

Etika javnih službenika u Republici Hrvatskoj i komparativno

Podhraški, Kristina

Undergraduate thesis / Završni rad

2024

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:199:298814>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-20**



Repository / Repozitorij:

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



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE

STRUČNI PRIJEDIPLOMSKI STUDIJ JAVNE UPRAVE

Kristina Podhraški

ZAVRŠNI RAD

Etika javnih službenika u Republici Hrvatskoj i komparativno

Mentorica:

izv. prof. dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić

Zagreb, 2024.

IZJAVA O IZVORNOSTI

Ja, Kristina Podhraški pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivo autorica završnog 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.

Kristina Podhraški, v.r.

SADRŽAJ

UVOD	1
1. POJAM JAVNI SLUŽBENICI	2
1.1. Određivanje pojma službenika u Republici Hrvatskoj	2
2. ETIKA	5
2.1. Povijesni razvitak pojma etike	5
2.2. Službenička etika	6
2.3. Uloga OECD-a pri jačanju etike	6
2.4. Etička načela u hrvatskoj državnoj upravi	8
2.5. Službenici u odnosima prema građanima i međusobnim odnosima	9
2.6. Povjerenik za etiku	10
2.7. Etičko povjerenstvo	11
3. ETIČKI KODEKSI	13
3.1. Preporuke Vijeća Europe za donošenje etičkih kodeksa	13
3.1.1. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti	14
3.2. Ciljevi i sadržaj etičkog kodeksa za javne službenike	15
3.3. Podudarnosti i nepodudarnosti između etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja javnih službenika u europskim zemljama	16
4. KOMPARATIVNI PREGLED ETIČKIH KODEKSA I KODEKSA PONAŠANJA	18
4.1. Anglosaksonske zemlje	18
4.2. Skandinavske zemlje	19
4.3. Weberijanske (germanske) zemlje	21
4.4. Napoleonske zemlje	22
4.5. Postsocijalističke zemlje članice EU-a	23
4.6. Zemlje bivše Jugoslavije nakon osamostaljenja	24
4.7. Republika Hrvatska	26

<i>4.7.1. Povijesni razvoj etičke infrastrukture u Hrvatskoj</i>	27
5. KORUPCIJA U JAVNIM SLUŽBAMA.....	29
5.1. Borba protiv korupcije u Republici Hrvatskoj	29
5.2. Današnje mjere u suzbijanju korupcije u Republici Hrvatskoj	30
ZAKLJUČAK	32
LITERATURA	35

UVOD

Cilj završnog rada na temu *Etika javnih službenika u Republici Hrvatskoj i komparativno* je objasniti osnovne pojmove etike, službenika i etičkih kodeksa odnosno kodeksa ponašanja, te komparativno usporediti kakav etički kodeks ima Republika Hrvatska i zemlje koje se nalaze u Europi i izvan nje. Rad je strukturiran u pet poglavlja. Prvo poglavlje objašnjava definicije pojma službenika, odnosno javnog službenika, te kako je to bilo u Republici Hrvatskoj i kako je u današnjem zakonodavstvu. Drugo poglavlje koncentrirano je na definiranje pojma etike i povijesni razvitak samoga pojma, koja su etička načela te kako su se službenici dužni ponašati u odnosu prema građanima i međuodnosima. U ovom poglavlju, uključeno je i definiranje povjerenika za etiku te obuhvaća njegova prava, obveze i zaštitu, kako se mogu podnijeti pritužbe na ponašanje državnih službenika te što je to etičko povjerenstvo. U trećem poglavlju, definiraju se oblici etičkih kodeksa, koje su preporuke Vijeća Europe pri donošenju etičkih kodeksa, što je Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, koji su ciljevi i sadržaj etičkog kodeksa za javne službenike te podudarnosti i nepodudarnosti između etičkog kodeksa i kodeksa ponašanja. Četvrto poglavlje je komparativni pregleda etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja u različitim skupina zemalja. Komparativno je uključena i Republika Hrvatska uz njezin povijesni razvoj etičke infrastrukture. U petom poglavlju definira se korupcija kao jedan od bitnih temelja zašto etički kodeksi i kodeksi ponašanja su uopće napisani. Objašnjava načine borbe korupcije u Republici Hrvatskoj povijesno te koje su današnje mjere u Republici Hrvatskoj u svrhu suzbijanja korupcije.

1. POJAM JAVNI SLUŽBENICI

Pojam službenika jedan je od temeljnih zadataka službeničkog prava, a iznimno je intrigantno i drugim pravnim područjima, kao što su ustavno, radno, kazneno... Različito je definiranje pojma službenika u teoriji i primjena u praksi. U upravnom pravu oduvijek su se vodile opsežne rasprave o definiranju pojma javnog službenika, a cilj je bio dati sadržajnu definiciju pojma, no rezultiralo je brojnim različitim definicijama tog pojma. Prvi način definiranja je organizacijski (formalni) pojam javnog službenika, najjednostavniji pojam, prema kojem je službenik dužan obavljati poslove za koje je imenovan. On se razlikuje prema vrsti organizacijskog oblika, a taj pojam je moguće utvrditi organizacijskim oblikom kada sve osobe koje obavljaju službu dobivaju kvalifikaciju službenika. Drugi način je definiranje s funkcionalnog (sadržajnog) pojma, gdje dolazi do definiranja javnog službenika prema sadržaju funkcije koju obavlja i obilježjima koja proizlaze iz obavljanju tih funkcija. U primjeni ovog pojma, javni službenik se određuje u prirodi službe koju obavlja, bez obzira na njegova osobna svojstva. Na kraju, treći način definiranja je mješoviti (kombinirani) način određivanja pojma javnog službenika, pri čemu se pojam veže jednako za organizacijska svojstva i za prirodu službe te je moguće korištenje svih elemenata pri definiranju pojma.¹

1.1. Određivanje pojma službenika u Republici Hrvatskoj

Hrvatska pravna teorija, posebno upravno pravo, usmjerava pažnju na pravni status javnih službenika i na definiranje pojma službenika. Krbek u knjizi *Upravno pravo* razlikuje dva različita definiranja pojma javnog službenika. Prvi je funkcijski, gdje je odlučna sama pravna priroda, a drugi je organski, pri čemu se ne traži vrsta djelatnosti, već se djelatnost smatra djelatnošću djelatnost odnosno drugog javnopravnog lica. Isti autor, u radu *Lica u državnoj službi*, je funkcionalni pojam vezao za pojam javne funkcije, a organski pojam zadržava u istom pristupu.²

Pri definiranju se treba napomenuti razliku između pojmova javnog službenika i državnog službenika, pri čemu je pojam javnog službenika širi. S organizacijskog stajališta uključuju se sve osobe u svojstvu službenika u državnim tijelima, u tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave, u odgovarajućim tijelima javnih službi i pravnih osoba na temelju javnih ovlasti. S

¹ Borković I., *O pojmu službenika*, Hrvatska komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 1 No. 2, 1999., str. 189-195.

² *Ibid.*, str. 201.

pojmom državnih službenika, uključuju se jedino osobe koje rade u državnim tijelima. Prema Borkoviću, definicija javnog službenika je "osoba koja, imenovana ili postavljena na određeno radno mjesto u tijelima javne uprave i drugim državnim tijelima kao i tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave, odnosno odgovarajući javnih službi i pravnih osoba koja djeluju na temelju javnih ovlasti, obavlja poslove sukladno svojoj stručnoj spremi na profesionalan način kao svoje trajno zanimanje"³, što ističe elemente: imenovanja ili postavljanja, djelovanja u određenim strukturama, obavljanje poslova u skladu sa stručnom spremom, profesionalizam u izvršavanju dužnosti i stabilnost u obavljanju službe.⁴

Pojmovi koji se definiraju u hrvatskom zakonodavstvu, točnije u *Zakonu o državnim službenicima* iz 2024. godine, su državni službenici i namještenici u državnim tijelima. Prema članku 2. *Zakona o državnim službenicima* se to odnosi na državne službenike i namještenike: tijela državne uprave, pravosudna tijela, kaznena tijela, stručnu službu Hrvatskog sabora, Ured predsjednika Republike Hrvatske, urede i druge stručne službe Vlade Republike Hrvatske, stručnu službu Ustavnog suda Republike Hrvatske, stručnu službu Državnog sudbenog vijeća, stručnu službu Državnoodvjetničkog vijeća, stručnu službu Pučkog pravobranitelja, stručnu službu Pravobranitelja za djecu, stručnu službu Pravobranitelja za ravnopravnost spolova, stručnu službu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom, Državni ured za reviziju i na druga tijelima koja se osnivaju za obavljanje državne službe.⁵

Definicija za državne službenike prema *Zakonu o državnim službenicima* je: "Državni službenici su osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom Republike Hrvatske, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona"⁶, a osim navedenog u sljedećem stavku je navedeno da su: "Državni službenici su i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove".⁷

Za namještenike prema *Zakonu o državnim službenicima* definicija je: "Namještenici su osobe koje u državnim tijelima rade na pomoćno-tehničkim poslovima i ostalim poslovima čije je

³ Borković I., *O pojmu službenika*, Hrvatska komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 1 No. 2, 1999., str. 203.

⁴ *Ibid.*, str. 202-203.

⁵ Zakon o državnim službenicima, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_12_155_2358.html, čl. 2.

⁶ *Ibid.*, čl. 4. st. 2.

⁷ *Ibid.*, čl. 4. st. 3.

obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga državnih tijela".⁸

⁸ Zakon o državnim službenicima, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_12_155_2358.html, čl. 4. st. 4.

2. ETIKA

Etika je ogranak filozofije koja se bavi pitanjima morala, razmatra moralne dileme i moralne sudove. Proučava što je ispravno ili pogrešno, što je dobro ili loše te međuljudske odnose, odnosno proučava kako bi ljudi međusobno trebali postupati u određenim situacijama. Predmet etike su moralna pitanja ljudskog djelovanja, kao i razni oblici argumentiranja i slično.⁹

Uz pojam etike, usko su povezani i pojmovi morala i moralnosti. Moral se definira kao cjelokupnost društvenih pravila, navika, klasifikacija i vizije koje na određeni način prisiljavaju čovjeka, odnosno pojedinca, da djeluje prema određenoj dužnosti. Dužnost djelovanja može biti rezultat vanjskih čimbenika, odnosno društvenih faktora.¹⁰

Moralnost se smatra postulatom ili skupom pravila koja moralu daju argumentaciju i pravovaljanost te objašnjavanju njegovo djelovanje.¹¹

2.1. Povijesni razvitak pojma etike

Pojam etike pripada skupine pojmova koji je nemoguće za konkretno i jednoznačno definirati. Gledajući kroz povijest čovječanstva, filozofija i mnoge druge društvene znanosti istražuju određivanje pojma etike, pri čemu svaka znanost pristupa iz svog stajališta, koje ovisi o razdoblju u kojem su se razvijala. Također, postoje pitanja koja su oduvijek privlačila pozornost znanstvenika, a ponajprije je to pitanje međuodnosa pojmova etike i morala.¹²

Razni rječnici i enciklopedije, etiku opisuju kao znanost ili proučavanje o moralu, ili kao analiziranje moralnih smjernica i slično. U Hrvatskoj, Pusić naglašava kako je moral objekt odnosa među ljudima te kako se ponašanje ljudi orijentira pomoću vrijednosti koje se nalaze u moralnim smjernicama. Etika simbolizira društvena pravila koja kontroliraju ophođenje ljudi stvaranjem i utvrđivanju standardnih očekivanja.¹³

⁹ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 1.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Marčetić G., *Etički kodeksi i etika javnih službenika*, Hrvatska komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 13 No. 2, 2013., str. 503.

¹³ *Ibid.*, str. 503-504.

2.2. Službenička etika

Službenička etika definira se skup društvenih normi koje službenik usvaja kao vlastiti kriterij ponašanja u kontekstu svog svojstva javnog službenika.¹⁴ Riječ je o moralnim pravilima i vrijednostima koje službenik ne smatra nametnutima, vanjskim ili heterogenim, već ih usvaja kao vlastita.¹⁵ Očekuje se od javnih službenika da budu etični prema vanjskoj okolini, odnosno prema politici, građanima, korisnicima i drugim interesnim akterima, te etični unutar same organizacije u odnosu na rad i suradnike. Smatra se da javni službenici "trebaju pokazati spremnost na zakonito, profesionalno i pravodobno provođenje tih odluka, bez obzira na njihovo političko opredjeljenje"¹⁶. Od vrlo velike važnosti je odnos službenika prema građanima, koji treba biti u skladu s ravnopravnošću i jednakošću. Bitan element takvog etičkog postupanja je obveza davanja informacija građanima o pitanjima iz nadležnosti upravne organizacije. Također, od javnih službenika se očekuje se profesionalizam, odgovornost i predanost radu, koji se raznim tehnikama i instrumentima ocjenjuju i mjere, a zatim nagrađuje ili sankcioniraju. Poticanje etičnosti može se provoditi kroz formalne akte (etičke kodekse ili kodekse ponašanja) ili neformalnim putem (usvajanjem organizacijskih vrijednosti, ciljeva i kulture organizacije).¹⁷

2.3. Uloga OECD-a pri jačanju etike

Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (kratica: OECD) 1998. godine donijela je *Preporuku o unaprjeđenju etičkog postupka u javnim službama i temeljnim etičkim načelima u javnim službama*, koja sadrži 12 načela upravljanja etikom u javnoj upravi.¹⁸ Prvo načelo, "Etički standardi za javne službenike moraju biti jasni", savjetuje državama donošenje etičkih kodeksa ili kodeksa ponašanja, što omogućuje bolje shvaćanje temeljnih etičkih načela unutar organizacija javne uprave te u javnosti. Drugo načelo, "Etički standardi se moraju odraziti u cjelokupnom pravnom okviru zemlje", ističe kako zakoni i propisi trebaju navoditi temeljne vrijednosti javne službe te pružiti okvir za vođenje, istragu, disciplinske mjere i kazneni progon.

¹⁴ Erent Sunko Z.; Manojlović Toman R.; Giljević T., *Model atenskog polisa – korijen suvremenog merit-sustava i službeničke etike?* u: Marčetić G.; Vukojičić Tomić T.; Lopizić I., *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka?*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2019., str. 267.

¹⁵ Koprić I.; Marčetić G.; Musa A.; Đulabić V., Lalić Novak G., UPRAVNA ZNANOST – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str. 140-141.

¹⁶ *Ibid.*, str. 141.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., 116.

Treće načelo, "Praktične etičke upute moraju biti dostupne svim službenicima", naglašava kako bi smjernice i interni mehanizmi savjetovanja trebali biti dostupni u svrhu pomoći javnim službenicima pri primjeni osnovnih etičkih standarada u obavljanju njihovih dužnosti. Četvrto načelo, "Javni službenici moraju znati njihova prava i obveze", govori kako javni službenici trebaju biti upoznati sa svojim pravima i obvezama vezanim uz prijavljivanje stvarnih ili sumnjivih nepravilnosti unutar javne službe te kakva će im zaštita biti dostupna u slučajevima prijavljivanja. Peto načelo, "Mora postojati politička volja koja će ojačati etičko ponašanje službenika", obvezuje političke dužnosnike da održavaju visoki standard pristojnosti pri obavljanju svojih službenih dužnosti. Šesto načelo, "Proces donošenja odluka mora biti otvoren i transparentan te dostupan javnosti", daje pravo javnosti da zna kako javne institucije primjenjuju ovlasti i resurse koji su im povjereni te omogućuju veću transparentnost, poput objavljivanja informacija. Sedmo načelo, "Komunikacija i suradnja između javnog i privatnog sektora mora biti uređena jasnim uputama", naglašava kako bi trebale postojati jasne smjernice za interakcije između privatnog i javnog sektora te kako pri povećanju interakcije privatnog i javnog sektora treba posvetiti više pažnje vrijednostima javnih usluga. Osmo načelo, "Javni menadžeri moraju demonstrirati i provoditi etička načela postupanja", ukazuje na to kako menadžeri imaju važnu ulogu pri pružanju dosljednog vodstva te služe kao uzori u pogledu etike i ponašanja u svom profesionalnom odnosu s drugim javnim službenicima i građanima. Deveto načelo, "Upravljanje, postupci i praksa u upravnim organizacijama moraju poticati službenike na etičko ponašanje", naglašava kako politike i prakse upravljanje trebaju pokazati prednost etičkim standardima jasno određenim skupom vrijednosti javne službe kojima bi službenici trebali težiti. Deseto načelo, "Uvjeti zaposlenja službenika i tehnike upravljanja ljudskim potencijalima moraju promicati etička načela", objašnjava kako bi uvjeti zaposlenja trebali stvoriti okruženje pogodno za etičko ponašanje. Jedanaesto načelo, "U javnoj službi moraju postojati odgovarajući mehanizmi odgovornosti i nadzora", govori o tome kako javni službenici trebaju biti odgovorni za svoje postupke nadređenima, a šire gledano i javnosti. Odgovornost treba biti usmjerena i na usklađenost s pravilima i etičkim načelima, kao i postizanje rezultata. Zadnje, dvanaesto načelo, "Moraju postojati unaprijed predviđene i određene procedure i sankcije za sve prijestupe", ističe kako trebaju postojati određene pouzdane procedure za praćenje, prijavljivanje i istraživanje kršenja pravila javne službe, te odgovarajuće administrativne ili disciplinske sankcije za neetično ponašanje.¹⁹

¹⁹ OECD, Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, C(98)/70. 23. travnja 1998., dostupno na: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0298>

Od strane OECD, 2017. godine donesena je *Preporuka o javnom integriteta* koja se zalaže za pristup integritetu koji obuhvaća zakonodavna, izvršna, upravna i sudbena tijela te osoblje koje se nalazi u njima, bez obzira ako su imenovana ili izabrana, stalno ili privremeno zaposlene, te ako su na središnjoj državnoj ili subnacionalnim razinama. U obzir javnog sektora mogu se uključiti javna poduzeća, javno-privatna partnerstva i osoblje koje radi u privatnim organizacijama na pružanju javnih usluga, što osigurava da se svi aspekti mogu dovesti u pitanje u pogledu javnog integriteta i prioriteta javnog interesa. Ova preporuka sastoji se od 13 uputa koja se dalje razrađuju kroz tri do četiri detaljnije stavke. U četvrtoj uputi navodi se kako standarde za osiguranje integriteta treba uključiti u pravni sustav i organizacijske politike kroz usvajanje kodeksa ponašanja ili etičkih kodeksa.²⁰

2.4. Etička načela u hrvatskoj državnoj upravi

U Republici Hrvatskoj, u *Etičkom kodeksu državnih službenika* ističe se da je svaki državni službenik pri izvršavanju svojih dužnosti dužan primjenjivati načela državne službe i etička načela ponašanja državnih službenika.²¹ Ta načela su:

a) Načelo poštivanja integriteta i dostojanstva građana i državnih službenika

Načelo prema kojem je državni službenik u okviru svojih nadležnosti dužan osigurati ostvarenje prava, poštivanje integriteta i dostojanstva građanina te drugih državnih službenika. Ostvarenje mora biti bez diskriminacije ili povlašćivanja na osnovi dobi, nacionalnosti, etičke ili socijalne pripadnosti, jezičnog i radnog podrijetla, političkih ili vjerskih uvjerenja ili sklonosti, invalidnosti, obrazovanja, socijalnog položaja, spola, bračnog ili obiteljskog statusa, spolne orijentacije ili bilo kojoj drugoj osnovi. Također, odnosi se na to kako državni službenik ima pravo na zaštitu od uznemiravanja, to jest ponašanja čiji je cilj ili stvarno predstavlja povredu dostojanstva službenika, što može uzrokovati strah ili neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje. Ovo načelo odnosi se i na pravo na zaštite od spolnog uznemiravanja, koje predstavlja verbalno, neverbalno ili fizičko ponašanje spolne naravi, a čiji je cilj ili stvarno predstavlja povredu dostojanstva službenika i namještenika.²²

²⁰ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 116-118.

²¹ Etički kodeks državnih službenika, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_04_40_950.html, čl. 5.

²² *Ibid.*, čl. 6

b) Načelo zaštite osobnog ugleda i ugleda državne službe

Državni službenik, pri obavljanju dužnosti u službi, dužan je čuvati osobni ugled, ugled državne službe te povjerenje građana, a pri obavljanju privatnih poslova ne smije koristiti službene oznake ili autoritet radnog mjesta.²³

c) Načelo ponašanja državnih službenika u javnim nastupima

Državni službenik, u svim oblicima javnih nastupa i djelovanja u kojima predstavlja državno tijelo, dužan je iznositi stavove državnog tijela. Pri iznošenju stavova dužnost je paziti na ugled državne službe te na osobni ugled. Kod javnih nastupa u kojima se ne predstavlja državno tijelo, ali koji na bilo koji način se odnose na poslove iz djelokruga državnih tijela ili poslove radnog mjesta, državni službenik ne smije iznositi podatke koji bi mogli naštetiti ugledu državne službe i narušiti povjerenje građana u radu državnih tijela. Također, ne smije iznositi podatke ako bi to predstavljalo povredu dužnosti čuvanja službene tajne ili bi se usprotivilo zaštićenim interesima građana i pravnih osoba. Službenik, u javnim nastupima u kojima ne predstavlja državno tijelo i koji tematski nisu povezani s državnom službom, ne treba odobrenje čelnika državnog tijela za nastupe u medijima, no dužan je paziti na ugled državne službe i osobni ugled.²⁴

d) Načelo zabrane stjecanja materijalne ili druge koristi i izbjegavanje sukoba interesa u službi

Državni službenik, pri obavljanju državne službe, ne smije zloupotrijebiti ovlasti i položaj kako bi stekao materijalnu ili drugu korist za sebe ili drugu pravnu i fizičku osobu. Ne smije odavati službene tajne koje je saznao tijekom obavljanja svojih dužnosti. Također, svoj položaj ne smije koristiti da utječe na odluke zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti ili za donošenje političkih odluka.²⁵

2.5. Službenici u odnosima prema građanima i međusobnim odnosima

Odnos službenika prema građanima razlikuje se prema načinu postupanja državnih službenika prema građanima i prema osobama s posebnim potrebama i neukim osobama. Pri postupcima državnih službenika prema građanima, državni službenik postupaju profesionalno, nepristrano i pristojno te je dužan u obavljanju dužnosti primjenjivati stručno znanje kako da se građanima pomoglo u ostvarivanju njihovih prava, u skladu s načelom ustavnosti, zakonitosti i zaštite

²³ Etički kodeks državnih službenika, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_04_40_950.html, čl. 7

²⁴ *Ibid.*, čl. 8.

²⁵ *Ibid.*, čl. 9

javnog interesa.²⁶ Kod pristupanja državnih službenika prema osobama s posebnim potrebama i neukim osobama, državni službenik je dužan postupati s posebnom pažnjom prema osobama s invaliditetom i drugim osobama s posebnim potrebama te je dužan pomoći neukim strankama.²⁷

Međusobni odnosi državnih službenika obuhvaćaju načina postupanja državnog službenika prema drugim državnim službenicima, primjenu etičkih načela u međusobnim odnosima državnih službenika i odgovornost nadređenih državnih službenika u primjeni etičkih načela. Način postupanja prema drugim državnim službenicima definira kako su međusobni odnosi državnih službenika svi oblici komunikacije koji se temelje na uzajamnom poštovanju, povjerenju, suradnji, pristojnosti, odgovornosti i strpljenju.²⁸ Kod primjene etičkih načela u međusobnim odnosima državnih službenika, tijekom obavljanja službe razmjenjuju se mišljenja i informacije o pojedinim stručnim pitanjima kako bi se ostvarilo zajedničko dobro državne službe u cjelini te kako bi se službenici međusobno ne ometali u izvršavanju službenih dužnosti.²⁹ U primjeni odgovornosti nadređenih državnih službenika u primjeni etičkih načela potiče se službenike na kvalitetno i učinkovito obavljanje službe, uz međusobno uvažavanje, poštivanje i suradnju te primjeren odnos prema građanima.³⁰

2.6. Povjerenik za etiku

Kako bi se omogućilo kvalitetnije poštivanje te pridržavanje etičkih načela, u *Etičkom kodeksu državnih službenika* propisano je da u svim državnim tijelima postoji obveza imenovanja povjerenika za etiku iz reda državnih službenika, uz mogućnost imenovanja više povjerenika za etiku, što ovisi o ustrojstvu državnog tijela i potrebama državnog tijela. Kod duže odsutnosti povjerenika za etiku iz službe, dužnost je čelnika tijela imenovati zamjenika povjerenika za etiku, koji će preuzeti ovlasti i dužnosti odsutnog povjerenika sve do njegovog povratka. Člankom 15. stavkom 3. ističe se kako na mjesto povjerenika za etiku ne može imenovati državni službenik kojem je izrečena kazna za povredu službene dužnosti.³¹

²⁶ Etički kodeks državnih službenika, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_04_40_950.html, čl. 10.

²⁷ *Ibid.*, čl. 11.

²⁸ *Ibid.*, čl. 12.

²⁹ *Ibid.*, čl. 13.

³⁰ *Ibid.*, čl. 14.

³¹ *Ibid.*, čl. 15.

Pri donošenju odluke o imenovanju povjerenika za etiku, dužnost državnog tijela je da dostavi odluku u roku od 15 dana od imenovanja središnjem tijelu državne uprave nadležan za službeničke odnose te je istaknuti na web-stranicu i oglasnoj ploči državnog tijela. Određen je i obvezan sadržaj odluke, a to su: ime i prezime službenika, radno mjesto na koje je raspoređen službenik, broj i adresu elektroničke pošte imenovanog službenika. O eventualnim promjenama podataka, državno tijelo je dužno pisanim putem obavijestiti središnje državno tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose.³²

Odgovornost povjerenika za etiku u promicanju etičkog ponašanja uključuje: praćenje primjene Etičkog kodeksa u državnom tijelu, promicanje etičko ponašanje u međusobnim odnosima državnih službenika te u odnosima službenika prema građanima, zaprimanje pritužbi službenika i građana na neetičko ponašanje i postupanje službenika, provođenje postupka ispitivanja osnovnosti pritužbe te vođenje evidenciju o zaprimljenim pritužbama. Obveza povjerenika za etiku je završiti program edukacije povjerenika za etiku, koju provodi središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose.³³

Pri obavljanju svoje dužnosti povjerenik za etiku ne može se smatrati odgovornim niti se smije stavljati u nepovoljniji položaj u odnosu na druge službenike zbog obavljanja svojih dužnosti. Povjerenik ima pravo podnijeti tužbu Etičkom povjerenstvu na neetičko ponašanje drugih državnih službenika prema njemu.³⁴

Građani i pravne osobe te državni službenici mogu povjereniku, pisanim ili usmenim putem, putem otvorenog besplatnog telefona u središnjem tijelu državne uprave nadležnom za službeničke odnose ili putem elektroničke pošte, podnijeti pritužbu na ponašanje službenika koju smatra suprotnim odredbama Etičkog kodeksa. Pritužbe koje zaprimi čelnik državnog tijela ili službenik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose, bez odlaganja se prosljeđuje povjereniku za etiku.³⁵

2.7. Etičko povjerenstvo

Autonomno radno tijelo koje pri obavljanju svojih dužnosti izražava stavove o sadržaju i načinu primjene etičkog kodeksa te promiče etička načela i standarde u državnoj službi. Odlukom

³² Etički kodeks državnih službenika, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_04_40_950.html, čl. 16.

³³ *Ibid.*, čl. 17.

³⁴ *Ibid.*, čl. 25.

³⁵ *Ibid.*, čl. 18.

Vlade Republike Hrvatske imenuju se članovi Etičkog povjerenstva na mandat od četiri godine, a imenuje ukupno šest članova, od kojih se troje imenuje iz reda državnih službenika, dvoje iz reda sindikata, a jedan predstavnik nevladine udruge. Članovi između sebe biraju predsjednika. Pravo na novčanu naknadu za rad u povjerenstvu imaju predsjednik i članovi, a Vlada Republike Hrvatske određuje visinu naknade. Etičko povjerenstvo neovisno je u odlučivanju, a poslovnikom o radu utvrđuju se način rada, postupanje i glasovanje.³⁶ Sjedište te uredske i druge administrativne poslove za Etičko povjerenstvo obavlja Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske (danas: Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije).³⁷

³⁶ Etički kodeks državnih službenika, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_04_40_950.html, čl. 28-32.

³⁷ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 158.

3. ETIČKI KODEKSI

Proučavanje etike sa stajališta etičkih kodeksa, koji služi kao proces kontrole djelovanja javnih službenika, upućuje unazad više stoljeća na nedoumice. Etičke kodekse možemo naći u svim religijskim i građanskim kulturama. Prvi primjer su „deset zapovijedi“ koje predstavljaju smjernice za judaizam, kršćanstvo i islam, a drugi su „Periklov Atenski kodeks“ ili „justinijanski“ kodeks, kao podrška političke kulture u razdoblju antičke Grčke. Ovi primjeri žele ukazati na to da se etički kodeksi sastoje od dužnosti i upozorenja, ali i vizije o tome za što bi se pojedinac i društvo trebaju boriti i što trebaju postići.³⁸

Etički kodeksi su vrlo konceptualni te ne postavljaju pitanja primjene vrijednosti u konkretnim situacijama. Nasuprot tome, imamo kodekse ponašanja koji utvrđuju specifična pravila, odnosno smjernice ljudskog ponašanja u određenim konkretnim i realnim situacijama na radnim mjestima. Kodeksi ponašanja definiraju smjernice i pravila kako bi se službenici trebali ponašati te uključuju informacije o sankcijama.³⁹

Etički kodeksi mogu biti različitih oblika, a mogu biti napisani u formi „deset zapovijedi“ ili „Periklovog Atenskog kodeksa“, ovisno o njihovoj opsežnosti i ograničenosti, odnosno karakterističnosti njihova sadržaja. Ako su pisani u formi „deset zapovijedi“, sastoje se od kratkih deklaracija o temeljnih etičkim vrijednostima te pravila kojih se službenici trebaju pridržavati i poštovati. S druge strane, „justinijanski“ kodeks je primjer forme dužeg dokumenta koji u detalje uređuje etičko ponašanje i norme ponašanja službenika te način njihova izvršenja.⁴⁰

3.1. Preporuke Vijeća Europe za donošenje etičkih kodeksa

Vijeće Europe je 1996. godine donijelo *Akcijski program protiv korupcije*, a 1999. godine *Rezoluciju o dvadeset principa vodilja za borbu protiv korupcije*, koja navodi da kodeksi ponašanja moraju sadržavati određena ponašanja koja se očekuju od javnih službenika. Time su države potaknute na donošenje kodekse ponašanja za političke dužnosnike. Godine 2000. Vijeće Europe donijelo je *Kodeks ponašanja javnih službenika*, koji se odnosio samo na profesionalne javne službenike, ali ne i na dužnosnike. Kodeks sadrži detaljnije obrazložene

³⁸ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 133.

³⁹ *Ibid.*, str. 133-134.

⁴⁰ *Ibid.*, str. 134.

norme kojih se službenici moraju pridržavati na svom radnom mjestu, a obuhvaća i odredbe koje određuju svrhu samog kodeksa te mehanizam nadzora nad njegovom provedbom i poštivanjem. Predstavlja model-kodeks donesen s ciljem da ga države članice preuzme, prilagode vlastitim potrebama i unesu u vlastite sustave. Pisan u „justinijanskom“ obliku.⁴¹

Vijeće Europe je 1999. osnovalo Grupu država za borbu protiv korupcije (kratica: GRECO), a zadatak ove grupe bio je praćenje država članica kako bi se osiguralo poštovanje antikorupcijskih standarda, provodeći redovite cikluse evaluacije država članica. GRECO je naglašavao potrebu donošenja kodeksa ponašanja za članove parlamenta, sudaca i državnih odvjetnika, izvršne vlasti i policije.⁴²

3.1.1. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti

Istaknutu ulogu u okviru Vijeća Europe zauzima *Kongres lokalnih i regionalnih vlasti*, koji je 1999. godine donio *Europski kodeks ponašanja za osiguranje političkog integriteta izabranih lokalnih i regionalnih dužnosnika*. Sam naziva asocira na to da se odnosio samo na dužnosnike, a ne i na javne službenike. Kako bi obuhvatio i javne službenike, 2018. godine donesen je novi kodeks, *Europski kodeks ponašanja za sve osobe uključene u lokalno i regionalno upravljanje*, koji je sadržavao pet temeljnih svrha. "Pet temeljnih svrha: a) služiti kao uputa o pravilnom ponašanju svim akterima uključenim u pružanje javnih usluga i vršenje javnih ovlasti na regionalnoj i lokalnoj razini; b) služiti kao informacija za javnost o ponašanju koje mogu očekivati od svih osoba uključenih u pružanje javnih usluga i vršenje javnih ovlasti na regionalnoj i lokalnoj razini; c) pridonijeti izgradnji atmosfere povjerenja između svih aktera koji sudjeluju u javnom upravljanju/javnom kreiranju politika javnosti; d) služiti kao smjernica svima koji su dužni osigurati poštovanje načela navedenih u kodeksu te e) pridonijeti jačanju etičkih standarada."⁴³ Predstavljao je samo model kodeksa koji se nudio svim zemljama na usvajanje, no i dalje im je ostavljao prostora za prilagođavanje vlastitim zahtjevima. Odnosi se na izabrane dužnosnike, službenike te na privatni sektor s kojim se ugovaraju razni oblici sudjelovanja u obavljanju javnih poslova. Naglašene su tri specifične obveze: poduzimanje svih mjera da se spriječi korupcija i stjecanje profita na štetu javnog interesa, jasne procedure javne nabave i ugovaranje te sprječavanje mogućnosti da bilo koja osoba nakon napuštanja dužnosti

⁴¹ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 135.

⁴² *Ibid.*, str. 136-137.

⁴³ *Ibid.*, str. 137.

i posla koji je obavljala u javnom sektoru ima koristi od tog posla. Također, navodi se kako svaka organizacija mora imati obrađenu politiku etičnosti, kao i tijela koja će savjetovati kod pojave etičke dileme i razraditi proceduru prijave nedopuštenih ponašanja.⁴⁴

3.2. Ciljevi i sadržaj etičkog kodeksa za javne službenike

Postoje različiti ciljevi donošenja etičkog kodeksa. Prvo gledište smatra da etički kodeks treba biti kombinacija uobičajenih načela i dovoljno razumljivih smjernica koje pomažu u orijentaciji u nepredvidivom skupu predstojećih situacija. Drugo gledište smatra da etički kodeks treba biti temelj za uređenje pojedinog ponašanja, skup izvedbenih stvorenih pravila koja postavljaju standarde ponašanja u određenim situacijama.⁴⁵

Ističe se kako član neke političke zajednice, koji to želi biti, treba poštivati i usvojiti njene svrhe, a to bi osobito vrijedilo za one koji u zajednici imaju pravo odlučivanja o interesima drugih te interesu svijeta, odnosno javnom interesu.⁴⁶

Cilj etičkog kodeksa ovisi od konkretnih okolnosti koje se žele promijeniti i stoga mora biti oblikovan prema zahtjevima i principima zajednice. S obzirom na formalni i sadržajni smisao, u formalnom smislu postoje izuzetne razlike u domeni – od kratkih akata do vrlo opsežnih dokumenata, dok u sadržajnom smislu, ciljevi se nalaze u preambuli, a potom se definiraju domene primjene i jasna pravila.⁴⁷

Kod primjene etičkog kodeksa tri su odvojena elementa: formalni postupak usvajanja, primjena pravila i stvaranje kulture primjene etike. Formalni postupak oslanja se na pristupu predviđenom ustavom i zakonima, ako takva pravila nema, prirodno će ga formulirati najviše tijelo demokratskog autoriteta. Potreban je vrlo širok pristanak i visoka razina sudjelovanja i odlučivanja. Vrlo često postoji nedostatak visok stupanj prihvaćanja, što dovodi do gubitka vremena i strpljenja. Treba shvatiti da je takav format odlučivanja neophodan element kodeksa. Kodeks se mora objaviti u tiskanom obliku te u javnim prostorima, kao i u elektroničkom i pisanom obliku.⁴⁸

⁴⁴ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 137-138.

⁴⁵ Kregar J.; Marčetić G.; Grubišić K., *Etika u politici i javnoj upravi*, Novi informator d.o.o., Zagreb, 2016., str. 50.

⁴⁶ *Ibid.*, str. 50.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*, str. 51.

3.3. Podudarnosti i nepodudarnosti između etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja javnih službenika u europskim zemljama

Značajan dio etičke infrastrukture su etički kodeksi i kodeksi ponašanja u čijem su donošenju prionule europske i druge zemlje od 1990-ih godina nadalje. U današnje vrijeme, gotovo sve zemlje imaju neki oblik etičkog kodeksa i kodeksa ponašanja za javne službenike. One koje nemaju takve kodekse obično su one s jakom legalističkom pravnom tradicijom, gdje je ponašanje službenika regulirano zakonom i sudskom praksom (primjeri: Njemačka, Francuska), ili su etički standardi integrirani od strane službenik, uz izuzetno nisu razinu korupcije ili neetičkog ponašanja (primjeri: Švedska, Finska).⁴⁹

a) Podudarnosti između etičkog kodeksa i kodeksa ponašanja:

Podudarnosti se očituju u temeljnim vrijednostima i načelima te nam ukazuju da postoji opća svijest o tome što su temeljna etička načela, dok etički kodeksi i kodeksi ponašanja samo naglašavaju i čine ta načela vidljivijima. U provedenim istraživanjima tijekom 2019. i 2020. godine, gdje je 2019. obuhvaćeno 26 zemalja, a 2020. 25 zemalja, zaključeno je da svi kodeksi obvezno sadržavaju: načela nepristranosti i objektivnosti, vladavine prava, otvorenosti, neovisnosti, zaštite javnog interesa te diskriminacije. Osim tih podudarnosti, postoje i slaganje u vezi s uređenjem mogućih neetičkih ponašanja, sve zemlje u svojim kodeksima uređuju pitanja prevencija sukoba interesa i prihvaćanja darova i drugih usluga. Kod velikog broja zemalja također se nalaze odredbe o prihvaćanju darova i drugih usluga te se definiraju prava i obveze službenika.⁵⁰

b) Nepodudarnosti između etičkog kodeksa i kodeksa ponašanja:

Nepodudarnosti se klasificiraju u nekoliko skupina:

- a) Etički kodeks ili kodeks ponašanja – neke zemlje donose etički kodeks, dok druge kodeks ponašanja. Važno je istaknuti da su često mogući i mješoviti oblici koji u formalnom smislu odgovaraju etičkom kodeksu, a po sadržaju kodeksu ponašanja, i obrnuto. Također, postoje kodeksi koji ispunjavaju i odredbe etičkog kodeksa i odredbe kodeksa ponašanja,

⁴⁹ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 139.-140.

⁵⁰ *Ibid.*, str. 140.-141.

- b) „Justinijanski“ kodeks ili kodeks „deset zapovijedi“ – iako postoji veća zastupljenost „justinijanskih“ kodeksa, neke zemlje nastoje zadržati kodekse u obliku „deset zapovijedi“⁵¹
- c) Način izražavanja kodeksa i prilagodljivost korisnicima – kodeksi pisani u razumljivom i pristupačnom tonu, oblikom i stilom odudaraju od zakona i pravnih propisa te su namijenjeni za lako korištenje od strane službenika. Postoje i kodeksi koji prate oblik pravnih propisa.⁵²
- d) Provedbeni mehanizam ili smjernica – u većini zemalja kodeks služi kao vodilja ponašanja bez samostalnog implementacijskog mehanizma, ali sve više zemalja propisuje da bi kršenjem kodeksa moglo dovesti do sankcija prema određenim drugim propisima.⁵³
- e) Donositelj kodeksa – u nekim zemalja donosi parlament ili vlada, dok ga u drugim zemljama donosi sama uprava.⁵⁴

⁵¹ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 141.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

4. KOMPARATIVNI PREGLED ETIČKIH KODEKSA I KODEKSA PONAŠANJA

Komparativni pregled etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja promatra se u više skupina zemalja: anglosaksonske, skandinavske, weberijanske, napoleonske, postsocijalističke zemlje članice EU-a, te zemlje bivše Jugoslavije nakon osamostaljenja, uključujući i Republiku Hrvatsku.

4.1. Anglosaksonske zemlje

Kodekse u skupini ovih zemalja povezuje proporcionalna jednostavnost, a kao prototip se može navesti Novi Zeland, koji je svoj dugački etički kodeks zamijenio kodeksom od jedne stranice, što je omogućilo da je postaje jasniji i pristupačniji službenicima i građanima. Svrha kodeksa kod ovih zemalja je da kodeksi služe kao jednostavna usmjeravanja službenicima koja mogu lako shvatiti i primijeniti.⁵⁵

Australija ima *Kodeks ponašanja javnih službenika* kao sastavni dio *Zakona o službenicima* iz 1999. godine. Kodeks se sastoji od 13 stavaka koja sadrže nabrojana temeljna pravila ponašanja javnih službenika i dva dodatna članka koja sadrže sankcije za kršenje kodeksa, koje mogu dovesti i do prestanka rada u službi.⁵⁶

U **Kanadi** je državna riznica 2003. godine donijela je etički kodeks pod nazivom *Vrijednosti i etički kodeks za javne službenike*, a novija verzija kodeksa stupila je na snagu 2012. godine. U pisanom obliku, kodeksa sadrži pet temeljnih načela koja se dalje razrađuju. Kodeks naglašava da se ne postavljaju pravila ponašanja za sve situacije, nego usmjerava službenike da u dvojbenim situacija rasprave s neposredno nadređenim službenikom. Kodeks navodi da kršenje može dovesti do disciplinskih sankcija ili prestanka dužnosti.⁵⁷

U **Novom Zelandu** je 2007. godine Komisija za javnu službu donijela novi kodeks pod nazivom *Standardi integriteta i ponašanja*, koje se u velikoj mjeri razlikuje od prethodnog kodeksa. Jedna stranice teksta ukratko objašnjava četiri temeljne vrijednosti: poštenje, nepristranost, odgovornost i pouzdanost. Kako bi Komisija za javnu službu pomogla u razumljivosti kodeksa izdala je vodič pod nazivom *Razumjeti kodeks ponašanja*, u kojem su

⁵⁵ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 143.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

navedene vrijednosti detaljno obrađene. Kodeks je objavljen na službenim stranicama u obliku dokumenta i popraćen je crtežima i ilustracijama.⁵⁸

Velika Britanija ima *Kodeks državne službe* donesen 1996. godine, koji je posljednji put mijenjan 2015. godine, te je po svojoj strukturi sličan kanadskom i novozelandskom kodeksu. Navode se temeljne vrijednosti i načela što se očekuje od državnih službenika, detaljnije se objašnjavaju te se dodaju stavke ponašanja službenika koje službenici moraju i ne smije poduzeti, a u biti se radi o kodeksu ponašanja.⁵⁹

Irska, njoj se pridaje posebna pažnja kao jedinjoj članici EU-a u ovoj skupini. 1995. godine donijela je *Zakon o etici u javnoj službi*, a 2001. godine *Zakon o standardima u javnoj službi* te je uspostavljena Komisija za standarde u javnoj službi, koja je imala za zadatak donijeti kodekse ponašanja za različite skupine javnih službenika i dužnosnika. Donesena su šest kodeksa ponašanja: tri se odnose na javne službenike (kao državne službenike, službenike u lokalnim tijelima i na ostale javne službenike), a ostala tri kodeksa se odnose na dužnosnike (kao vršitelje javne dužnosti, senatore i članove donjeg doma parlamenta). *Kodeks standarda državnih službenika* sastavni je dio uvjeta zapošljavanja službenika, te svako kršenje rezultira disciplinskim sankcijama.⁶⁰

4.2. Skandinavske zemlje

Posebna skupina zemalja koji ulaze u posebnu kategoriju socijalnih država, gdje država, u zamjenu za visoke poreze, građanima omogućava brojane javne usluge, najčešće bez dodatne naknade. Ove zemlje predstavljaju najmanje korumpirane zemlje svijeta, što nam govori činjenica da su službenici inkorporirali etičke standarde i postupanja. Donošenje kodeksa nije potaknuto potrebom smanjenja stupnja korupcije ili prijavljenih neetičnih postupanja, nego su službenici željeli olakšati postupanje u slučaju moguće dileme te bi kodeksi poslužili kao praktični vodiča za pravilno ponašanje.⁶¹

U ovu skupinu ulaze četiri zemlje, koje možemo podijeliti u dvije podskupine. Prvu podskupinu čine Švedska i Finska koje nemaju kodeks postupanja, no Finska planira implementaciju

⁵⁸ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 144.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*, 144-145.

⁶¹ *Ibid.*, 145-146.

kodeksa kao jedne od mjera unaprjeđenja, što bi uključivalo spajanje raznih vodiča o pravilom postupanju.⁶² Također, GRECO je 2022. godine preporučio Finskoj da usvoji kodeks ponašanja za ministre i druge osobe kojima su povjerene najviše funkcije te da ga poveže s učinkovitom praksom nadzora i sankcijama vezanih uz sukob interesa.⁶³ Druga podskupina čine zemlje koje imaju kodeks, a to su Danska i Norveška.⁶⁴

Norveška je 2005. godine donijela kodeks pod nazivom *Etičke smjernice za javnu službu*, koji je mijenjan 2017. godine. Sastoji se od pet temeljnih načela, razrađenih u 16 rečenica, pri čemu je svako načelo objašnjeno kako bi olakšalo službenicima i građanima primjena u praksi.⁶⁵ Izmjenama i dopunama iz 2017. godine opisana je dužnost javnih službenika za prijavu korupcije i drugih nepravilnosti, a dodane su smjernica koje se odnose na briga za građanstvo, dužnost poslušnosti, sloboda informacija, nepristranost, ponude darova i drugih povlastica te profesionalna neovisnost.⁶⁶

Danska je 2007. godine donijela svoj prvi *Kodeks ponašanja u javnom sektoru*, koji je mijenjan 2017. godine. Zajednički su ga donijele Agencija za modernizaciju, Udruženje lokalnih jedinica i Udruženje danskih regija zbog implementacije na sve zaposlenike u javnim službama. Kodeks se odlikuje željom za jednostavnošću i preglednošću te davanje praktičkih objašnjenja specifičnih ponašanja. U samom kodeksu koristi se riječ „vodič“, čime se želi naglasiti da to nije dodatni pravno obvezujući dokument, nego prvenstveno usmjerenje za pravilno etičko postupanje.⁶⁷ Svrha ovog „vodiča“ je prenijeti niz temeljnih pravila i načela koja se primjenjuju u javnom sektoru, kako za zaposlenike, tako i za tijela javne vlasti koja ih zapošljavaju, te izbjeći nenamjerno dovođenje u situacije u kojima može rezultirati kršenjem postojećih pravila i normi.⁶⁸

⁶² Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 146.

⁶³ GRECO, *Fifth Evaluation Round Second Compliance Report in Finland*, Strasbourg, 2022, dostupno na: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a9f3a8>

⁶⁴ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 146.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ UN environment programme, *Ethical Guidelines for the Public Service*, dostupno na:

<https://leap.unep.org/en/countries/no/national-legislation/ethical-guidelines-public-service>

⁶⁷ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 146.

⁶⁸ Agency for Modernisation Local Government Denmark Danish Regions, *Code of Conduct in the Public Sector*, Copenhagen, 2017., dostupno na: <https://modst.dk/media/18742/code-of-conduct-in-the-public-sectorforside.pdf>

4.3. Weberijanske (germanske) zemlje

U ovu skupinu ulaze visoko nekorumpirane zemlje, drugim riječima, zemlje gdje građani doživljaju korupciju na niskom stupnju. Zajedničko tim zemljama je nepostojanje općeg etičkog kodeksa ili kodeksa ponašanja, no primijećena je sklonost donošenja kodeksa za suzbijanje korupcije i sukoba interesa te sadržavaju i opća pravila etičkog postupanja.⁶⁹

Njemačka je u ovoj skupini zemlja predvodnica, a ne postoji opći etički kodeks ili kodeks ponašanja za javne ili državne službenike, što pridaju visoko funkcionalnoj javnoj upravi u kojoj postoji prilično mali stupanj kršenja etičkih pravila. Na razini federalne uprave, u svrhu borbe protiv svih oblika korupcije, savezna vlada donijela je *Direktivu o prevenciji korupcije*, a potom je Ministarstvo unutarnjih poslova donijelo brošuru *Pravila integriteta* koja sadržavaju *Antikorupcijski kodeks ponašanja* i *Smjernice za nadzornike i čelnike središnjih tijela i agencije*, s naglaskom na čelnike tijela kao predvodnike u suzbijanju korupcije. *Antikorupcijski kodeks ponašanja* napisan je u obliku „deset zapovijedi“, sastoji se od devet načela koja su potom detaljno razrađena. Njemačka je donijela i kodeks ponašanja za zastupnike u njemačkom Parlamentu, koji je pisan u obliku „justinijanskog“ kodeksa s detaljno specificiranim smjernicama ponašanja.⁷⁰

Austrija, slična Njemačkoj, donijela je kodeks pod nazivom *Odgovornost leži na meni*, u svrhu suzbijanja korupcije. U kodeksu se objašnjavaju odredbe kaznenog zakona, to jest razrađuje pravila ponašanja radi zaustavljanja korupcije. Kodeks se sastoji od 50 stranica i grafički je uređen da bude pristupačan i jednostavan za korištenje, a u odredbama se dotiče općih etičkih pravila postupanja.⁷¹

Švicarska ima kodeks posvećen specifičnom pitanju, nazvan *Kodeks ponašanja službenika savezne uprave radi sprječavanja sukoba interesa i neovlaštenog korištenja podataka koji nisu javno objavljeni*, a sastoji se od šest članaka gdje se razrađuju način primjena određenih zakonskih odredbi. Kodeks razumljivo navodi kako kršenje odredbi dovodi do sankcija u skladu s odredbama radnog prava i kaznenih sankcija.⁷²

Nizozemska je 2006. godine donijela *Kodeks ponašanja koji osigurava integritet u središnjoj državnoj upravi*, a 2016. godine je Ministarstvo unutarnjih poslova donijelo unaprijeđenu

⁶⁹ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 147.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*, str. 148.

verziju. Dužeg je oblika, ali pregledan, čime se osigurava isticanje ključnih poruka koje se potom razrađuju u tekstualnom obliku.⁷³ U predgovoru kodeksa objašnjeno je donošenje unaprijeđene verzija, a cilj je postići da državni službenici osjećaju podršku u svojim naporima da učine ispravnu stvar, čak i ako ih to dovodi u sukob lojalnosti unutar organizacije, jer se smatra da je odanost javnoj službi najvažnija i treba biti nagrađena.⁷⁴

4.4. Napoleonske zemlje

U ovoj skupini zemalja komparativno će se promatrati Francuska, Belgija, Italija, Španjolska i Portugal.

U **Francuskoj**, koja je predvodnica skupine, ne postoji opći etički kodeks ili kodeks ponašanja za javne, državne ili lokalne službenike, nego su etička načela utvrđena službeničkim zakonodavstvom i razvijena kroz praksu upravnih sudova. U cilju ponovne uspostave povjerenja između građana i zastupnika, Francuska je 2011. godine donijela *Etički kodeks za parlamentarne zastupnike*, koji je posljednje mijenjan 2019. godine.⁷⁵

Belgija ima dva razdvojena etička kodeksa: *Etički kodeks za službenike u regionalnoj flamanskoj upravi* i *Etički kodeks za službenike francuske zajednice*. Kodeks koji se odnosi za službenike francuske zajednice je pisan u obliku „justinijanskog“ kodeksa i sastoji se od 56 preciznih članaka koji postavljaju etičke standarde, uspostavljaju Etičku komisiju i proces njezinog odlučivanja.⁷⁶

Italija je zbog svojih velikih problema s korupcijom i skandalima u upravi već 1994. godine donijela prvi kodeks ponašanja za javne službenike, 2001. godine donesen je zakon kojim je ministarstvu nadležnom za javnu upravu propisana obveza donošenja novog kodeksa. Donesen je *Kodeks ponašanja za javne službenike*, koji je naknadno više puta mijenjan i pisan je u obliku „justinijanskog“ kodeksa koji se poziva na zakonske norme i detaljno ih objašnjava. Nije usmjeren prema vrijednostima, već pokazuje tendenciju da se pretvori u složeni pravni propis

⁷³ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 148.

⁷⁴ Government of the Netherlands, *Code of Conduct for Integrity in the Central Public Administration 2016*, dostupno na: <file:///C:/Users/krist/Downloads/NL+Code+of+Conduct+for+Integrity+in+the+Central+Public+Administration+20....pdf>

⁷⁵ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 149.

⁷⁶ *Ibid.*

koji nije jednostavan za snalaženje službenika. Kršenje može povući disciplinske sankcije te se može raditi i o kaznenom dijelu. Zakon iz 2001. godine iziskuje od svakog tijela javne uprave da donese vlastiti kodeks po uzoru na opći i prilagodit će ga vlastitim potrebama u mjeri koja je potrebna. Primarni motiv za donošenje kodeksa je borba protiv korupcije.⁷⁷

U **Španjolskoj** ne postoji etički kodeks ili kodeks ponašanja, no odredbe se nalaze u *Temeljnom zakonu o statusu javnih službenika* donesen 2007. godine, izmijenjenom 2015. godine, koji u članku 53. propisuje etička načela i članku 54. pravila ponašanja. Pisano je u obliku kodeksa „deset zapovijedi“ te ne predstavljaju samo smjernice. Ponašanje suprotno tim odredbama može dovesti do povrede službene dužnosti.⁷⁸

Portugal odudara od ostatka skupine, donesen je 2018. godine *Kodeks etike i ponašanja javnih službenika*, koji odlikuje preglednošću i jednostavnošću te ukazuje na sankcije koje slijede zbog kršenja odredbi kodeksa.⁷⁹

4.5. Postsocijalističke zemlje članice EU-a

U ovu skupinu usporedit će se Estonija, Poljska i Rumunjska.

U **Estoniji** je od strane Komisije za etiku javne službe donesen *Etički kodeks za javne službenike*, pisan je u obliku izjave. Kodeks sadrži nekoliko temeljnih načela: zakonitost, orijentacija na građane, pouzdanost, profesionalizam, nepristranost te otvorenost i suradnja, a načela su obrađena kroz tri do pet kratkih objašnjenja. Od 2015. godine dodan je dio u kojem je svako načelo detaljno razrađeno u opsežnom tekstualnom dijelu, gdje se nude primjeri ponašanja, smjernice što se smije, a što ne, te povezanost etičkog načela s odredbama određenih zakona.⁸⁰

U **Poljskoj** je 2011. godine, došlo do promjene od kodeksa izjave, koji je bio na snazi od 2002. do 2011. godine, na temeljitiji *Pravilnik premijera br. 70 o smjernicama za postupanje u skladu s pravilima javne službe i načelima etičkog kodeksa državne službe*. Kodeks je pisan u obliku „justinjanskog“ kodeksa i sadrži pravila ponašanja i objašnjena etička načela.⁸¹

⁷⁷ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 149-150.

⁷⁸ *Ibid.*, str. 150.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*, str. 151.-152.

⁸¹ *Ibid.*, str. 152.

Rumunjska je do 2019. godine imala posebni *Kodeks postupanja* potom je integrirala i učinjen sastavnim dijelom Upravnog zakonika.⁸²

4.6. Zemlje bivše Jugoslavije nakon osamostaljenja

Raspadom Socijalističke Federalne Republike Jugoslavije društveno uređenje je podijeljeno na pet država. U ovoj skupini će se usporediti Sjeverna Makedonija, Kosovo, Slovenija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Srbija.

Sjeverna Makedonija, uz Kosovo, među je prvim zemljama koje su započele s uređenjem ponašanja državnih službenika. Od strane makedonske Agencije za državnu službu donesen je 2001. godine *Etički kodeks za državne službenike*, pisan u obliku „justinijanskog“ kodeksa, a sadržava elemente kodeksa ponašanja, no ne i implementacijske mehanizme.⁸³

Kosovo je prvi kodeks je donijela Misija UN-a za Kosovo 2001. godine, a kosovska vlada je 2015. godine donijela novi *Kodeks ponašanja državnih službenika*, pisan u obliku „justinijanskog“ kodeksa. Ovaj kodeks propisuju pravila ponašanja službenika i uključuju određena pitanja koja nisu često predmet kodeksa (primjer: oblačenje službenika). Propisuje disciplinske sankcije za kršenje.⁸⁴

U **Sloveniji**, na preporuku Vijeća Europe, slovenska vlada 2001. godine donijela *Kodeks ponašanja državnih službenika*, no smatran je nevažećim zbog neusklađenosti s odredbama *Zakona o državnim službenicima*. Na temelju *Zakona o javnim službenicima*, 2011. godine Činovničko vijeće, u suradnji sa sindikatima i stručnim udrugama javnih službenika, donijelo je *Kodeks etike javnih službenika u državnim organima i upravama lokalnih jedinica*, pisan u obliku kodeksa „deset zapovijedi“.⁸⁵ Kodeks je zamišljen kao skup osnovnih smjernica i minimalnih standarda kojih se državni službenici trebaju pridržavati, a temelji se na međusobnom poštovanju državnih službenika, kako prema kolegama, tako i prema građanima.⁸⁶

⁸² Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 152.

⁸³ *Ibid.*, str. 155.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Kodeks etike javnih uslužbenicev v državnih organih in upravah lokalnih skupnost s pojasnili, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/Uradni-svet/Kodeks-Etike-s-pojasnili-11.4.2011.pdf>

U **Bosni i Hercegovini** ne postoji jedinstveni kodeksa za sve službenike, agencije za državnu službu svakog od entiteta po osnivanju donijele vlastite kodekse. Republika Srpska je 2002. godine donijela *Kodeks ponašanja državnih službenika Republike Srpske* koji je mijenjan 2009. godine. Sastoji se od devet detaljno objašnjenih članaka, no ne sadrži implementacijske mehanizme te ne postoji mogućnost sankcija zbog kršenja odredbi kodeksa. U Federaciji Bosne i Hercegovine donesen je 2003. godine *Etički kodeks za državne službenike u Federaciji Bosne i Hercegovine*, a 2014. godine nova verzija koja sadrži 21 detaljno razrađeni članak.⁸⁷ Ovim kodeksom se želi istaknuti važnost očuvanja osnovnog integriteta i integriteta državne službe, posebno u iznošenjima vlastitih stavova, mišljenja te drugih informacija.⁸⁸

U **Crnoj Gori**, Ministarstvo pravosuđa je 2005. godine donijelo prvi Etički kodeks državnih službenika, a sadašnji kodeks, pod nazivom *Etički kodeks državnih službenika i namještenika*, na snazi je od 2018. godine. Donijela ga je crnogorska vlada na temelju *Zakona o državnim službenicima i namještenicima*. Riječ je o kodeksu pisanom u obliku „justinijanskog“ kodeksa, koji sadrži 22 članka gdje se propisuje mogućnost podnošenja pritužbe zbog povrede etičkih standarda postavljenih u kodeksu. Detaljnim propisivanjem provedbenog mehanizma odstupanja od svog naziva, što nam predstavlja u svojoj biti kodeks ponašanja.⁸⁹ Kako je navedeno u kodeksu, utvrđuju se etički standardi i pravila ponašanja državnih službenika i namještenika u raznim državnim tijelima, kao što su ministarstva, služba Predsjednika Crne Gore, Ustavni sud Crne Gore i dr.⁹⁰

U **Republici Srbiji** je 2008. godine Visoko upravno vijeće Republike Srbije donijelo je *Kodeks ponašanja državnih službenika Republike Srbije*, koji je od tada mijenjan gotovo na godišnjoj razini. Riječ je o dugačkom kodeksu, pisanom u obliku „justinijanskog“ kodeksa, koji regulira niz elemenata ponašanja službenika i ponašanje u izvanrednim situacijama, te zabranu *mobbinga*. Također, sadrži odredbe o podnošenju pritužbi na postupanje koje krši odredbe kodeksa i odredbe o dužnosti svih tijela da Visokom službeničkom savjetu najmanje jednom godišnje dostavljaju podatke o podnesenim pritužbama građana na postupke službenika, svim vrstama povreda kodeksa, pokrenuti disciplinskim postupcima te sankcijama zbog povrede

⁸⁷ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 155-156.

⁸⁸ Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, URL: <https://fbihvlada.gov.ba/bs/ads-fbih-informacija-o-eti269kom-kodeksu-za-drzavne-sluzbenike-u-fbih>

⁸⁹ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 156.

⁹⁰ Etički kodeks državnih službenika i namještenika Crne Gore, <https://epa.org.me/wp-content/uploads/2020/11/Eticki-kodeks-drzavnih-sluzbenika-i-namjestenika.pdf>

kodeksa i ocjeni mjere gdje se službenici pridržavaju njegovih odredbi.⁹¹ Navedeni kodeks izmijenjen je u rujnu 2021. godine, a u listopadu 2021. godine, osnovano etičko povjerenstvo. Preporuka Europske komisije za Srbiju je da se kodeks ponašanja učinkovitije upotrebljava pri sprječavanju i sankcioniranju upotrebe uvredljivog i neprimjerenog jezika u parlamentu.⁹²

4.7. Republika Hrvatska

U nastojanju da se utječe na osobnu odgovornost državnih službenika hrvatske državne uprave, njihovu odgovornost prema radnim obavezama i ponašanje na radnom mjestu, kreiran je etički kodeks.⁹³ Vlada Republike Hrvatske je kodeks iz 2006. godine i 2008. godine zamijenila 2011. godine kodeksom pod nazivom *Etički kodeks državnih službenika*. Svrha kodeksa je "promicanje etičkih načela, moralnih načela i vrijednosti u ponašanju državnih službenika u službi, s ciljem ostvarivanja zajedničkog dobra i javnog interesa, te povjerenja građana u državnu službu"⁹⁴.⁹⁵

Kodeks sadržava opća načela i regulaciju mehanizama za provedbu kodeksa te se bavi područjem sukoba interesa i zaštitom službenih podataka. Sadrži četiri etička načela: poštivanje integriteta i dostojanstva građana, zaštitu osobnog ugleda i ugleda državne službe, ponašanje državnih službenika u javnim nastupima i zabranu stjecanja materijalne ili druge koristi i izbjegavanje sukoba interesa u službi. Sadrži i odredbe za odnose službenika prema građanima, osobama s posebnim potrebama i neukim strankama, odredbe o međunarodnim odnosim državnih službenika i odgovornosti nadređenih službenika u primjeni etičkih načela.⁹⁶

Kada se uspoređi hrvatski Kodeks s kodeksima zemalja bivše Jugoslavije, može se primijetiti kako sadržava najveći broj odredbi koje reguliraju implementacijske mehanizme. To nam u prilog pokazuju 23 članka u kojima su detaljno razrađeni postupci podnošenja i rješavanje pritužbi te način imenovanja, postupanja i ovlasti nadležnih tijela za unapređivanje etike.⁹⁷

⁹¹ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 156.

⁹² Europska komisija, *Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odbor i Odboru regija: Komunikacija o politici proširenja EU-a za 2022.*, COM(2022), Bruxelles, 12.10.2022., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0528>

⁹³ Ilić M., Zoretić G., *Etički kodeks u državnoj upravi Republike Hrvatske*, Acta Economica Et Turistica, Vol. 9. No. 2, 2023., str. 307.

⁹⁴ Etički kodeks državnih službenika, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_04_40_950.html, čl. 4.

⁹⁵ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 157.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*

No, donošenjem te izmjenama i dopunama kodeksa došlo je do niza problema u provedbi. Jedan od problema proizlazi od neodgovarajuće etičke kulture u hrvatskoj upravi i društvu općenito, neadekvatnog položaja Etičkog povjerenstva zbog smanjenja ovlasti izmjenama iz 2011. godine te nedefiniranog odnosa između Etičkog povjerenstva i Službe za etiku i integritet zbog miješanja nekih područja i nedovoljne jasnoće definiranja. Sljedeći problem uočen je u statusu povjerenika za etiku unutar specifičnih državnih dijela, zbog nezavidne uloge onih koji trebaju odlučivati o neetičkim ponašanjima svojih nadređenih i kolega, što utječe na objektivnosti i neovisnosti u donošenju odluke te spremnost za prihvaćanje ovog posla.⁹⁸

Negativna okolnost Etičkog kodeksa i drugih propisa je nepokrivenost mogućih neetičnih ponašanja ministara i drugi državni dužnosnici na političkim funkcijama budući da se kodeks odnosi samo na državne službenike.⁹⁹

4.7.1. Povijesni razvoj etičke infrastrukture u Hrvatskoj

Nakon Drugog svjetskog rata, uvođenjem socijalizma, došlo je do napuštanja tradicije i sustava državne uprave, te su preoblikovani u marksističko-lenjinističke norme. Zadržana je do 1960-ih u Jugoslaviji politizirana verzija tradicionalnog sustava državne službe, a potom povezana s glavnom kontinentalno-europskom tradicijom. Jugoslavenski savez udruženja za upravne znanosti i praksu donio je *Kodeks etike radnika u upravi u Socijalističkoj Federalnoj Republici Jugoslaviji* koji se primjenjivao na području cijele bivše Jugoslavije, a sadržavao je kratku izjavu o temeljnim vrijednostima i osnovnim normama etičkog ponašanja, bez odredbi o implementaciji provedbe.¹⁰⁰

Raspalom Jugoslavije, Hrvatska je počela usvajati vlastiti sustav državne uprave, a prvi zakon koji je regulirao probleme osoblja u državnim tijelima je *Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti* iz 1994. godine, koji je prestao važiti 30. ožujka 2001. godine kada je donesen *Zakona o državnim službenicima i namještenicima*. Kao dio CARDS 2001 projekta, Hrvatska je 1. siječnja 2006. godine donijela novi *Zakona o državnim službenicima*, a iste godine donesen i prvi *Etički kodeks državnih*

⁹⁸ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 157.-158.

⁹⁹ *Ibid.*, str. 158.

¹⁰⁰ Marčetić G.; Vukojičić Tomić T., *European Standards for Public Service Codes of Ethics and their Application in Croatian Local Government*; u: Lhomme D.; Musa A.; de la Rosa S., *Good Local Governance: Application of European Standards for Local Public Services in France and Croatia*, Bruylant, Bruxelles, 2016. godine, str. 374-375.

službenika. Međutim, pravi koraci u odnosu na razvoj etičkih standarada učinjeni su tek 2008. godine usvojenjem *Strategije suzbijanja korupcije* i *Akcijskog plana za borbu protiv korupcije* što su potaknulo specifične pravne i organizacijske promjene u središnjoj državnoj upravi.¹⁰¹

Izmjenama 2008. godine *Etičkog kodeksa državnih službenika* uvedena je dužnost da svako središnje državno tijelo mora imenovati jednog od svojih službenika za povjerenika za etiku, čija je uloga usvojena u kodeksu. Uspostavljeno i Etičko povjerenstvo, novo neovisno tijelo koje "priopćenjima i upozorenjima djeluje na promicanje etičkih načela u državnim tijelima"¹⁰² te je predviđeno da će povjerenici za etiku i Etičko povjerenstvo surađivati zajedno s Odjelom za etiku, ustrojenim u Upravi za ljudske potencijale Ministarstva uprave, u svrhu promicanja etičkih standarada.¹⁰³

¹⁰¹ Marčetić G.; Vukojičić Tomić T., *European Standards for Public Service Codes of Ethics and their Application in Croatian Local Government*; u: Lhomme D.; Musa A.; de la Rosa S., *Good Local Governance: Application of European Standards for Local Public Services in France and Croatia*, Bruylant, Bruxelles, 2016. godine, str. 375-376.

¹⁰² Izmjene i dopune Etičkog kodeksa državnih službenika, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_11_134_3787.html, čl. 14.b

¹⁰³ Marčetić G.; Vukojičić Tomić T., *European Standards for Public Service Codes of Ethics and their Application in Croatian Local Government*; u: Lhomme D.; Musa A.; de la Rosa S., *Good Local Governance: Application of European Standards for Local Public Services in France and Croatia*, Bruylant, Bruxelles, 2016. godine, str. 376.

5. KORUPCIJA U JAVNIM SLUŽBAMA

Korupcija predstavlja najteži oblik kršenja etičkih pravila ponašanja, a postoji u dva temeljna oblika: upravna korupcija i državni plijen. Kada je u pitanju upravna korupcija to su "nedopuštena davanja službenicima"¹⁰⁴, a dok su u slučaju upravnog plijena "nastojanja pravnih osoba i korporacija da sebi prilagode pravni okvir zemlje zbog nedopuštena davanja političarima i službenicima"¹⁰⁵. Prema Kregaru "korupcija je korištenje javne funkcije za osobni dobitak".¹⁰⁶ Drugim riječima, korupcija je iskorištavanje položaja na javnim funkcijama za vlastitu korist. Mnogi znanstvenici smatraju da postojanje korupcije predstavlja društveni nedostatak normi i vrijednosti ili samo sustavno nepoštovanje što je potrebno za regularno funkcioniranje države i tržišta. Korupcija se smatra društvenom pojavom sa snažnim negativnim djelovanjem na vladavinu prava i problema povjerenja u institucije, zbog čega je veliki broj postupaka usmjeren na suzbijanje odnosno borbu protiv korupcije. Takvu društvenu pojavu možemo promatrati s više aspekata. Mjere u suzbijanju, odnosno borbi protiv korupcije, ne svode se samo na istrage, osude i kazne, već se nastoji postići da korupcija ne bude samo kazneno djelo. Želi se naglasiti da korupcija predstavlja nešto zlo i sramotno te da je nov i ključan zadatak demokratskih institucija. U suzbijanju korupcije ne sudjeluju samo tijela javne vlasti, nego društvo, poslovna zajednica, građani te civilni sektor.¹⁰⁷ Mnoge međunarodne organizacije od sredine 1990.-ih su, s ciljem zajedničke borbe protiv korupcije i podizanja etičkih standarada javnih službenika, oblikovale preporuke i nacрте etičkih kodeksa koje su potom predlagale državama na usvajanje.¹⁰⁸

5.1. Borba protiv korupcije u Republici Hrvatskoj

Kod analiziranja borbe protiv korupcije u Hrvatskoj razlikujemo tri ključna razdoblja, te se polazi od tri ključna pitanja. Prvo razdoblje, koje postavlja pitanje *Postoji li korupcija i kako se na nju gleda?*, naziv se razdobljem prepoznavanja i traje od osamostaljenja Hrvatske do kraja devedesetih godina 20. stoljeća. U ovom razdoblju smatralo se da korupcija nije politička

¹⁰⁴ Erent Sunko Z.; Manojlović Toman R.; Giljević T., *Model atenskog polisa – korijen suvremenog merit-sustava i službeničke etike?* u: Marčetić G.; Vukojičić Tomić T.; Lopižić I., *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka?*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2019., str. 268.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 75.

¹⁰⁷ *Ibid.*, str. 75-77.

¹⁰⁸ Koprić I.; Marčetić G.; Musa A.; Đulabić V.; Lalić Novak G., *UPRAVNA ZNANOST – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str. 142.

poteškoća, već da je samo moralno važna, a u suzbijanju korupcije pojavile su se jedino proklinjanje i osude, što ukazuje na dominantna panika.

Drugo razdoblje, ako je kod prvog pitanje odgovor pozitivan, postavlja pitanje: *Koja je raširenost korupcije i u kojem su područjima njezini efekti najopasniji?*. Ovo razdoblje započelo je 2000. godine i trajalo je desetak godina. U tom periodu jasno su priznati problemi, ali mjere za suzbijanje korupcije su bile slabe. Smatralo se da će se proglašenjem zakona i dokumenata biti postignut učinak suzbijanja korupcije. Ovo razdoblje može se nazvati i razdobljem normativnog optimizma i institucionalnog inženjeringa.

Treće razdoblje, ukoliko su odgovori prethodna dva pitanja poznati, postavlja se pitanje *Što sada učiniti?*. Ovo razdoblje započelo je 2010. godine i naglašava potrebu za učvršćivanjem institucija i produktivnom implementacijom normativnog okvira.¹⁰⁹

5.2. Današnje mjere u suzbijanju korupcije u Republici Hrvatskoj

U Republici Hrvatskoj mjere koje se provode u svrhu suzbijanja korupcije implementiraju se u institucionalnom okviru. U *Strategiji sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine* navodi se da u Republici Hrvatskoj postoji niz nadležnih institucija usmjerenih na suzbijanje korupcije, a koje djeluje na područjima formiranja antikorupcijske politike, represije te na posebnim područjima prevencije korupcija.¹¹⁰

Na području formiranja antikorupcijske politike u nadležnosti je Ministarstvo pravosuđa i uprave (danas: Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije), Vlada Republike Hrvatske i Hrvatski sabor, dok je provedba u nadležnosti svih državnih tijela. Također, na području prevencije djeluje niz specijaliziranih institucija koja se bave antikorupcijskom politikom: Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, Povjerenik za informiranje, Pučka pravobraniteljica, no posti niz institucija čiji je antikorupcijski učinak važan: Državno izborno povjerenstvo, Državna komisija za javnu nabavu, Državni ured za reviziju, i dr. Represivni dio mehanizma sastoji se od Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala (kratica: USKOK), koji je posebno državno odvjetništvo zaduženo za progon kaznenog djela korupcije i organiziranog kriminaliteta te je osnovano 2001. godine. Također, bitno je napomenuti da su

¹⁰⁹ Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 83-84.

¹¹⁰ Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_11_120_2069.html, točka 1.3

osnovani posebni sudski odjeli za postupanje u predmetima kod suzbijanja korupcije pri Županijskim sudovima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, čije je osnivanje dovršeno 2009. godine osnivanjem Policijskog nacionalnog ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (kratica: PNUSKOK) koji je ustrojen unutar Uprave kriminalističke policije Ministarstva unutarnjih poslova.¹¹¹

¹¹¹ Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_11_120_2069.html, točka 1.3

ZAKLJUČAK

U Republici Hrvatskom u njezinom upravnom pravu, možemo primijetiti da nam jedan autor nudi različita definiranja pojma javnog službenika, no u suštini oba pristupa imaju istu svrhu. Jedinstvena definicija za hrvatskog državnog službenika i namještenika sadržana je u *Zakonu o državnim službenicima*.

Osnovni pojmove obrađeni u radu, poput etika, moral, moralnost, izuzetno su složeni, a različite znanstvene discipline već se godinama bave njihovim proučavanjem. No, možemo zaključiti kako će se još godinama, ako ne i stoljećima, pokušati dobiti jednostavne definicije za navedene pojmove.

Kod obrade službeničke etike, može se zaključiti da javni službenici moraju biti etični u svim situacijama te da je od posebne važnosti njihov odnos prema građanima i drugim službenicima unutar i izvan organizacije. Od službenika se zahtijeva profesionalnost, odgovornost i predanost radu, te se njihov rad ocjenjuje i mjeri, što na kraju rezultira nagradom ili sankcijom.

Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj je 1998. godine donoseći *Preporuku o unaprjeđenju etičkog postupka u javnim službama i temeljnim etičkim načelima u javnim službama*, što je potaknula mnoge države svojim savjetom za donošenje etičkih kodeksa ili kodeksa ponašanja. Kao i u ostalim etičkim kodeksima tako i u hrvatskom *Etičkom kodeksu državnih službenika*, ističe se da je svaki državni službenik dužan primjenjivati načela državne službe: poštivati integritet i dostojanstvo građana i državnih službenika, zaštititi osobni ugled i ugled državne službe, pravilno se ponašati u javnim nastupima, zabranjeno je stjecanje materijalne ili druge koristi, te je nužno izbjegavati sukob interesa u službi. Kodeks također propisuje ponašanje službenika u određenim odnosima, dužnost imenovanja povjerenika za etiku, način podnošenja pritužbi na ponašanje državnih službenika, te ulogu etičkog povjerenstva. Možemo zaključiti da je *Etički kodeks državnih službenika* u Republici Hrvatskoj sveobuhvatan i pokriva sva područja rada na koja se državni službenici moraju pridržavati.

Od strane Vijeća Europe obrađene su preporuke za donošenje etičkih kodeksa, odnosno Vijeće Europe donijelo je model-kodeks, pod nazivom *Kodeks ponašanja javnih službenika*, za državne članice koje su ga prilagodile vlastitim potrebama i integrirale u svoj sustav.

U europskim zemljama obrađene su podudarnosti i nepodudarnosti između etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja javnih službenika. Zaključuje se da se podudarnosti očituju u temeljnim vrijednostima i načelima, odnosno da gotovo sve zemlje obuhvaćaju temeljna etička načela te

uređenja mogućih neetičnih ponašanja. Nepodudarnosti se mogu podijeliti u četiri skupine: vrsta donošenja (da li je donesen etički kodeks ili kodeks ponašanja), oblik pisanja kodeksa (odnosno da li je pisan u obliku „justinijanskog“ ili u obliku „deset zapovijedi“), način izražavanja, provedbeni mehanizam i donositelj kodeksa.

U radu se analizirane države podijeljene u šest skupina zemalja. Iz komparativne analize možemo zaključiti kako gotovo sve zemlje imaju neki oblik etičkog kodeksa ili kodeksa ponašanja. U weberijanskoj i napoleonskoj skupini zemalja, zemlje predvodnice nemaju opći etički kodeks ili kodeks ponašanja. Njemačka, zemlja predvodnica u weberijanskoj skupini, u sklopu brošure Ministarstva unutarnjih poslova ima *Antikorupcijski kodeks ponašanja uz Smjernice za nadzornike i čelnike središnjih tijela i agencije*, dok Francuska, zemlja predvodnica napoleonske skupine, nema opći kodeks već ima kodeks pod nazivom *Etički kodeks za parlamentarne zastupnike*. Iz napoleonske skupine, možemo izdvojiti i Španjolsku koja ne posjeduje etički kodeks ili kodeks ponašanje već sve odredbe koje se odnose na javne službenike se nalaze u *Temeljnem zakonu o statusu javnih službenika*. Povezati možemo također Portugal i Poljsku koje su etički kodeks i kodeks ponašanja povezale. Portugal ima kodeks pod nazivom *Kodeks etike i ponašanja javnih službenika*, dok Poljska ima kodeks pod nazivom *Pravilnik premijera br. 70 o smjernicama za postupanje u skladu s pravilima javne službe i načelima etičkog kodeksa državne službe*, koji sadržava pravila ponašanja i objašnjava etička načela. Iz skupine zemalja članica bivše Jugoslavije nakon osamostaljenja možemo izdvojiti Bosnu i Hercegovinu koja nema jedinstveni kodeks za sve službenike, već agencije za državnu službu svakog od entiteta su po osnivanju donijele vlastite kodekse – tako u Republici Srpskoj imamo kodeks ponašanja pod nazivom *Kodeks ponašanja državnih službenika Republike Srpske*, a u Federaciji Bosne i Hercegovine imamo etički kodeks pod nazivom *Etički kodeks za državne službenike u Federaciji Bosne i Hercegovine*. Dodatni zaključak za komparativnu analizu je da je svim zemljama u interesu poboljšati ili popraviti dužnosti službenika u skladu s etikom i u cilju suzbijanje neželjenih okolnosti kao što je korupcija.

Posljednje poglavlje nam govori o jednom od bitniji neetičnih ponašanja, a to je korupcija u državnim službama s naglaskom na borbu odnosno suzbijanje korupcije u Republici Hrvatskom povijesno, tako i u sadašnjosti. Može se konstatirati da Republike Hrvatske nastoji spriječiti nastanak korupcije te kazniti eventualne slučajeve korupcije.

Na kraju rada možemo zaključiti kako se službenici moraju pridržavati mnogih normi ponašanja, ponajviše pripaziti na dostojanstvo i ugled građana, ugled državne službe, na

nikakav način stjeći materijalnu ili neku drugu korist te izbjeći sukob interesa u službi. No, bez tih normi ponašanja, možda bismo bili svjedoci brojnih neetičnih ponašanja službenika.

LITERATURA

Knjige:

1. Grubišić K.; Marčetić G.; Zrinščak S.; Manojlović Toman R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022.
2. Kregar J.; Marčetić G.; Grubišić K., *Etika u politici i javnoj upravi*, Novi informator d.o.o., Zagreb, 2016.
3. Koprić I.; Marčetić G.; Musa A.; Đulabić V., Lalić Novak G., *UPRAVNA ZNANOST – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021.

Međunarodni dokumenti:

1. Agency for Modernisation Local Government Denmark Danish Regions, *Code of Conduct in the Public Sector*, Copenhagen, December 2017., dostupno na: <https://modst.dk/media/18742/code-of-conduct-in-the-public-sectorforside.pdf>
2. Europska komisija, *Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odbor i Odboru regija: Komunikacija o politici proširenja EU-a za 2022.*, COM(2022), Bruxelles, 12.10.2022., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0528>
3. GRECO, Fifth Evaluation Round Second Compliance Report in Finland, Strasbourg, 2022, dostupno na: <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a9f3a8>
4. OECD, *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*, C(98)/70. 23. April 1998., dostupno na: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0298>

Propisi:

1. Etički kodeks državnih službenika, Narode novine br. 40/2011
2. Etički kodeks državnih službenika i namještenika Crne Gore, Službeni glasnik Crne Gore, br. 050/18

3. Izmjene i dopune Etičkog kodeksa državnih službenika, Narodne novine br. 134/2008
4. Kodeks etike javnih uslužbenicev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti s pojasnili, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/Uradniski-svet/Kodeks-Etike-s-pojasnili-11.4.2011.pdf>
5. Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, Narodne novine br. 120/2021
6. Zakon o državnim službenicima, Narodne novine br. 155/2023

Radovi iz zbornika:

1. Erent Sunko Z.; Manojlović Toman R.; Giljević T., *Model atenskog polisa – korijen suvremenog merit-sustava i službeničke etike?* u: Marčetić G.; Vukojičić Tomić T.; Lopižić I., *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka?*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2019., str. 265-300.
2. Marčetić G.; Vukojičić Tomić T., *European Standards for Public Service Codes of Ethics and their Application in Croatian Local Government*; u: Lhomme D.; Musa A.; de la Rosa S., *Good Local Governance: Application of European Standards for Local Public Services in France and Croatia*, Bruylant, Bruxelles, 2016. godine, str. 371-393.

Radovi u časopisima:

1. Ilić M., Zoretić G., *Etički kodeks u državnoj upravi Republike Hrvatske*, Acta Economica Et Turistica, Vol. 9. No. 2, 2023., str. 303-325.
2. Borković I., *O pojmu službenika*, Hrvatska komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 1 No. 2, 1999., str. 189-212.
3. Marčetić G., *Etički kodeksi i etika javnih službenika*, Hrvatska komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 13 No. 2, 2013., str. 439-539.

Web:

1. Government of the Netherlands, *Code of Conduct for Integrity in the Central Public Administration* 2016, dostupno na:

<file:///C:/Users/krist/Downloads/NL+Code+of+Conduct+for+Integrity+in+the+Central+Public+Administration+20....pdf>

2. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, dostupno na: <https://fbihvlada.gov.ba/bs/ads-fbih-informacija-o-eti269kom-kodeksu-za-drzavne-sluzbenike-u-fbih>
3. UN environment programme, *Ethical Guidelines for the Public Service*, Norway, 2017., dostupno na: <https://leap.unep.org/en/countries/no/national-legislation/ethical-guidelines-public-service>