog statusa te stvaranje politički objektivne, mjerodavne i na etičkim normama utemeljene javne uprave koja djeluje u interesu šire zajednice. Suvremeno doba obilježava zahtjeve i težnju zemalja Europske Unije, pa tako i Republike Hrvatske da uskladi djelovanje javnih službenika prema koristi same države i društva. U međuljudskim odnosima i postupcima, potreban je etički kodeks, kao skup moralnih načela i pravila ponašanja. Radi se o poželjnim pravilima ponašanja, koja su utemeljena na vrijednostima, načelima i pravilima odgovornog poslovanja i ponašanja u određenoj organizaciji. Temeljne vrednote koje se nameću javnim službenicima postavljanjem Etičkog kodeksa se kreću u velikom broju, od pouzdanosti, nepristranosti i orijentaciji na građane, pa sve do zakonitosti, poštovanju integriteta, otvorenoj suradnji i zaštiti osobnog ugleda i ugleda službe. Službenik bi trebao biti na usluzi građanima, ponašati se odgovorno, pažljivo i pristojno, postupati dostojanstveno i na poslu i izvan radnog vremena te se sudržavati od ponašanja koje nanosi štetu ugledu javne službe. Nadalje, važno je da javni službenici jednako postupaju prema svim društvenim skupinama u skladu sa svojim najboljim znanjem i vještinama.).Korupcija je najteži oblik kršenja etičkih pravila ponašanja, a imamo ju u dva temeljna oblika: kao upravna korupcija (nedopuštena davanja službenicima) te državni plijen (nastojanja pravnih osoba i korporacija da sebi prilagode pravni okvir zemlje kroz nedopuštena davanja političarima i službenicima). Kako bi se to svelo na najmanju moguću mjeru, a posebno

kako bi spriječile korupciju i naglasile važnost poštovanja etičkih pravila, veliki broj zemalja počinju poduzimati niz restrikcija kojima se jača vlastita etička infrastruktura. Između ostalog, mnoge zemlje donose i etičke kodekse za državne službenike. Zbog čestih degradacija i anomalija, kao što je korupcija, koju je nažalost nemoguće u potpunosti eliminirati, etički kodeks Republike Hrvatske nalaže posebnu odredbu da službenici ne smiju prilikom obavljanja službe koristiti svoje ovlasti koje su im dodijeljene sa ciljem pravednog i korektnog ponašanja u svrhe koje bi rezultirale osobnom dobiti ili ostvarivanja materijalnih pogodnosti za sebe ili druge pravne ili fizičke osobe. Za uspješnu borbu i suzbijanje korupcije nužno je, prvenstveno znati prepoznati šta ju prouzrokuje, točnije mjesta koja čine korupcijske rizike, kako bi se moglo njima ovladati i raspolagati te suziti do najmanje mjere fenomen koruptivnog djelovanja i devijantnog ponašanja službenika. Izgradnja i jačanje javnog integriteta strateško je i održivo rješenje vezano za korupciju. Integritet je jedan od ključnih stupova političkih, ekonomskih, gospodarskih i društvenih struktura i stoga je enormno važan u sferi ekonomskog i socijalnog blagostanja i napretka individualaca i društva u cjelini. Sam integritet podrazumijeva dosljednost u poštovanju etičkih načela. Institucionalni integritet, kao i integritet svakog zaposlenika u javnoj upravi, a osobito svakog dužnosnika predstavljaju čvrstoću i osnovu demokratskog društva. Integritet u javnom sektoru ima presudan značaj za jačanje povjerenja građana u javne institucije i vlast općenito te je od najveće moguće važnosti za sprječavanje korupcije. Iako se na prvi pogled čini kako se mjere za ostvarenje integriteta u javnom sektoru pretežito odnose na ponašanje pojedinaca koji rade u/ili predstavljaju javni sektor, njihov krajnji cilj jest pružanje pomoći u uspostavi efikasnih javnih službi, koje u potpunosti zadovoljavaju potrebe građana. Prevencija neetičnog djelovanja trebala bi se nastojati postići također i uz složeniju edukaciju i izobrazbu primjerice povjerenika za etiku, ostalih državnih čelnika i službenika, ali i samih građana koji bi trebali prepoznati i nastojati primijeniti etičke zakonodavne okvire i moralne segmente. Hrvatska javna uprava treba jasno modificirati i nadograđivati etički obrazac ponašanja i autoritarno-birokratsku organizacijsku kulturu, međutim nemoguće je taj cilj realizirati u kratkom vremenu. Sveobuhvatni i cjeloviti pristup koji će biti uvelike fokusiran na edukaciju, te između ostalog na jačanje i isticanje profesionalnih načela i etičkih instrumenata državnih službenika, ali i političara, kroz određeno vrijeme trebao bi donijeti tražene i uspješne preinake i poboljšanja u lijepoj našoj.

Literatura:

Knjige:

1. Borković, I. (1999) *Službeničko pravo*. Zagreb : Informator.
2. Grubišić, K., Marčetić G., Zrinščak S., Manojlović Toman R. (2022) *Etika i javna uprava*. Zagreb : Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu.
3. Koprić, I. (2019) *Policija i policijski službenici u Hrvatskoj: empirijsko istraživanje i pravna analiza*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
4. Marčetić, G. (2005) *Javni službenici i tranzicija*. Zagreb: Društveno veleučilište i Konrad Adenauer Stiftung.

Radovi iz zbornika:

1. Kregar, J (2010) Korupcija: neznanje nije opravdanje. U: Kregar, J., Sekulić, D., Šporer Ž. (ur.) *Korupcija i povjerenje*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, str. 1-51.
2. Kregar, J. (1991) Izbor upravne elite, U: Kregar, J., Šimonović, I., Marko, J., Vajić, N. (ur.) *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*. Zagreb: Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, str. 516-540.
3. Lalić Novak, G.; Džinić, J., (2016) Upravno obrazovanje u Hrvatskoj: stanje i perspektive. In: Musa, A. (ur.) *10. forum za javnu upravu, Profesionalna javna uprava: stanje i perspektive obrazovanja za javnu upravu*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, str. 25-44.
4. Sunko Eret, Z.; Toman Manojlović, R.; Giljević T. (2019.) Model atenskog polisa-korijen suvremenog merit – sustava i službeničke etike? U: Marčetić, G., Tomić Vukojičić, T., Lopižić, I. (ur.) *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka?* Zagreb : Institut za javnu upravu, str. 265-296.

Rad u časopisu:

1. Marčetić G., Musa A. (2013) Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 3, str. 725-756.
2. Marčetić G., (2013) Etički kodeks za državne službenike-pravna kategorija ili moralna obaveza?, *3.forum za javnu upravu*, 2, str. 29-43.

Propisi:

1. Ustav Republike Hrvatske NN 85/2010
2. Zakon o državnim službenicima NN 61/2017
3. Etički kodeks NN 40/2011
4. Etički kodeks policijskih službenika NN 62/2012

Web:

1. Državna škola za javnu upravu - <https://dsju.hr/>
2. Kodeks etičke psihološke djelatnosti https://www.psiholoska-komora.hr/static/documents/dok_kodeks_etike.pdf
3. Ministarstvo pravosuđa i uprave <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-ljudska-prava-nacionalne-manjine-i-etiku/etika-24739/eticko-povjerenstvo-23876/23876>

Tablice:

1. Orijentacija kolegija (obveznih/kolegija modula i izbornih)

