

Usporedba etičkog kodeks državnih službenika i namještenika s izabranim posebnim etičkim kodeksima

Friščić, Ines

Graduate thesis / Diplomski rad

2025

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:199:563273>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-04-02**



Repository / Repozitorij:

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





REPUBLIKA HRVATSKA
SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET



STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
SPECIJALISTIČKI STRUČNI DIPLOMSKI STUDIJ JAVNA UPRAVA
KATEDRA ZA UPRAVNU ZNANOST

Ines Friščić

USPOREDBA ETIČKOG KODEKSA DRŽAVNIH
SLUŽBENIKA S POSEBNIM ETIČKIM KODEKSIMA U
JAVNOJ UPRAVI
DIPLOMSKI RAD

Etika javne službe

Mentor: Izv. prof. dr. sc. Romea Manojlović Toman

Zagreb, 2025.

SADRŽAJ

UVOD	1
1. ETIČKI STANDARDI I ETIČKI KODEKSI	3
1.1. Ljudsko ponašanje, etika i moral.....	3
1.1.1. Metode u etici	6
1.1.2. Pristupi utemeljenju etike.....	6
1.2. Etički kodeksi i kodeksi ponašanja (standardi)	7
1.2.1. Povijesni pregled	8
1.2.2. Forma	9
1.2.3. Razlike.....	10
1.3. Etičke vrijednosti i standardi u javnoj upravi	10
1.3.1. Korupcija	11
1.3.2. Međunarodni kodeksi i etička infrastruktura	13
1.4. Općenito o ulozi i utjecaju etičkih kodeksa	15
2. POSEBNI ETIČKI KODEKSI.....	16
2.1. Značaj posebnih kodeksa za pojedine dijelove javne uprave	16
2.1.1. Promicanje etičkog ponašanja.....	18
2.1.2. Unapređenje profesionalizma.....	19
2.1.3. Zaštita javnog interesa i povjerenja građana.....	19
3. ETIČKI KODEKSI U HRVATSKOJ.....	21
3.1. Etički kodeksi u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.....	23
3.2. Etički kodeks državnih službenika	24
3.2.1. Izmjene	24
3.2.2. Predmet, primjena i svrha Etičkog kodeksa.....	25
3.2.3. Etička načela i pravila ponašanja	26
3.2.4. Provedba i nadzor	28
3.2.5. Etičko povjerenstvo	29
3.2.6. Digitalni sustav provedbe.....	30

3.2.7. Antikorupcijske odredbe	30
3.3. Posebni etički kodeksi u hrvatskoj državnoj i javnoj upravi	30
3.3.1. Etički kodeksi u zdravstvu Republike Hrvatske	32
3.3.2. Etički kodeksi u obrazovanju Republike Hrvatske	34
3.4. Usporedba Etičkog kodeksa državnih službenika s posebnim etičkim kodeksima u javnoj upravi	36
3.5. Izvješće o podnesenim pritužbama na neetično ponašanje državnih službenika u 2024. godini	39
4. OPĆI I POSEBNI ETIČKI KODEKSI U KOMPARATIVNOJ PERSPEKTIVI.....	40
4.1. Velika Britanija	40
4.2. Skandinavske zemlje.....	41
4.3. Estonija	41
4.4. Francuska.....	42
ZAKLJUČAK	43
LITERATURA	44

SAŽETAK

Ovaj diplomski rad se bavi etičkim kodeksima službenika s naglaskom na usporedbu općeg Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika s posebnim etičkim kodeksima u javnoj upravi koji se primjenjuju u zdravstvu i obrazovanju. Cilj rada je utvrditi sličnosti i razlike između kodeksa koji su predmet usporedbe, ocijeniti njihov doprinos jačanju etičkog ponašanja službenika i opisati moguće preporuke za unaprjeđenje etičkih normi u javnoj upravi. U radu je prvo teorijski opisan značaj etičkih standarda i etičkih kodeksa u reguliranju ponašanja službenika u javnoj upravi. Zatim se teorijski opisuju posebni etički kodeksi i njihova svrha u specifičnim dijelovima javne uprave. U hrvatskom kontekstu analizira se Etički kodeks državnih službenika i namještenika te odredbe posebnih etičkih kodeksa u zdravstvu i obrazovanju, odnosno odredbe Etičkog kodeksa medicinske etike i deontologije, Etičkog kodeksa medicinskih sestara te Etičkog kodeksa Akademije likovnih umjetnosti i Etičkog kodeksa Prve gimnazije Varaždin. Na temelju izvješća i dostupnih analiza ocjenjuje se njihova učinkovitost u praksi. Komparativni prikaz etičkih kodeksa u Velikoj Britaniji, skandinavskim zemljama, Estoniji i Francuskoj prikazuje primjere iz drugih zemalja te ukazuje na različite pristupe etičkoj regulaciji u javnoj upravi.

Ključne riječi: *Etički kodeksi, državni službenici, javni službenici, Etički kodeks državnih službenika i namještenika, komparativna analiza*

ABSTRACT

This paper deals with the ethical codes of civil servants with an emphasis on the comparison of the general Code of Ethics for civil servants and state employees with special ethical codes in public administration that are applied in health and education. The aim of the paper is to determine the similarities and differences between the codes that are the subject of comparison, to evaluate their contribution to strengthening the ethical behavior of officials and to describe possible recommendations for improving ethical norms in public administration. The paper first theoretically describes the importance of ethical standards and ethical codes in regulating the behavior of officials in public administration. Then, special ethical codes and their purpose in specific parts of public administration are theoretically described. In the Croatian context, the Code of Ethics of civil servants and the provisions of special codes of ethics in healthcare and education, i.e. the provisions of the Code of Ethics of Medical Ethics and Deontology and the Code of Ethics of Nurses and the Code of Ethics of the Academy of Fine Arts and the Code of Ethics of the First Gymnasium Varaždin are analyzed. Based on reports and available analyses, their effectiveness in practice is assessed. A comparative presentation of ethical codes in Great Britain, Scandinavian countries, Estonia and France shows examples from other countries and points to different approaches to ethical regulation in public administration.

Key words: Codes of ethics, civil servants, public servants, Code of Ethics of civil servants and employees, comparative analysis

Izjava o izvornosti

Ja, Ines Friščić 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.

Ines Friščić v.r.

UVOD

U vrijeme sve većih očekivanja građana u vezi odgovornog i transparentnog ponašanja javnih službenika, etički standardi u javnoj upravi općenito postaju izuzetno važni. U tom kontekstu, etički kodeksi igraju ključnu ulogu u postavljanju poželjnih pravila ponašanja, zaštiti javnog interesa i jačanju povjerenja građana te osiguravanju odgovornog djelovanja službenika unutar javne uprave. U Hrvatskoj postoji opći Etički kodeks državnih službenika i namještenika¹ koji regulira ponašanje službenika i propisuje opće smjernice za profesionalno, odgovorno i etično obavljanje poslova u državnoj službi te postavlja temeljna načela profesionalne etike za sve zaposlenike u državnoj upravi. Osim ovog općeg etičkog kodeksa za pojedine sektore javne uprave, specifične profesije, zahtijevaju dodatne prilagođene etičke kodekse pa su se u pojedinim sektorima javne uprave razvili posebni etički kodeksi koji su prilagođeni specifičnostima njihovog rada. Takvi kodeksi postoje u zdravstvu, obrazovanju, kulturi, policiji i pravosuđu gdje su etičke dileme češće i osjetljivije nego u nekim drugim sektorima. U ovom radu se na temelju usporedbe općeg Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika s posebnim etičkim kodeksima u javnoj upravi propitkuje kako i zašto pojedine profesije unutar javnog sektora, poput obrazovanja i zdravstva, donose vlastite etičke kodekse te koje su ključne razlike između posebnih kodeksa i općeg kodeksa državnih službenika. Konkretno, uspoređivat će se Kodeks medicinske etike i deontologije², Etički kodeks medicinskih sestara³, Etički kodeks Akademije likovnih umjetnosti⁴ i Etički kodeks Prve gimnazije Varaždin⁵ s Etičkim kodeksom državnih službenika i namještenika. Cilj je sagledati kako specifični kodeksi prilagođavaju etičke standarde različitim profesijama, kako poboljšati etičke standarde u javnoj upravi i povećati njihovu primjenu u svakodnevnom radu službenika. Osim analize sadržaja etičkih kodeksa istražiti će postojati li mehanizmi koji osiguravaju njihovu provedbu, kakve su odredbe u vezi s kršenjem etičkih načela i kodeksa te primjenjuju li se

¹ Etički kodeks državnih službenika i namještenika, Narodne novine, br. 49/06, 40/11, 8/25.

² Kodeks medicinske etike i deontologije, Narodne novine, br. 55/08, 139/15.

³ Etički kodeks medicinskih sestara, objavljen na službenim stranicama Hrvatske komore medicinskih sestara, dostupno na: https://www.hkms.hr/data/1321863874_853_mala_Eticki%20kodeks.pdf

⁴ Etički kodeks Akademije likovnih umjetnosti, objavljen na oglasnoj ploči i službenim mrežnim stranicama Akademije likovnih umjetnosti, dostupno na: https://www.alu.unizg.hr/alu/cms/upload/dokumenti/pravilnici/2022-23/Etiki_kodeks_ALU_-_nakon_AV_31.7.2023_FIN.pdf

⁵ Etički kodeks Prve gimnazije Varaždin, objavljen na oglasnoj ploči i službenim mrežnim stranicama Prve gimnazije Varaždin, dostupno na: http://www.gimnazija-varazdin.skole.hr/upload/gimnazija-varazdin/images/static3/1192/attachment/Eticki_kodeks_Prve_gimnazije_Varazdin_11.3.14.pdf

načela sadržana u općem kodeksu na neizravan način i u odredbama posebnih kodeksa. Kroz usporednu analizu nastojat će se utvrditi da li su etički kodeksi samo formalni dokumenti ili zaista doprinose boljem i odgovornijem radu javne uprave, u kojoj mjeri utječu na odgovornost, transparentnost i integritet u javnom sektoru. Kroz usporedbu, cilj je također prepoznati eventualne manjkavosti ili nedosljednosti u etičkim pravilima različitih sektora te predložiti moguće smjernice za poboljšanje. Da bi usporedba bila jasnija i preglednija, osnovni elementi etičkih kodeksa prikazati će se u tablici, naglašavajući razlike u svrsi, donositeljima kodeksa, načelima, mehanizmima provedbe, formi. Osim same regulacije ponašanja službenika, uloga etičkih kodeksa je i u jačanju integriteta javnih institucija i borbi protiv korupcije. U radu će se kroz usporedbu etičkih kodeksa sagledati i smjernice koje predstavljaju antikorupcijska pravila ponašanja koja su ključna za stabilnost i legitimnost javne uprave.

1. ETIČKI STANDARDI I ETIČKI KODEKSI

Ljudsku interakciju unutar društvenih zajednica obično povezuju zajednički interesi, vrijednosti, običaji ili norme. Svaki pojedinac je dio društva te se kroz fizičke, emocionalne interakcije, misli, odluke oblikuje njegov društveni identitet. Etički standardi i etički kodeksi su od davnina instrumenti kojima društvo nastoji regulirati ljudsko ponašanje u društvenom i profesionalnom životu. U ovom poglavlju istražuje se ljudsko ponašanje u kontekstu etike i morala, odnosno odgovori na pitanja što je ispravno i zašto nešto treba činiti ili ne činiti. Opisuje se teorijski značaj etičkih standarada i etičkih kodeksa od analize osnovnih pojmova bitnih za razumijevanje tematike rada, definiranja etičkih vrijednosti u javnoj upravi do njihove uloge i utjecaja u oblikovanju profesionalnog ponašanja i razumijevanju njihove primjene.

1.1. Ljudsko ponašanje, etika i moral

Ljudsko ponašanje je predmet proučavanja brojnih društvenih znanosti od filozofije, sociologije, psihologije, pedagogije i drugih.⁶ Čovjek u interakciji s drugima donosi odluke, pokazuje emocije, misli i sudjeluje u društvu. Za ovaj rad pojam ljudskog ponašanja predstavlja polaznu točku u razradi teme o kodeksima i standardima kojima društvo i društvene zajednice nastoje osigurati stabilnost, red i sigurnost u društvu, a na temelju kojih pojedinac razabire društveno prihvatljivo od neprihvatljivog. Pomoću standarada i kodeksa ljudsko ponašanje stavlja se i u zakonske okvire koji se mijenjaju s protekom vremena. Prema definiciji hrvatskog pedagoga Bezića ponašanje je opisano kao sposobnost pojedinca da se nosi sam sa sobom, okolinom i problemima s kojima se susreće te da način na koji se nosi s njima određuje način na koji se ponaša.⁷ Način ponašanja pojedinca može biti odraz njegovih etičkih uvjerenja. Kako znamo da je nečije ponašanje etično ili etičko ili da je odraz nečijih uvjerenja? Stari Grci su etiku nazivali *ethike tehne*. Protekom vremena sintagma se skratila, te je eliminacijom riječi *tehne* (vještina, znanje, znanost) ostala samo *ethike*. Rimljani su latinizirali taj termin *ethica* i tako je nastala riječ etika. Većina europskih jezika koristi slične izraze poput *etica*, *ethique*, *ethics*, *ethik* i slične.⁸ Etika je filozofska disciplina koja se bavi moralnim djelovanjem,

⁶ Multidisciplinarni karakter proučavanja ljudskog ponašanja očit je kroz djela mnogih filozofa, sociologa, politologa, psihologa i drugih kao što su Émile Durkheim, Anthony Giddens, Adam Smith, Robert Dahl i drugi. Politologija proučava ponašanje u politici i procesima odlučivanja i moći, sociologija proučava kako društvene strukture djeluju na ponašanje pojedinca, psihologija nastoji objasniti ponašanje kao rezultat međusobnog djelovanja više čimbenika na pojedinca i slično.

⁷ Bezić, Ž., *Ljudsko ponašanje*, Sveučilište u Splitu, Katolički bogoslovni fakultet, 2005., str.207- 227., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/39424>

⁸ Škole.hr, dostupno na: <https://www.skole.hr/etika-filozofska-disciplina>

opravdanjem morala, moralnih vrijednosti. Potječe od Aristotela koji je u fokus etičkog razmišljanja stavio stalan međuodnos morala i moralnosti.⁹ Dakle, etika predstavlja teorijski orijentir koji pojedincu pomaže u odabiru dobrog i pomaže mu da djeluje u skladu s dobrim ljudskim vrijednostima kao što su poštenje, odgovornost, pravednost, solidarnost, tolerancija, empatija, jednakost ili druge. „Moral je sveukupnost važećih moralnih normi, prosudbi i institucija. Moral sadrži određene običaje, navike, propise, norme, kategorije, ideale koji se nameću pojedincu svojom obvezatnošću na djelovanje. Ta obvezatnost može biti rezultat vanjske prisile i/ili unutarnje slobode koja je rezultat svjesnog htijenja, djelovanja, vrednovanja i prosuđivanja“.¹⁰ Život laika u skladu s moralnim vrijednostima ne podrazumijeva potpuno razumijevanje filozofije etike i morala, dovoljno je znati prepoznati dobro u nekoj situaciji. Odnosno moral nam obzirom na raniji citat daje odgovor na pitanje što treba raditi/činiti, a etika odgovara na pitanje zašto nešto treba raditi/činiti ili ne raditi/činiti. Etičko ponašanje povezujemo s pravilima i standardima dok je etično ponašanje ono koje povezujemo s osobnim vrijednostima i osjećajem moralnog. Moralnost opravdava moralno djelovanje, a predstavlja načelo na temelju kojeg pojedinac opravdava svoje moralno postupanje. Etika je filozofija morala,¹¹ a moral predstavlja praktičnu primjenu filozofije koja je vidljiva kroz konkretne pisane ili nepisane vrijednosti, pravila i norme koji stavljeni u zakonski okvir postaju legitimni i zakoniti te predstavljaju standarde i kodekse koji su daljnja tema ovog rada. Primjerice liječnik koji se nađe u izvanrednoj situaciji kod spašavanja većeg broja ljudi stradalih prilikom potresa, primoran je donijeti odluku o tome koga od ranjenih spasiti prvo može biti vođen svojim osobnim vrijednostima, suosjećanjem te prvo kreće spašavati najranjivije kao što su djeca, trudnice, starije osobe, postupa moralno. Etičko ponašanje bi na takvom primjeru bilo kada bi se isti liječnik vodio uvjerenjima temeljenim na načelima dobročinstva, pravednosti i poštivanja ljudskog života koja su sadržana u liječničkim kodeksima i predstavljaju etičke standarde i profesionalno etičko postupanje u skladu s pravilima medicinske struke, neovisno o vlastitom osjećaju i suosjećajnu. Razlike etike i morala prikazane su i u tablici.

⁹ Kregar, J., Marčetić, G., Grubišić, K., *Etika u politici i javnoj upravi*, Zagreb, 2016., str. 13.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Grubišić, K., *Etika*, u: Grubišić, K., Marčetić, G., Zrinščak, S., Manojlović Toman, R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 1.

Tablica 1. Razlike pojma etika i pojma moral

Pojam	Etika	Moral
Definicija	Etika je filozofska disciplina koja proučava ispravnost, pravednost, dobro u ljudskom ponašanju.	Moral je skup konkretnih pravila, običaja i normi.
Primjer	Liječnik koji u izvanrednoj situaciji spašavanja većeg broja ljudskih života mora odrediti tko je prioritet odabire one koji na temelju njegove stručne, medicinske procjene imaju najveće šanse za preživjeti.	Liječnik koji u izvanrednoj situaciji spašavanja većeg broja ljudskih života mora odrediti tko je prioritet na temelju svojih uvjerenja i običaja zajednice u kojoj živi i djeluje spašava prvo djecu i trudnice, starije osobe i sl.
Pristup	Etika je intelektualna i racionalna, koristi se filozofski i analitički pristup za razumijevanje prava, odgovornosti, pravde.	Moral je praktičan, emocionalan i intuitivan, temelji se na osjećaju što je ispravno ili pogrešno prema normama koje prepoznaje društvo.
Pitanja	Etika se bavi pitanjima kao što su: Što je pravda? Koja su univerzalna načela?	Moral se bavi pitanjima kao što su: Da li je ovo ponašanje ispravno? Da li je ovo ponašanje u skladu s našim normama?

Izvor: autorica na temelju: Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, dostupno na: <https://www.enciklopedija.hr/clanak/etika> i <https://www.enciklopedija.hr/clanak/moral>.

Međudnos etike, morala i moralnosti objašnjen je kroz različite pristupe utemeljenju etike i metode u etici koje ću ukratko objasniti na temelju stručne literature i primjera koji sam koristila i u tablici.

1.1.1. Metode u etici

Razlikujemo dvije metode u etici. Deskriptivna metoda prikazuje ono što je stvarno, što jest, činjenično stanje. Normativna metoda prikazuje što treba biti na temelju općih načela ili pravila nekog ponašanja.¹² Prema primjeru u tablici zaključujem da bi predmet deskriptivne etike bilo opisivanje ponašanja liječnika u sličnim hitnim situacijama, kako se obično liječnici ponašaju te kako se društvene ili profesionalne norme odražavaju u njihovim odlukama bez procjene moralnosti postupanja. Predmet normativne etike bila bi načela ili vrijednosti prema kojima bi liječnik trebao postupiti i moralna procjena prema načelima ponašanja. U tumačenju etičke normativnosti u metodološkom smislu razlikujemo normativnu etiku u užem smislu koja definira odredbe kojima neposredno opravdava moralno djelovanje i metaetiku koja analizira moralna načela koja propitkuje normativna etika. Na primjeru liječnika može se zaključiti da je usvojena normativna etika ona koju zahtjeva medicinska struka. S druge strane metaetikom se bave teoretičari, filozofi čija je glavna metoda filozofska analiza nekog djelovanja i kakvo je ono bez ranije određenih načela ili ciljeva takvog djelovanja odnosno na konkretnom primjeru analiza onoga što bi liječnik u hitnoj situaciji trebao učiniti a da je dobro, loše, pogrešno ili slično.¹³

Teoretičar Franken koji se bavi metaetikom ističe sljedeće tri metode: *Deskriptivna, empirijska, povijesna ili znanstvena metoda* koja je primjenjiva od strane psihologa, sociologa, antropologa s ciljem deskripcije fenomena morala i teorije o ljudskoj prirodi koja se bavi etičkim pitanjima. *Normativna metoda* koja je prisutna kod najutjecajnijih etičkih teoretičara Aristotela i Kanta, a koja se bavi pitanjima što je pravilno, ispravno prilikom donošenja nekog općeg pravila na temelju kojeg se onda netko ponaša. *Analitička, kritička, metaetička metoda* ne odgovara na pitanja o ispravnom ili dobrom već je ograničena na logiku i analizu. Drugačiju podjelu etike u metodološkom smislu, McNaughton dijeli na *praktičnu etiku*, na *moralnu teoriju* i na *pitanja o naravi i statusu našeg moralnog mišljenja* prema kojima je etika isprepletena područjima filozofije, pitanjima o istini, stvarnosti ili smislu života.¹⁴

1.1.2. Pristupi utemeljenju etike

¹² Grubišić, K., *Etika*, u: Grubišić, K., Marčetić, G., Zrinščak, S., Manojlović Toman, R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 5.

¹³ *Ibid.*,5.-7.

¹⁴ *Ibid.*

Okvirna podjela koja objašnjava na čemu se etika temelji i zašto ju pojedinci trebaju primjenjivati podijeljena je u tri utemeljenja. *Dužnosno ili deontološko utemeljenje* etike koje opisuje filozof Emanuel Kant. Dužnosna etika se po pitanju moralnog postupanja vodi zakonom i propisima, a ne na temelju karakternih osobina pojedinca. *Kreposno ili araietičko utemeljenje* bazira se na vrlinama i karakteru pojedinca kao što su hrabrost, iskrenost, pravednost i druge. Takav karakter pojedinca nadilazi vremenske i povijesne okolnosti što opisuje filozof Aristotel kao postojanje *moralnog karaktera pojedinca*. Kod oba navedena pristupa zajedničko obilježje je što polaze od unutarnje motivacije i samodiscipline pojedinca. Zadnje utemeljenje etike je *posljedično ili konzekvencijalističko utemeljenje* koje fokus stavlja na vanjske utjecaje, posljedice nekog djelovanja.¹⁵ Može se zaključiti da etika nije jedinstvena cjelina i da se temelji na nekoliko različitih pristupa. Oslanja se na različita filozofska i praktična utemeljenja kojima je zajednički cilj odrediti kako se ponašati u skladu s etičkim i moralnim pravilima u raznim društvenim područjima. Navedeni pristupi pomažu nam u teorijskom razlikovanju moralnog ali da bi se takva društveno poželjna ponašanja mogla praktično primijeniti potrebne su još jasnije i konkretnije smjernice i strukture. Tu dolazimo do etičkih standarada i etičkih kodeksa kojima se bavim u daljnjem tekstu ovog diplomskog rada.

1.2. Etički kodeksi i kodeksi ponašanja (standardi)

Etički kodeksi su općeniti, apstraktni i u njima su obično navedene ključne vrijednosti i načela koja služe kao pokazatelji pravednog, ispravnog ali oni se ne bave pitanjem primjene tih vrijednosti i načela u konkretnim situacijama.¹⁶ Kodeksi ponašanja su direktni, sažetiji, sadrže pravila ponašanja u konkretnim situacijama te sadrže afirmativne i negativne odredbe za razliku od etičkih kodeksa u kojima se nalaze samo afirmativne odredbe. Kodeksi ponašanja su standardi koji predstavljaju konkretne zahtjeve i sankcije u slučaju povrede tih zahtjeva. Praksa ipak pokazuje da mnogi kodeksi ponašanja pokazuju karakteristike etičkih kodeksa i obrnuto.¹⁷ Primjer etičkog kodeksa u kojem su navedena općenita načela bez detaljne razrade konkretnog postupanja jer se odnosi na sve državne službenike je i Etički kodeks državnih službenika i namještenika. Za razumijevanje kodeksa ponašanja mogu navesti pojedine odredbe Kodeksa o

¹⁵ *Ibid.*, str. 9.

¹⁶ Marčetić, G., *Etički kodeksi i etika javnih službenika*, HKJU-CCPA, 2013., str. 499-539., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/192928>

¹⁷ Kregar, J., Marčetić, G., Grubišić, K., *Etika u politici i javnoj upravi*, Zagreb, 2016., str. 133-135.

etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru.¹⁸ Primjer negativnih odredbi iz navedenog kodeksa predstavljaju odredbe članka sedam o ponašanju zastupnika tijekom rasprava koje se održavaju u Hrvatskom saboru gdje se jasno navodi što se ne smije, a što nije dopušteno.¹⁹ Detaljno je propisano ponašanje u konkretnoj situaciji odnosno ponašanje zastupnika na raspravi u Hrvatskom Saboru ili u javnim nastupima. Također je navedenim Kodeksom o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru navedeno da se zastupnik u svom radu vodi etičkim načelima koja osiguravaju odgovorno, nepristrano i profesionalno obavljanje dužnosti te da isti mora spriječiti sukob interesa ili da u slučaju njegova nastanka mora postupiti u skladu sa zakonom i javnim interesom. Njegovo ponašanje mora biti primjereno i dostojanstveno kako bi zaštitio ugled Hrvatskog sabora i Republike Hrvatske. Ne smije koristiti svoj položaj za osobnu korist, a u ophođenju s kolegama i javnošću dužan je biti pristojan, ne smije širiti laži, vrijeđati, ometati rasprave ili poticati netoleranciju i diskriminaciju. Također, mora se s poštovanjem odnositi prema medijima i omogućiti im obavljanje posla. Na taj način jasno su definirana pravila ponašanja i standardi kojima bi društveno prihvatljivo ponašanje trebalo naginjati, a to su etički standardi.

1.2.1. Povijesni pregled

Od najranijih antičkih vremena kada su stari grčki i rimski filozofi počeli proučavati pojmove etike i morala postavljeni su temelji za kasnije etičke norme. One se na početku nisu formirale u kodekse već su bile dio religije i kulture. „Mojsijev dekalog (deset zapovijedi) predstavlja idejnu vodilju za judaizam, kršćanstvo i islam, dok je Periklov Atenski kodeks potporanj politike i kulture antičke Grčke. Uobičajeno se sastoje od obveza i opomena, ali i vizija o tome zašto bi se pojedinci i društvo trebali boriti i što bi trebali postići“.²⁰ Prvi u kamen uklesan zakonik koji je sadržavao pravila ponašanja za drevne Sumerane bio je Hamurabijev

¹⁸ Kodeks o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru, Narodne novine, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 123/20.

¹⁹ U raspravi u Hrvatskom saboru, kao i u javnim nastupima zastupnicima osobito nije dopušteno:

- postupati protivno odredbama Ustava Republike Hrvatske, Poslovnika Hrvatskoga sabora i drugih propisa,
- ometati i sprječavati potpuno i slobodno izražavanje volje drugih zastupnika,
- širiti zlonamjerne ili neutemeljene optužbe protiv drugih zastupnika i drugih osoba,
- isticati fizičke, psihičke i druge osobine ostalih zastupnika radi njihova omalovažavanja,
- iznositi laži i insinacije o privatnom životu drugih zastupnika i članova njihovih obitelji,
- vrijeđati druge zastupnike i druge osobe, svađati se, ucjenjivati, poticati na nasilje, netoleranciju i diskriminaciju,
- vrijeđati strane države i međunarodne organizacije, kao i osobe koje ih predstavljaju.

²⁰ Marčetić, G., *Etički kodeksi i etika javnih službenika*, HKJU-CCPA, 2013., str. 499-539., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/192928>, str.505.

zakonik iz razdoblja vladavine babilonskog kralja Hamurabija. Mnogobrojni prijepisi i izvodi potvrđuju njegovu dugotrajnu primjenu²¹. U srednjem vijeku svoj doprinos povijesnom razvoju etičkih kodeksa daje katolička crkva i svećenstvo koji na teološkim načelima temelje norme za ponašanje svojih vjernika²². U novije doba s društvenim promjenama i razvojem suvremenih upravnih doktrina naglasak kod donošenja etičkih kodeksa je na borbi protiv korupcije globalno i u pojedinačnim društvenim organizacijama, te kodeksi postaju instrument jačanja povjerenja građana u institucije.

1.2.2. Forma

Prema Kennethu Kernaghanu²³ etički kodeksi mogu biti pisani u dvije različite forme. Prva forma je *deset zapovijedi* koju opisuje kao kratke izjave o temeljnim etičkim načelima koja službenici moraju usvojiti i poštivati odredbi o načinu primjene i načinu provedbe kodeksa. Druga forma su *Justinijanski* kodeksi koji su duži dokumenti koji sadržavaju detaljno uređenje pravila etičkog postupanja i pravila ponašanja službenika, pisani su službenim jezikom i najčešće sadrže odredbe o načinu provedbe kodeksa²⁴. Pisani u takvom formalnom obliku etički kodeksi predstavljaju okvir djelovanja kojim su obuhvaćena pravila ponašanja, načela i dobra praksa, kodeksi ograničavaju samovolju pojedinaca i za neželjeno ponašanje propisuju sankcije. Također, kao formalno doneseni i usvojeni akti moraju biti objavljeni i dostupni svim zainteresiranim građanima, transparentni su. Primjerice na globalnoj razini se nakon Drugog svjetskog rata javlja se potreba za zaštitom ljudskih prava i ljudskog dostojanstva o čemu se donose brojne povelje i rezolucije koje predstavljaju standarde djelovanja na globalnoj razini²⁵.

²¹ Hamurabi. *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013. – 2025., dostupno na: <https://www.enciklopedija.hr/clanak/hamurabi>.

²² „Ljudska je seksualnost tijekom cijeloga srednjeg vijeka bila pod nadležnošću Crkve te su njezine ideje i norme utemeljene na idejama kršćanstva. Crkva je vjerskim zakonima propisivala dopuštene radnje i grijeha, ali i propisivala kazne za one koji bi se oglašili o iste. Ti su zakoni utjecali na svakodnevni privatni život pojedinaca i njihovu intimu. U Dubrovniku je, kao i u većini zemalja kasnog srednjeg vijeka, bilo kakvo odstupanje od seksualnog ponašanja izvan hetero normativnih okvira, ali i javno kršenje kodeksa seksualnog i moralnog ponašanja, bilo kažnjivo zakonom“. (V.) Šafer, T., *Represivna država: primjer Dubrovačke Republike u vrijeme humanizma i renesanse.*, u *Essehist: časopis studenata povijesti i drugih društveno-humanističkih znanosti* 8.8, 2016., str. 35-46., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/280699>.

²³ Kanadski profesor i stručnjak za etiku u javnoj upravi i reforme upravljanja, (V.) Kernaghan, K., Langford, J., W., *The responsible public servant*. Halifax: Institute for Research on Public Policy, 1990.

²⁴ Kregar, J., Marčetić, G., Grubišić, K., *Etika u politici i javnoj upravi*, Zagreb, 2016., str. 99.

²⁵ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda donesena je u okviru Vijeća Europe 1950. godine nakon Drugog svjetskog rata kao rezultat masovnog kršenja ljudskih prava. Predstavljala je težnje europskih država nakon rata, nastojanje da se spriječi pojava novih nedemokratskih režima, uspostavi mir i jedinstvo kontinenta uspostavom jedinstvene zaštite ljudskih prava i političkih sloboda, (V.) Omejec, J., *Vijeće Europe i Europska Unija, Institucionalni i pravni okvir*, Zagreb, 2008., str.229.

1.2.3. Razlike

Obzirom na već navedene razlike između etičkog kodeksa i kodeksa ponašanja bitno je napomenuti da su česti i mješoviti oblici koji u formalnom smislu odgovaraju definiciji etičkog kodeksa, ali u sadržaju je to kodeks ponašanja ili obratno. Primjer takvog mješovitog kodeksa je portugalski Kodeks etike i ponašanja javnih službenika gdje je iz samog naziva kodeksa jasno da je riječ o mješovitom obliku. Razlike u formi sam već objasnila, no valja istaknuti i da pojedini kodeksi pisani u obliku *deset zapovijedi* obično zahtijevaju dodatna pojašnjenja za lakšu primjenu kroz razne pravilnike ili druge akte. Razliku također čini i izričaj kodeksa i njegova prilagodljivost korisnicima u smislu da su neki kodeksi pisani poput pravnih propisa dok neki mogu biti pisani u obliku priručnika za etičko postupanje i oni su obično jednostavniji za primjenu. Kodeksi se također mogu razlikovati u odredbama kojima propisuju ili ne propisuju provedbene mehanizme kao što su etička povjerenstva ili odbori, dok se neki pišu samo kao smjernice za ponašanje, a provedba je uređena aktima donositelja kao što je statut ili pravilnik. Takvi kodeksi su obično posebni etički kodeksi. Razlike su također u donositelju kodeksa. U nekim zemljama kodekse donosi vlada u nekima se oni donose na razini upravnih organizacija.²⁶

1.3. Etičke vrijednosti i standardi u javnoj upravi

Po pitanju etičkih vrijednosti u obavljanju poslova od javnog interesa postavlja se pitanje da li bi vrijednosti trebale biti jednako globalno ujednačene i prihvaćene u svim zemljama ili bi trebale biti prilagođene specifičnostima neke zemlje. Pojedini autori ističu da se razvoj i zanimanje za etiku na globalnoj razini povećava nakon II. svjetskog rata kad se dokumentima kao što je ranije spomenuta Konvencija nastoji oblikovati zajednički etički koncept koji uključuje ljudska prava, humano postupanje održivi razvoj, nenasilno postupanje te orijentacije prema razvoju globalne etike.²⁷ „Među glavne elemente etičkog vrijednosnog okvira u javnom sektoru mogu se svrstati: integritet, transparentnost, odgovornost, zaštićenost, ljudsko dostojanstvo, poštenje i povjerenje, dosljednost i harmonija interesa, pravednost, autentičnost, sloboda izražavanja i profesionalizam. Po svojoj biti ove etičke vrijednosti i načela

²⁶ Grubišić, K., Etika, u: Grubišić, K., Marčetić, G., Zrinščak, S., Manojlović Toman, R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 141.-142.

²⁷ Marčetić, G., *Izazovi upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi u 21. stoljeću*, u Marčetić, G., Normalizacija statusa javnih službenika—rješenje ili zamka, Institut za javnu upravu, 2019., str.1-35., dostupno na: https://iju.hr/Dokumenti/pub_41.pdf#page=19

ne ovise o izvanjskom opravdanju, već imaju unutarnju (stvarnu) važnost za ljude“.²⁸ Javni službenici bi ova osnovna načela trebali usvojiti kao osobne obrasce ponašanja. Ove vrijednosti predstavljaju temelj etičkog djelovanja u javnom sektoru, neovisno o specifičnim zakonodavnim i kulturnim razlikama među državama. Pitanje njihove primjene je s druge strane ipak uvjetovano društvenim, političkim ili ekonomskim okolnostima neke zemlje. Na primjer, građani mogu istovremeno biti nezadovoljni s vladom, a zadovoljni s pojedinim javnim službama.²⁹ Stoga se u nekim državama javlja potreba za dodatnim prilagodbama etičkih kodeksa kako bi se oni bolje uklopili u globalni kontekst i osigurali veću učinkovitost u praksi. „Etika javne službe usko je povezana s identitetom službe i njezinim statusom u društvu. Razvoj etike i integriteta službenik umnogome ovisi o načinu i opsegu usvajanja etičkih vrijednosti službe, što se primarno događa procesom internalizacije u okviru socijalizacije u procesu obrazovanja te primjenom i dijeljenjem istih vrijednosti na radnom mjestu, u svakodnevnoj interakciji s drugim službenicima, političarima i građanima“.³⁰ Ulogu u razvoju etičkih standarda na globalnoj razini imaju međunarodne organizacije poput Ujedinjenih naroda, Europske unije i Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD), koje potiču ujednačenost etičkih vrijednosti na globalnoj razini. Jedan od najvećih izazova u očuvanju etičkih standarda u javnoj upravi je borba protiv korupcije.

1.3.1. Korupcija

Pojava korupcije za kontekst ovog rada može se objasniti na dva načina, kao kršenje moralne norme ili kao kršenje formalne pravne norme. Objašnjenje korupcije kao kršenja moralne norme upućuje na to da je neko društvo zapostavilo svoje temeljne vrijednosti. Može se reći da je korupcija pojava u kojoj službenici, većinom politički orijentirani, osobni interes stavljaju iznad interesa zajednice. Riječ korupcija dolazi od latinske riječi *corruptio* (*lat. corruptio* - pokvarenost, kvarnost, izopačenost, razvrat, potkupljivanje, podmićivanje, potkupljene, truljenje, raspadanje, krivotvorenje (spisa, mjere, utega i sl.)).³¹ Korupcija kao izuzetno štetna društvena pojava nedvojbeno narušava temeljne društvene vrijednosti, povjerenje građana u javne institucije, potkopava načela pravednosti i jednakosti te dovodi do

²⁸ Kregar, J., Marčetić, G., Grubišić, K., *Etika u politici i javnoj upravi*, Zagreb, 2016., str. 86.

²⁹ *Ibid.*, str.26.

³⁰ *Ibid.*, str.88.

³¹ Korunić Križarić, L., Kolednjak, M., Petričević, A., *Korupcija i suzbijanje korupcije u RH*, Tehnički glasnik, 2011, 5 (1), 143-154., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/85811>

neefikasnog korištenja javnih resursa. Stoga su transparentnost, odgovornost i integritet ključni alati u suzbijanju koruptivnih radnji. Etički kodeksi i kodeksi ponašanja su mehanizmi za borbu protiv korupcije te doprinose jačanju etičkog ponašanja u javnoj upravi i sprječavanju zlouporabe položaja. „Međutim, politika nije jedino područje borbe protiv korupcije, ali je po mnogočemu najutjecajnije. Stoga učinkovita borba protiv korupcije uključuje ne samo nadležna tijela javne vlasti, već i cijelo društvo, poslovnu zajednicu, građane i civilni sektor, kao i međunarodnu zajednicu. Prepoznavanje, sprečavanje i borba protiv korupcije kao društveno neprihvatljivog fenomena uvjetovani su sviješću o društvenim vrijednostima i prihvatljivom ponašanju u društvu s ciljem ostvarenja javnog interesa“.³² Mjerenjem korupcije bave se istraživanja poput Indeksa percepcije korupcije (Corruption Perceptions Indeks - CPI) i Globalni korupcijski barometar (Global Corruption Barometar - GCB).³³ Prema najnovijim podacima Indeksa percepcije korupcije (CPI) za 2024. godinu, objavljenima 11. veljače 2025. godine, Hrvatska je zauzela 63. mjesto među 180 zemalja, s ocjenom od 47 bodova. To prikazuje percepciju korumpiranosti naše zemlje na temelju stavova stručnjaka i ostalih istraživanjima kojima se korupcija još mjeri.³⁴ U vezi s Globalnim korupcijskim barometrom (GCB) koji mjeri percepciju korupcije među građanima relevantni podaci su dostupni na stranicama Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije prema kojima je vidljivo da 70% posto građana smatra pravosuđe korumpiranim, a prosječna ocjena korupcije u tom sektoru iznosila je 4 od 5, samo 3-5% ispitanika izravno se susrelo s koruptivnim praksama, što ukazuje na značajan nesrazmjer između percepcije i stvarne raširenosti korupcije.³⁵ Ovi pokazatelji na nacionalnoj razini sugeriraju potrebu za intenzivnijim antikorupcijskim mjerama i jačanjem transparentnosti u javnom sektoru kako bi se povratilo povjerenje građana u institucije. Takva borba protiv korupcije zahtijeva ne samo primjenu nacionalnih mjera već i usklađenost s međunarodnim standardima i praksama. Primjerice, u borbi protiv korupcije UN usvaja Rezoluciju protiv korupcije i mita te Deklaraciju o zabrani mita u međunarodnim poslovnim transakcijama. OECD (Organizacija za međunarodnu suradnju i razvoj, dalje u

³² Grubišić, K., *Etika*, u: Grubišić, K., Marčetić, G., Zrinščak, S., Manojlović Toman, R., *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 76.-77.

³³ *Ibid.*

³⁴ Indeks percepcije korupcije 2024 - objava rezultata 11. veljače 2025. godine, dostupno na: https://www.transparency.hr/hr/novost/indeks-percepcije-korupcije-2024-objava-rezultata-11.2.2025.-komentiramo-1065?utm_source=chatgpt.com

³⁵ Globalni korupcijski barometar, dostupno na: https://mpudt.gov.hr/globalni-korupcijski-barometar/21948?utm_source=chatgpt.com, (V.) To je globalno i sveobuhvatno istraživanje o percepciji korupcije kod građana u kojem se ispituje ciljanu javnost na temu korupcije. Ti podaci daju detaljnu sliku stanja po pitanju korupcije, istraživanja se rade na velikim uzorcima i s mnogo pitanja te daju podatke što ljudi misle o korupciji u pravosuđu, parlamentu, političkim strankama, jesu li se suočili osobno s korupcijom, itd.

tekstu OECD) donosi Preporuku i Konvenciju kojom obvezuje države članice da prihvate mjere o sprečavanju korupcije. Ostali aktivni međunarodni dionici u borbi protiv korupcije su Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond i Vijeće Europe. U radu ću se dalje baviti i međunarodnim etičkim kodeksima koji su također jedan od ključnih instrumenata u borbi protiv korupcije.

1.3.2. Međunarodni kodeksi i etička infrastruktura

Ujedinjeni narodi su jedna od prvih međunarodnih organizacija koja je 1996. godine donijela prvi Međunarodni kodeks ponašanja za javne službenike. Taj kodeks je predstavljao opći kodeks za sve države članice UN-a i služio je kao model kodeksa koji i one trebaju usvojiti. Bio je sažet i odnosio se na zaposlene u javnoj upravi te je ostavljao nacionalnim zakonodavstvima da ga uklope u svoje specifičnosti. Također, Vijeće Europe iste godine donosi Kodeks ponašanja javnih službenika koji je usmjeren isključivo na javne službenike. Za razliku od kodeksa UN-a, kodeks Vijeća Europe je opširniji, sadrži više odredbi i obrazlaže svrhu kodeksa kao i mehanizme kojima se osigurava nadzor nad njegovom provedbom. Za razliku od ranije spomenutih OECD-ovih preporuka, ovi kodeksi su pisani u justinijanskom obliku s opširnijim opisom pravila ponašanja službenika, a služe kao modeli kodeksa koje bi države članice trebale uklopiti u svoja zakonodavstva. Potreba za donošenjem spomenutih dokumenata proizlazi iz nastojanja međunarodnih organizacija da pomognu zemljama u jačanju etičke infrastrukture, borbi protiv korupcije i podizanju etičkih standarda javnih službenika. S obzirom na ranije navedene forme u kojima se donose kodeksi, OECD – Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj, donosi preporuku od dvanaest načela pisanu u formi *deset zapovijedi* koju bi trebalo poštovati kod donošenja etičkih kodeksa:

1. Etički standardi za javne službenike moraju biti jasni.
2. Etički se standardi moraju odraziti u cjelokupnom pravnom okviru zemlje.
3. Praktične etičke upute moraju biti dostupne svim službenicima.
4. Javni službenici moraju znati svoja prava i obveze.
5. Mora postojati politička volja koja će ojačati etičko ponašanje službenika.
6. Proces donošenja odluka mora biti otvoren i transparentan te dostupan javnosti.
7. Komunikacija i suradnja između javnog i privatnog sektora mora biti uređena jasnim uputama.
8. Javni menadžeri moraju demonstrirati i prevoditi etička načela postupanja.

9. Upravljanje, postupci i praksa u upravnim organizacijama moraju poticati službenike na etičko ponašanje.
10. Uvjeti zaposlenja službenika i tehnike upravljanja ljudskim potencijalima moraju promicati etička načela.
11. U javnoj službi moraju postojati odgovarajući mehanizmi odgovornosti i nadzora.
12. Moraju postojati unaprijed predviđene i određene procedure i sankcije za sve prijestupe³⁶.

Načela određuju da je važna jednostavna struktura kodeksa, pristupačnost i razumijevanje kodeksa za sve službenike, da kodeks mora sadržavati pozitivne i negativne obligacije. Navedena načela predstavljaju orijentir za države u izgradnji *etičke infrastrukture* koju također definira OECD i koja kao i fizička infrastruktura postoji zbog stabilnosti i bolje primjene etike i etičkih standarada u državama. Okvir etičke infrastrukture prema OECD-u obuhvaća:

1. Političku predanost poštenju
2. Efektivan zakonodavni okvir
3. Učinkovite mehanizme odgovornosti
4. Izvedive kodekse ponašanja
5. Podržavajući uvjeti javne službe
6. Tijelo za koordinaciju etike
7. Aktivno društvo³⁷

OECD ističe da učinkovita etička infrastruktura smanjuje korupciju i zlouporabu ovlasti, povećava povjerenje građana u javne institucije, čime jača legitimitet i učinkovitost javne uprave koja ne može biti odgovornost pojedinca već svih službenika koji zajedno stvaraju okruženje u kojem su visoki etički standardi norma, a ne iznimka. Budući da je i Hrvatska nakon osamostaljenja prolazila kroz faze prilagodbe europskoj pravnoj stečevini postojanje tako definirane infrastrukture moguće je uočiti i na nacionalnoj razini kroz zakonske propise i strategije, poput Strategije suzbijanja korupcije, kroz niz zakona koji reguliraju etička pitanja, uključujući Zakon o državnim službenicima, Zakon o sprečavanju sukoba interesa i Zakon o pravu na pristup informacijama, Etički kodeks državnih službenika i druge posebne kodekse, definiraju etičke standarde za različite sektore javne uprave. Međutim, iako su formalno

³⁶ Kregar, J., Marčetić, G., Grubišić, K., *Etika u politici i javnoj upravi*, Zagreb, 2016., str. 133.-137.

³⁷ *Ibid.*, str. 114.

doneseni, njihova primjena u praksi nije uvijek dosljedna, a njihova uloga često ostaje deklarativna.

1.4. Općenito o ulozi i utjecaju etičkih kodeksa

1980-ih godina s uvođenjem reformi u javnoj upravi i s pojavom novog javnog menadžmenta, doktrine kojom se vrijednosti iz privatnog sektora nastoje prenijeti u javni sektor, brojne zemlje uviđaju važnost postojanja etičkog kodeksa. Navedeno sa sobom nosi niz negativnih posljedica od neetičkog ponašanja do zlouporabe ovlasti i položaja te se može manifestirati kao upravna korupcija (nepoštene naknade službenicima) i kao politička korupcija (pokušaji pravnih osoba i korporacija da prilagode zakonodavni okvir putem nepoštenih davanja političarima i službenicima).³⁸ Donošenjem etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja u društvu se osigurava konzistentnost u primjeni etičkih standarada. Njihova primjena sprječava neetično i nestručno ponašanje koje bi kao posljedicu moglo ugroziti povjerenje javnosti u neku profesiju ili instituciju. Oni djeluju kao nadopuna zakonu i pružaju etički okvir za djelovanje. Oni pridonose izgradnji pravednijeg i odgovornijeg društva te predstavljaju alate država, profesionalnih organizacija i drugih u formiranju modernih društava. U radu se dalje bavim posebnim kodeksima u javnoj upravi i razlozima njihovog postojanja s obzirom na specifičnosti pojedinih dijelova javne uprave.

³⁸ Sunko Eret, Z.; Toman Manojlović, R.; Giljević T., 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?, Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 286.-287.

2. POSEBNI ETIČKI KODEKSI

U odnosu na opće kodekse koji pružaju općenite smjernice za države, međunarodne organizacije donose i posebne kodekse koji pružaju smjernice za pojedina područja javne uprave u kojima regulacija na temelju općeg kodeksa nije dovoljna. Javna uprava nije homogena cjelina već obuhvaća širok spektar djelatnosti kao što su zdravstvo, obrazovanje, kultura, socijalna skrb i druge. Djelatnici u zdravstvu suočeni su s drugačijim profesionalnim izazovima od onih koje susreću djelatnici u obrazovanju ili nekom drugom javnom sektoru. „Javna uprava obuhvaća organizacije i aktivnosti koje se bave provedbom zakona, pružanjem javnih usluga te regulacijom društvenih odnosa u skladu s političkim odlukama“³⁹. „Etičkim se kodeksom operacionaliziraju profesionalne vrijednosti kroz navođenje i opisivanje konkretnih profesionalnih ponašanja. Na taj način etički kodeks predstavlja dokument kojim se opisuje raspon profesionalnog postupanja utemeljenog na profesionalnim vrijednostima. To znači da etički kodeksi u pravilu jesu vrlo specifične zbirke pojedinih skupina profesionalnih ponašanja unutar kojih se definiraju vrlo specifična profesionalna ponašanja“⁴⁰. Odnosno zbog različitih etičkih izazova karakterističnih za određeni javni sektor donose se posebni etički kodeksi.

Ovo poglavlje opisuje zašto za pojedine dijelove javne uprave postoje posebni etički kodeksi na globalnoj razini, koje su njihove specifične funkcije te njihov utjecaj na profesionalnu etiku i društvenu odgovornost.

2.1. Značaj posebnih kodeksa za pojedine dijelove javne uprave

„Specifični etički kodeksi omogućuju prilagodbu općih normi ponašanja konkretnim izazovima unutar pojedinih sektora javne uprave“⁴¹. Takvi kodeksi predstavljaju prilagođena pravila koja doprinose transparentnosti i učinkovitosti javne uprave. „Profesionalna kultura kao skup vrijednosti ili osnovnih načela sastavni je dio svake dobro profilirane struke. To je posebice značajno u strukama u kojima je izravni rad s ljudima najvažnija dimenzija

³⁹ Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G., *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2012., str.19.

⁴⁰ Žižak, A., *Pitanja profesionalne etike-jedno od temeljnih pitanja profesionalnog identiteta socijalnih pedagoga*, *Kriminologija & socijalna integracija*, u: časopis za kriminologiju, penologiju i poremećaje u ponašanju, 7.1, 1999., str.41.-46.

⁴¹ Marčetić, G., *Etika u javnoj upravi*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2015., str.72.

profesionalnog identiteta. U takvim su profesijama stručnjaci stalno u situaciji da procjenjuju ljude s kojima rade te donose svakodnevno brojne odluke kojima mogu u značajnoj mjeri utjecati na život tih ljudi. Stoga u tim strukama nije dovoljno osloniti se na općevažeća moralna načela i vrijednosni sustav pojedinca, nego je neophodno izraditi, obznaniti i staviti većinu stručnjaka u situaciju da prihvate profesionalne vrijednosti svoje struke te pripadajuća propisana moralna ponašanja standardizirana kroz etički kodeks⁴². Struke u zdravstvu, pravosuđu, obrazovanju, financijske, porezne službe susreću se s specifičnim etičkim izazovima na primjer izazovi u zdravstvu ili izazovi u obrazovanju zahtijevaju različiti pristup rješavanja problema te zbog toga moraju postojati smjernice koje su propisane posebnim kodeksom. Svjetska zdravstvena organizacija (WHO) donosi *Code of Ethics* koji kao poseban etički kodeks definira etička načela za svoje djelatnike ali i općenito za djelatnike u zdravstvu.⁴³ U kodeksu su specificirane smjernice ponašanja zaposlenih u zdravstvenom sektoru, zaštita pacijenata, krizne situacije, globalno zdravlje. Također kao primjer takvog globalnog, posebnog etičkog kodeksa mogu spomenuti i *Etički kodeks za muzeje* koji donosi Međunarodni savjet za muzeje (The International Council of Museums).⁴⁴ Etički kodeks za muzeje postavlja minimalne profesionalne standarde i potiče prepoznavanje vrijednosti koje dijeli međunarodna muzejska zajednica, pruža smjernice i niz načela koja detaljno opisuju očekivanu profesionalnu praksu. Bavi se različitim temama vezanim uz muzeje kao što su postupci nabave, poštivanje zakona, upravljanje resursima, sigurnost, povrati i restitucije. Kodeks također zagovara čvrsta načela koja igraju ključnu ulogu u borbi protiv nezakonite trgovine, na primjer u pogledu dužne pažnje i podrijetla. Stalni odbor za etiku posvećen je rješavanju etičkih pitanja muzeja na koja mu se skrene pozornost. Nakon što je prvi put usvojen 1986. i revidiran 2004. godine, Kodeks je preveden na 38 jezika.⁴⁵ Primjenjuju ga i muzeji u Hrvatskoj na način da se u donošenju vlastitih kodeksa vode općim smjernicama koje on propisuje dok se neki muzeji pozivaju izravni na taj kodeks bez donošenja vlastitih. Proučavajući odredbe navedenih posebnih etičkih u daljnjem tekstu rada opisujem razloge postojanja posebnih etičkih kodeksa za pojedine

⁴² Žižak, A., *Pitanja profesionalne etike-jedno od temeljnih pitanja profesionalnog identiteta socijalnih pedagoga*, Kriminologija & socijalna integracija, u: časopis za kriminologiju, penologiju i poremećaje u ponašanju, 7.1, 1999., str.41.-46.

⁴³ WHO Code of Ethics, dostupno na: https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ethics/code-of-ethics.pdf?sfvrsn=d56578a6_8&download=true.

⁴⁴ Etički kodeks za muzeje, dostupno na: <http://www.icom-croatia.hr/wp-content/uploads/2011/11/Eticki-kodeks-za-muzeje.pdf>

⁴⁵ International Council of Museums, dostupno na: <https://icom.museum/en/resources/standards-guidelines/code-of-ethics/>

dijelove javne uprave svrstane u sljedeće: promicanje etičkog ponašanja, unaprjeđenje profesionalizma, zaštita javnog interesa i povjerenja građana.

2.1.1. Promicanje etičkog ponašanja

Službenici WHO-a i općenito u zdravstvu dužni su postupati s integritetom, poštenjem i nepristranošću kao temeljnim vrijednostima navedenim u *Code of Ethics*.⁴⁶ Očekuje se da izbjegavaju sukobe interesa i djeluju u skladu s misijom WHO-a, a to je unaprjeđenje globalnog zdravlja. Poštuju se načela kulturne raznolikosti, jednakosti i nediskriminacije. Oba kodeksa kroz edukaciju službenika i stvaranje organizacijske kulture u kojoj je etičko ponašanje poželjno promiču etičko ponašanje javnih službenika na globalnoj razini. Navedeno je vidljivo kroz odredbe *Etičkog kodeksa za muzeje* o obučavanju osoblja (članak 1.15), rješavanju etičkog sukoba (članak 1.16) i o stručnom postupanju osoblja (članak 8). „Neophodno je osigurati odgovarajuće mogućnosti za kontinuirano obrazovanje i stručno usavršavanje sveg muzejskog osoblja kako bi se održavala njegova učinkovitost. Upravno tijelo nikada ne bi trebalo zahtijevati od muzejskog osoblja da djeluje na način koji bi bio u suprotnosti s odredbama Etičkog kodeksa za muzeje ili bilo kojeg zakona ili specijalističkog kodeksa. Pripadnici muzejske struke trebali bi poštovati prihvaćene standarde i zakone i čuvati dostojanstvo i čast svoje profesije. Oni bi trebali zaštititi javnost od ilegalnog i neetičnog profesionalnog

⁴⁶ We are committed to the following core values:

1. Trusted to serve public health
 - a) We put people’s health interests first.
 - b) Our actions and recommendations are independent.
 - c) Our decisions are fair, transparent, and timely.
2. Professionals committed to excellence in health
 - a) We uphold the highest standards of professionalism across all roles.
 - b) We are guided by the best available science, evidence, and technical expertise.
 - c) We continuously develop ourselves and innovate to respond to a changing world.
3. Persons of integrity
 - a) We practice the advice we give to the world.
 - b) We engage with everyone honestly and in good faith.
 - c) We hold ourselves and others accountable for words and actions.
4. Collaborative colleagues and partners
 - a) We engage with colleagues and partners to strengthen impact at country level.
 - b) We recognize and use the power of diversity and equality to achieve more together.
 - c) We communicate openly with everyone and learn from one another.
5. People caring about people
 - a) We courageously and selflessly defend everyone’s right to health.
 - b) We show compassion for all human beings and promote sustainable approaches to health.
 - c) We strive to make people feel safe, respected, empowered, fairly treated, and duly recognized.
 - d) We encourage a speak-up culture when we experience or witness any form of misconduct so that our collective effort for ethical behaviour is sustained and successful.

ponašanja. Trebali bi koristiti svaku priliku da informiraju i podučavaju javnost o ciljevima, svrsi, nastojanjima struke, kako bi javnost bolje shvaćala doprinos muzeja društvu⁴⁷.

2.1.2. Unapređenje profesionalizma

ICOM-ov kodeks naglašava da muzejski djelatnici moraju održavati visoke standarde profesionalnog ponašanja u svim aspektima svog rada te se stalno stručno usavršavati. Muzeji moraju osigurati da njihove izložbe, programi i publikacije budu znanstveno točni, nepristrani i dostupni široj javnosti. „Obuka o etici je ključna za razvoj svijesti o odgovornosti, integritetu i profesionalizmu među zaposlenicima javne uprave“⁴⁸. Kroz organizacijske obveze navedene u Etičkom kodeksu WHO-a kao što su: pošteno radno mjesto, bez nepoštovanja, diskriminacije, omalovažavanja ili neprikladnog ponašanja, bez zlouporabe ovlasti, bez uznemiravanja, seksualnog zlostavljanja, bez nasilja, oružja, droge ili zlouporabe alkohola na radnom mjestu i pušenja definirano je da su se pripadnici WHO-a pa i svi djelatnici u zdravstvu i srodnim profesijama dužni pridržavati organizacijskih obveza kako bi se osigurala dobra percepcija javnosti na zdravstvenu profesiju. Promicanje profesionalizma postiže se poštivanjem takve profesionalne etike i stvaranjem dobrog radnog okruženja. Takve organizacijske obveze su ustvari dužnosti koje posebni kodeksi mogu prilagoditi specifičnostima zaposlenih u nekom javnom sektoru.

2.1.3. Zaštita javnog interesa i povjerenja građana

Svjedoci smo brojnih afera i skandala o kojima obično saznajemo iz medija. Državne i javne institucije trebale bi osigurati visoke standarde etičkog ponašanja, transparentnost u radu i odgovornost svojih službenika kako bi spriječile zlouporabe, povećale povjerenje građana i osigurale učinkovito funkcioniranje javne uprave. WHO se na temelju svojih etičkih načela obvezuje na odgovornost u svom djelovanju, povjerljivost, učinkovito korištenje resursa te pridržavanje očekivanih standarada ponašanja unutar i izvan Svjetske zdravstvene

⁴⁷ Etički kodeks za muzeje, dostupno na: <http://www.icom-croatia.hr/wp-content/uploads/2011/11/Eticki-kodeks-za-muzeje.pdf>

⁴⁸ Marčetić, G., *Etika u javnoj upravi*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2015., str. 92.

organizacije.⁴⁹ U uvodnim odredbama Etičkog kodeksa za muzeje naglašava se važnost institucija u kojima djeluje muzejsko osoblje kao i stručnost muzejskog osoblja. „Muzeji čuvaju, tumače i promiču prirodno i kulturno nasljeđe čovječanstva, zbirke koje posjeduju čuvaju za dobrobit čovječanstva, čuvaju izvorna svjedočenja bitna za daljnje prenošenje znanja, rade na stručan način u skladu s zakonom“.⁵⁰

Mogu zaključiti da posebni etički kodeksi ne postoje samo zbog regulacije ponašanja javnih službenika već kako bi se etički standardi mogli prilagoditi specifičnim izazovima i odgovornostima određenih profesija unutar javne uprave na globalnoj, ali i nacionalnoj razini. U nastavku rada fokus s globalnog prelazi na etičke kodekse u Hrvatskoj i prvi etički kodeks na temelju kojeg se kasnije u hrvatskoj javnoj upravi donose i posebni kodeksi koje ću međusobno usporediti.

⁴⁹ We act in accordance with the WHO regulatory and policy frameworks. We are responsible for our actions and decisions, and we are accountable to the Organization for them. We respect and safeguard confidentiality; ensure the proper, effective, and efficient use of WHO resources; and demonstrate the expected standards of conduct with all persons we encounter, both internal and external to the Organization. We always act within the scope of our authority. We exercise adequate control and supervision over matters for which we are responsible, in accordance with the WHO Accountability Framework and any specific authorities that may be delegated to us.

⁵⁰ Etički kodeks za muzeje, dostupno na: <http://www.icom-croatia.hr/wp-content/uploads/2011/11/Eticki-kodeks-za-muzeje.pdf>

3. ETIČKI KODEKSI U HRVATSKOJ

Prema Kopriću razvoj javne uprave u Hrvatskoj podijeljen je u četiri faze. Prva faza je faza utemeljenja od 1990. godine do 1993. godine, slijedi faza stabilizacije od 1993. godine do 2001. godine, nakon toga faza europeizacije od 2001. godine do 2008. godine te faza modernizacije nakon 2008. godine.⁵¹ Hrvatska je kao ratom zahvaćena država teško mogla sprovesti upravne reforme bez utjecaja politike na upravne strukture u organizacijama. U razdoblju nakon osamostaljenja službenici u državnim i javnim tijelima otpušteni su i zapošljavani prema nacionalnim ili političkim kriterijima što dovodi do nezadovoljavajuće razine profesionalizma i prevelike politizacije javne i državne uprave. Pozitivne promjene započinju s fazom europeizacije koja započinje 2001. godine potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU. Hrvatska je u skladu s potpisanim sporazumom bila dužna usvojiti strategije, zakone i smjernice koji su bili usmjereni na jačanje etičkih vrijednosti, izmjene službeničkog zakonodavstva, suzbijanje korupcije i drugo. S reformom i reformskim projektima 1994. godine donesen je prvi Zakon o državnim službenicima koji je propisao načela ponašanja državnih službenika, a to su: obavljanje dužnosti i obveza postupanja u skladu s zakonima, zabrana zlouporabe ovlasti, dužnost odbijanja ponuđenih darova, zabrana neopravdanog nagrađivanja drugih državnih službenika, dužnost pružanja informacija i obrazloženja o upravnim poslovima, dužnost pravodobna i učinkovita izvršavanja poslova, dužnost čuvanja službene tajne i poštivanja privatnosti, dužnost stručnog postupanja, dužnost prisutnosti na radnom mjestu i zakonita i pažljiva uporaba povjerene imovine. Načela su prvi značajniji pomak k razvoju etičkih standarada ponašanja za državne službenike. Prvi Etički kodeks donesen je 2006. godine. To je bio prvi takav dokument koji je ujednačen s europskim načelima imao ulogu promovirati etička načela kao što su profesionalizam, odgovornost, transparentnost, nepristranost u hrvatskom službeničkom sustavu.⁵² To je bio Etički kodeks državnih službenika⁵³ na temelju kojeg se kasnije s razvojem specifičnih javnih službi donose i posebni kodeksi u javnoj upravi. Za daljnji razvoj etičkih kodeksa bitne su izmjene iz 2011.⁵⁴ godine te najnoviji Etički kodeks državnih službenika i namještenika⁵⁵ donesen 2025. godine.

⁵¹ Koprić, I., *Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene - nužna je nova upravna paradigma*, Političke analize, 7 (26), 3-12., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/167364>.

⁵² Kregar, J., Marčetić, G., Grubišić, K., *Etika u politici i javnoj upravi*, Zagreb, 2016., str. 90.-93.

⁵³ Etički kodeks državnih službenika, Narodne novine, broj 49/06.

⁵⁴ Etički kodeks državnih službenika, Narodne novine, broj 40/11.

⁵⁵ Etički kodeks državnih službenika i namještenika, Narodne novine, broj 08/25.

Za usporedbu Etičkog kodeksa državnih službenika s posebnim etičkim kodeksima u javnoj upravi potrebno je prvo odrediti o kojim posebnim etičkim kodeksima u javnoj upravi u Hrvatskoj će se pisati. Državna uprava predstavlja centralni dio javne uprave koji upravlja državnim poslovima, a javna uprava uključuje i jedinice lokalne samouprave i institucije koje se bave neposrednim potrebama građana. U Hrvatskoj se pojam *javni službenik* i pojam *državni službenik* razlikuju. U njihovu međusobnom odnosu pojam javni službenik širi je od pojma državni službenik. Promatrano s organizacijskog stajališta, pojmom javni službenik pokrivaju se sve osobe koje u svojstvu službenika obavljaju poslove u državnim tijelima, ali i u tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave kao i u odgovarajućim javnim službama odnosno pravnim osobama koje djeluju na temelju javnih ovlasti. Pojmom državni službenik, gledano s istog stajališta, pokrivaju se osobe koje u svojstvu službenika rade isključivo u državnim tijelima.⁵⁶

Etički kodeksi u Hrvatskoj imaju svoj značaj i ulogu u regulaciji ponašanja državnih i javnih službenika. Oni služe kao profesionalne smjernice bez izravne zakonske obvezujuće moći. Postoje etički kodeksi koji su opći i usmjereni na veći broj službenika i institucija kao primjerice Etički kodeks državnih službenika i namještenika koji je usmjeren na sve zaposlene u državnoj upravi ili Kodeks medicinske etike i deontologije koji je usmjeren na liječnike općenito. Na temelju takvih općih kodeksa u hrvatskoj državnoj i javnoj upravi se zbog karakterističnih situacija za pojedine državne ili javne službe donose posebni etički kodeksi. Za državne službe poput vojske, policije, sudstvo su to sljedeći kodeksi: Etički kodeks vojnih osoba Hrvatske vojske, Etički kodeks policijskih službenika, Kodeks sudačke etike, dok kod javnih službi nalazimo posebne etičke kodekse u zdravstvu, obrazovanju, kulturi, socijalnoj skrbi, etičke kodekse nalazimo i kod pružatelja javnih usluga, javnih poduzeća kao što je Hrvatska pošta ili HEP.

Kao i globalni, etički kodeksi u Hrvatskoj predstavljaju regulatorni okvir za moralna i profesionalna načela ponašanja unutar različitih sektora javne i državne uprave i drugih institucija. Na temelju usporedbe Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika s Etičkim kodeksima u zdravstvu Republike Hrvatske i Etičkim kodeksima u obrazovanju Republike Hrvatske prikazane su razlike.

⁵⁶ Borković I., *O pojmu službenika*, Hrvatska komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 1 No. 2, 1999., str. 189.-195.

3.1. Etički kodeksi u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Stanje u javnoj upravi na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini zahtijeva posebnu analizu pa etički kodeksi za službenike u lokalnoj, područnoj i regionalnoj samoupravi Republike Hrvatske nisu predmet usporedbe u ovom radu. Na temelju Zakona o službenicima i namještenicima u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave⁵⁷ svaka jedinica samostalno odlučuje hoće li donositi etički kodeks i na koji način će se isti primjenjivati i sprovesti. Prema analizi etičkih kodeksa u hrvatskim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave profesorice Marčetić i Vukojičić-Tomić su u svom istraživanju iz 2014. godine opisale stanje za to područje. Prema istraživanju samo su 142 jedinice od ukupno 576 usvojile etičke kodekse ili kodekse ponašanja za službenike u upravnim tijelima jedinica dok su neke usvojile i etičke kodekse za dužnosnike na razini jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave. Najveći broj kodeksa donesen je na razini županija, dvostruko manje u gradovima i najmanje u općinama. Većina njih je kodekse objavila na službenim internetskim stranicama, a kod nekih sadržaj kodeksa nije dostupan široj javnosti. Za provedbu su zaduženi politički čelnici jedinica, pročelnici upravnih odjela ili etička povjerenstva i povjerenici za etiku. Nositeljice istraživanja ističu da je važno da etički kodeksi budu prilagođeni specifičnostima lokalnih jedinica i da se u praksi stvarno i primjenjuju, a ne da samo formalno postoje. Također, kako bi se osigurala veća transparentnost u radu jedinica lokalne samouprave i povećalo povjerenje građana u njihove institucije ključna je daljnja edukacija službenika i razvoj učinkovitijih mehanizama provedbe donesenih kodeksa.⁵⁸

⁵⁷ Zakon o službenicima i namještenicima u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine, broj 86/08, 61/11, 04/18, 112/19.

⁵⁸ Kregar, J., Marčetić, G., Grubišić, K., *Etika u politici i javnoj upravi*, Zagreb, 2016., str. 89.

3.2 Etički kodeks državnih službenika

3.2.1. Izmjene

Dužnosti, prava i općenito odnos državnih službenika i države kao poslodavca je u Republici Hrvatskoj uređen Zakonom o državnim službenicima. Prvi Zakon o državnim službenicima je na temelju odredbe iz čl.25.st.2. toga zakona koja je glasila „Vlada Republike Hrvatske donosi Etički kodeks državnih službenika kojim se utvrđuju načela i pravila dobrog ponašanja državnih službenika u obavljanju službene dužnosti“ propisao temelj za donošenje prvog Etičkog kodeksa državnih službenika Republike Hrvatske. Tako je kodeks od svojeg prvog donošenja do danas bio mijenjan nekoliko puta. Kronološki najvažnije izmjene objašnjene su u daljnjem tekstu. Prvi Etički kodeks državnih službenika u Republici Hrvatskoj donosi Vlada Republike Hrvatske 3. svibnja 2006. godine. „Njime se osnovna etička načela i pravila ponašanja nastoje uvesti u državne službe. To nije pravni propis, koji počiva na mehanizmu prisile i sankcija, već društveni regulativni sustav. Trebao bi biti odraz kontinuiranog procesa usvajanja poželjnih vrijednosti, načela u državnoj službi, s naglašenim osjećajem pravednosti, temeljenim na potrebama društva koje se stalno mijenja. Stoga bi etički kodeks trebali donositi sami državni službenici“.⁵⁹

Prve izmjene i dopune su bile 2008. godine⁶⁰ kada se neke odredbe dopunjuju i prilagođavaju zbog praktičnosti primjene, a prvenstveno zbog usvajanja Strategije suzbijanja korupcije i Akcijskog plana uz strategiju suzbijanja korupcije. U svrhu nadzora i provedbe uvodi se povjerenik za etiku i Etičko povjerenstvo, službenik i neovisno tijelo čija međusobna suradnja mora osigurati postupanje službenika u skladu s normama etičkog kodeksa. Unutar Ministarstva uprave tada se ustrojava i Odjel za etiku koji je bio zadužen za nadzor ponašanja državnih službenika i namještenika, ali i za zaprimanje pritužbi građana i ostalih pritužbi na neetično postupanje.⁶¹

Sastav etičkog povjerenstva mijenjan je izmjenama iz 2011. godine na način da umjesto po dva prethodna predstavnika državnih službenika i sindikata te jednog predstavnika stručne službe Hrvatskog sabora i nevladine udruge, uvodi tri državna službenika i dva predstavnika

⁵⁹ Ilić, M., Zoretić, G., *Etički kodeks u državnoj upravi Republike Hrvatske*. Acta Economica Et Turistica, 9 (2), 303-325.,2023., dostupno na: <https://doi.org/10.46672/aet.9.2.7>

⁶⁰ Izmjene i dopune etičkog kodeksa državnih službenika, Narodne novine, 134/08, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_11_134_3787.html

⁶¹ Kregar, J., Marčetić, G., Grubišić, K., *Etika u politici i javnoj upravi*, Zagreb, 2016., str. 92.-93.

sindikata te jednog predstavnika nevladine udruge. Povećava se broj odredbi o neetičkom ponašanju te Etičko povjerenstvo postaje drugostupanjsko tijelo zaduženo za nadzor propisa dok se pri Ministarstvu uprave ustrojava Služba za etiku koja preuzima neke ovlasti Etičkog povjerenstva⁶². 2012. godine se sjedište Etičkog povjerenstva definira pri Ministarstvu uprave.

Novi Etički kodeks donesen je na sjednici Vlade Republike Hrvatske održanoj 16. siječnja 2025. godine. Objavljen je u Narodnim novinama broj 8/25 te je stupio na snagu s danom 25. siječnja 2025. godine.⁶³ Najznačajnija novina koja povezuje povjerenika za etiku i Etičko povjerenstvo je uvođenje digitalnog sustava *eEtika* kojim se želi osuvremeniti obavljanje poslova u vezi s Etičkim kodeksom i olakšati komunikacija. Također, definiran je rok od 60 dana za rješavanje pritužbe od dana saznanja o nekom događaju te se uvode nove odredbe koje se odnose na međusobnu komunikaciju službenika, jasnije se definira ponašanje državnih službenika i namještenika kroz pravila ponašanja, a broj članova Etičkog povjerenstva povećava se s šest članova na sedam. U ovom radu će odredbe novog Etičkog kodeksa poslužiti kao temelj za usporedbu s posebnim etičkim kodeksima unutar javne uprave u Hrvatskoj.

3.2.2. Predmet, primjena i svrha Etičkog kodeksa

Opće odredbe Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika predstavljaju smjernice u primjeni kodeksa i omogućuju razumijevanje njegovih polaznih vrijednosti⁶⁴. Daju nam odgovor na pitanje što se uređuje etičkim kodeksom, što je predmet ovog kodeksa. Etičkim kodeksom državnih službenika i namještenika⁶⁵ uređuju se pravila ponašanja, komunikacija, utvrđuju se etička načela u skladu s kojima se državni službenici i namještenici ponašaju za vrijeme obavljanja službene dužnosti, uređuje se način imenovanja i djelokrug rada povjerenika za etiku i Etičkog povjerenstva za državne službenike te obveza korištenja informacijskim sustavom *eEtika*.

Navode se adresati Etičkog kodeksa. „Odredbe Etičkog kodeksa primjenjuju se na državne službenike i namještenike u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima, kaznenim tijelima, stručnoj službi Hrvatskoga sabora, Uredu predsjednika Republike Hrvatske, uredima

⁶² *Ibid.*

⁶³ Etički kodeks državnih službenika i namještenika, Narodne novine, broj 08/25, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2025_01_8_63.html

⁶⁴ Etički kodeks državnih službenika i namještenika, Narodne novine, broj 08/25, čl. 1.

⁶⁵ *Ibid.*,

i drugim stručnim službama Vlade Republike Hrvatske, stručnoj službi Ustavnog suda Republike Hrvatske, stručnoj službi Državnog sudbenog vijeća, stručnoj službi Državno odvjetničkog vijeća, stručnoj službi Pučkog pravobranitelja, stručnoj službi Pravobranitelja za djecu, stručnoj službi Pravobranitelja za ravnopravnost spolova, stručnoj službi Pravobranitelja za osobe s invaliditetom, Državnom uredu za reviziju i u drugim tijelima koja se osnivaju za obavljanje državne službe“.⁶⁶

Svrha Etičkog kodeksa objašnjava zašto kodeks postoji i što nastoji postići. U ovom slučaju je to jačanje integriteta te promicanje etičkih načela i pravila ponašanja državnih službenika i namještenika u skladu s kojima se državni službenici ponašaju za vrijeme i u vezi s obavljanjem službene dužnosti u cilju ostvarenja zajedničkog dobra i javnog interesa te povjerenja građana u državnu službu.⁶⁷

3.2.3. Etička načela i pravila ponašanja

Etička načela su opće definirana i usmjerena su na sveukupno ponašanje službenika u državnoj službi. Fokus kod načela je na već ranije spomenutim etičkim i moralnim vrijednostima kao što su transparentnost, integritet, pravednost i nastojanju da se ne naruši povjerenje građana u državne službe. „Državni službenici primjenjuju etička načela u međusobnim odnosima, u odnosima prema građanima, u odnosu prema radu te prema državnom tijelu u kojem obavljaju službenu dužnost“.⁶⁸ Etička načela su: načelo zaštite osobnog ugleda i ugleda državne službe, načelo zaštite javnog interesa, načelo očuvanja povjerenja građana, načelo kolegijalnosti te načelo nepristranosti. Ukratko ću objasniti svako načelo budući da će ista biti jedan od parametra za usporedbu s posebnim etičkim kodeksima u javnoj upravi.

3.2.3.1. Načelo zaštite osobnog ugleda i ugleda državne službe, čl.7

Od državnih službenika se očekuje da se ponašaju profesionalno u svim situacijama u vezi s obavljanjem službe. Na taj način pazi se na osobni ugled i na ugled institucije u kojoj službenik radi. Načelo je ključno u očuvanju dobre reputacije i povjerenja građana u cijelu državnu službu.

⁶⁶*Ibid.*, čl.2.

⁶⁷*Ibid.*, čl.3.

⁶⁸*Ibid.*, čl.5.

3.2.3.2. Načelo zaštite javnog interesa, čl.8

Državni službenici ne smiju dopustiti da privatni motivi i interesi utječu na njihovo odlučivanje kod odluka koje mogu imati široki društveni utjecaj, zaštita javnog interesa je očita kada službenik stavlja interes građana u prvi plan, a ne koristi svoj položaj u državnoj službi za osobnu korist.

3.2.3.3. Načelo očuvanja povjerenja građana, čl.9

Naglasak se stavlja na ravnopravno postupanje službenika u odnosima s građanima, na transparentnost i nepristranost, bez diskriminacije ili favoriziranja. Svi građani trebaju biti jednako tretirani, a državni službenici su dužni pravodobno i jasno pružiti informacije koje su u njihovoj nadležnosti.

3.2.3.4. Načelo kolegijalnosti, čl.10

Ovo načelo naglašava važnost timskog rada i međusobnog uvažavanja i poštovanja među državnim službenicima. Službenici trebaju pomagati jedni drugima, raditi u skladu s kolegama te poticati kulturu uzajamnog povjerenja i podrške, što doprinosi učinkovitosti i uspješnom obavljanju poslova unutar službe.

3.2.3.5. Načelo nepristranosti, čl.11

Državni službenici u obavljanju službe moraju odluke koje donositi temeljiti na zakonima i propisima, a ne na osobnim ili političkim interesima. Na primjer, oni moraju obavljati svoj posao u skladu sa zakonodavstvom, neovisno o političkim strankama ili osobnim mišljenjima.

U odnosu na prethodni kodeks iz 2011. godine, novim Etičkim kodeksom se prvi puta jasno definiraju pravila ponašanja državnih službenika koja su detaljna i konkretno opisuju specifična ponašanja koja su prihvatljiva odnosno neprihvatljiva. Opisuju kako se državni službenici trebaju ponašati u specifičnim situacijama kao što su odnos prema građanima, komunikacija, odijevanje, postupanje prema pritužbama. Daju precizne upute o tome što treba raditi i kako se treba ponašati u određenim okolnostima. Smatram da su novousvojene promjene bile izazvane pritiskom javnosti zbog nezadovoljstva građana koji se kod korištenja službeničkih usluga susreću s neprofesionalnim oblicima ponašanja, kao i zbog promjena u društvu i tehnologiji, ali i zbog brojnih afera koje su otkrivene u hrvatskoj državnoj i javnoj

upravi posljednjih godina. Pravila ponašanja su: *Način komunikacije državnih službenika*⁶⁹ koja mora biti profesionalna i pristojna u odnosu s građanima i drugim službenicima, bez vrijeđanja i agresivnog ponašanja na radnom mjestu. *Ponašanje državnih službenika u javnim nastupima*⁷⁰ u kojima službenici moraju biti odgovorni kada predstavljaju instituciju u kojoj su zaposleni. *Izbjegavanje sukoba interesa*⁷¹ kao jedno od pravila ponašanja ukazuje da državni službenik ne smije biti doveden u situaciju u kojoj njegov privatni interes može utjecati na nepristranost u obavljanju službe. *Darovi*⁷² su u državnoj službi zabranjeni u novčanom obliku, vrijednosnicama ili dragocjenim kovinama. Državni službenik smije primiti dar simbolične vrijednosti, promotivni dar odnosno protokolarni dar međunarodnih organizacija ili delegacija, stranih ili domaćih fizičkih i pravnih osoba ili njihovih predstavnika prilikom službenih posjeta, gostovanja ili u drugim sličnim prilikama. *Odijevanje*⁷³ službenika mora biti u skladu s poslovima i dužnostima koje obavlja u državnom tijelu, odnosno na radnom mjestu, vodeći računa o osobnom ugledu te okolnostima i prigodama u kojima predstavlja državno tijelo. Državni službenici trebaju nositi odjeću prikladnu svom poslu i položaju. Ako postoji obveza nošenja uniforme, moraju se pridržavati propisa. *Odnos državnih službenika prema građanima*⁷⁴ mora biti nepristran, profesionalan i pristojan. Ako nešto nije u redu s ponašanjem službenika on mora ispraviti svoje ponašanje. *Međusobni odnosi državnih službenika*⁷⁵ trebaju se temeljiti na međusobnoj suradnji, poštovanju i razmjeni informacija. Rukovodeći službenici trebaju pokazivati primjer i pomagati svojim kolegama.

3.2.4. Provedba i nadzor

Uloga povjerenika za etiku je da prati ponašanje zaposlenika, analizira etičke probleme te identificira nepravilnosti ili kršenje etičkih normi. Osim nadzora on i provodi istrage, educira, daje smjernice, sankcionira ili korigira i usklađuje s etičkim kodeksom pa je njegova uloga i aktivna. Imenuje ga čelnik tijela iz reda državnih službenika, uzimajući u obzir njegovu stručnost, nepristranost, pristojnost, integritet i ustrajnost u poštovanju etičkih standarda. Povjerenik za etiku zaprima pritužbe državnih službenika, dužnosnika i građana na neetično

⁶⁹ *Ibid.*, čl.12.

⁷⁰ *Ibid.*, čl.13.-14.

⁷¹ *Ibid.*, čl.15.-16.

⁷² *Ibid.*, čl.17.

⁷³ *Ibid.*, čl.18.

⁷⁴ *Ibid.*, čl.19.

⁷⁵ *Ibid.*, čl.20.

ponašanje državnih službenika, provodi postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe na neetično ponašanje državnih službenika u državnom tijelu u kojem je imenovan, zaprima pohvale na rad državnih službenika u državnom tijelu u kojem je imenovan te vodi evidencije o zaprimljenim pritužbama i pohvalama.⁷⁶ Građani, dužnosnici i državni službenici mogu povjereniku za etiku podnijeti pritužbu na ponašanje državnog službenika za koje smatraju da je protivno odredbama Etičkog kodeksa uz koju prilažu odgovarajuće dokaze ako istima raspolažu u roku od 60 dana od dana saznanja o određenom ponašanju, a najkasnije u roku od šest mjeseci od određenog ponašanja. Povjerenik za etiku dužan je provesti postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe dok je čelnik tijela, u roku od 60 dana od dana zaprimanja pritužbe u rad, dužan odgovoriti podnositelju pritužbe. U slučaju nezadovoljstva odgovorom, podnositelj pritužbe ima pravo obratiti se Etičkom povjerenstvu, u roku od 30 dana od dana primitka odgovora.⁷⁷

3.2.5. Etičko povjerenstvo

Etičko povjerenstvo je neovisno tijelo koje nadzire primjenu Etičkog kodeksa i promiče etičke standarde u državnoj službi. Vlada RH imenuje šest članova na četiri godine i to tri iz reda državnih službenika, dva iz sindikata i jednog iz nevladine udruge. Članovi biraju predsjednika. Najvažnije ovlasti Etičkog povjerenstva su sljedeće: razmatra pritužbe građana, pravnih osoba i državnih službenika na neetično ponašanje, uključujući pritužbe na povjerenike za etiku i čelnike državnih tijela, daje mišljenja o sadržaju i primjeni Etičkog kodeksa, predlaže izmjene propisa vezanih uz etičko postupanje državnih službenika, promiče etičke standarde u državnoj službi.⁷⁸ Etičko povjerenstvo odlučuje neovisno, donosi poslovnik o radu⁷⁹, sjedište mu je pri Uredu za socijalno partnerstvo⁸⁰, a članovi imaju pravo na novčanu naknadu.

⁷⁶ *Ibid.*, čl.23.-26.

⁷⁷ Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, dostupno na: <https://mpudt.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo-6300/uprava-za-ljudska-prava-nacionalne-manjine-i-etiku/etika-24739/povjerenik-za-etiku/29806?lang=hr>

⁷⁸ Etički kodeks državnih službenika i namještenika, Narodne novine, broj 08/25, čl.35.

⁷⁹ Poslovnik o radu etičkog povjerenstva, dostupno na:

<https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Etika/Poslovnik%20o%20radu%20Eti%C4%8Dkog%20povjerenstva%20od%2013.5.2021..pdf>.

⁸⁰ Uredba o Uredu za socijalno partnerstvo, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2025_01_8_57.html.

3.2.6. Digitalni sustav provedbe

Novom izmjenom Etičkog kodeksa uvodi se digitalna platforma eEtika koja povezuje Ministarstvo uprave i digitalne transformacije, povjerenike za etiku, njihove zamjenike i članove Etičkog povjerenstva u vezi s primjenom Etičkog kodeksa. Ovaj sustav omogućuje im da obavljaju svoje zadatke vezane uz etičke norme unutar državne službe. Kada se imenuje povjerenik za etiku ili član Etičkog povjerenstva moraju se popuniti obrasci za pristup sustavu. Također, kad netko prestane obavljati ovu funkciju, pristup se odmah uklanja⁸¹.

3.2.7. Antikorupcijske odredbe

Iako u Etičkom kodeksu nema izravno definiranih antikorupcijskih pravila ona su neizravno sadržana u spomenutim etičkim načelima i pravilima ponašanja kao opće smjernice usmjerene na borbu protiv korupcije. Državni službenici su obvezni izbjegavati situacije sukoba interesa u kojima bi njihov privatni interes mogao utjecati na nepristranost u obavljanju službene dužnosti. Primjer može biti državni službenik koji odlučuje o dodjeli javne nabave, a njegov rođak ili poslovni partner ima tvrtku koja konkurira za ugovor. Ako službenik ne prijavi ovaj odnos, može biti u sukobu interesa jer njegov privatni interes može utjecati na objektivnost njegove odluke. U Hrvatskoj su takvi primjeri česti. Zabrana primanja darova također je usmjerena prema suzbijanju korupcije. U prilog takvih odredbi ide i ponašanje i poštivanje zakona te transparentno postupanje službenika prema građanima.

3.3. Posebni etički kodeksi u hrvatskoj državnoj i javnoj upravi

Etičkim kodeksom državnih službenika i namještenika kao općim kodeksom koji vrijedi za sve državne službenike i namještenike je člankom 43. propisano da se u slučaju kada posebnosti pojedinih dijelova državne službe to zahtijevaju donose posebni etički kodeksi ili kodeksi ponašanja. Takve službe su na primjer carinska ili porezna uprava pri Ministarstvu financija,

⁸¹ Primjeri za nove obrasce mogu se pronaći na stranicama Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, dostupno na: <https://mpudt.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo-6300/uprava-za-ljudska-prava-nacionalne-manjine-i-etiku/etika-24739/povjerenik-za-etiku/29806>.

policija, službe u pravosuđu kao na primjer suci, državni odvjetnici, službenici pravosudne policije i kaznenih tijela i druge. Takve kodekse obično donose čelnici državnih tijela uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske te se isti obavezno objavljuju na stranicama državnih tijela. Primjer takvog posebnog etičkog kodeksa u državnoj upravi je *Etički kodeks policijskih službenika*.⁸² Donosi ga Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske uz prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske. U njemu se detaljno razrađuju specifična pravila ponašanja prilagođena prirodi policijskog posla. Sadrži odredbe o ponašanju u uniformi, pravilima odijevanja i javnim nastupima, konkretnije odredbe o očuvanju integriteta i zlouporabe položaja kao i o korištenju interneta i društvenih mreža obzirom na ovlasti koje policija ima u odnosu na druge državne službenike. Također, na primjeru *Kodeksa profesionalne etike službenika ministarstva financija, carinske uprave*⁸³ vidljivo je da je donesen na temelju Etičkog kodeksa državnih službenika te da isti sadrži prilagođena načela koja posebno naglašavaju sprječavanje zlouporabe ovlasti koje imaju carinski službenici i zaštitu financijskih interesa države. Ovi posebni kodeksi osiguravaju da se opća etička načela primjenjuju na način koji je relevantan i učinkovit za specifične izazove i odgovornosti pojedinih državnih službi.

Za različite sektore u hrvatskoj javnoj upravi također se donose posebni etički kodeksi. Na primjeru ovih kodeksa i njihove usporedbe s Etičkim kodeksom državnih službenika u ovom radu su izdvojene vrijednosti koje posebni kodeksi ističu s obzirom na profesije⁸⁴ na koje se odnose. Etički kodeksi u sektorima kao što su obrazovanje i zdravstvo donose se kako bi definirali i promovirali etička načela specifična za te djelatnosti. Zdravstveni djelatnici, liječnici, medicinske sestre ili svi djelatnici u obrazovnom sektoru obavljanjem svoje djelatnosti utječu na ključne društvene vrijednosti kao što su zdravlje, život, sigurnost, znanje i druge te je nužno osigurati obavljanje tih djelatnosti u javnom interesu i da takve djelatnosti obavljaju

⁸² Etički kodeks policijskih službenika, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_12_145_2005.html

⁸³ Kodeks profesionalne etike službenika ministarstva financija, carinske uprave, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006_12_133_3021.html

⁸⁴ „Karakteristike profesije: predstavlja stalno zanimanje odnosno obavlja se u punom radnom vremenu, temelji se na specijaliziranom teorijskom znanju koje se stječe u okviru visokoškolskih obrazovnih institucija i za razliku od ostalih zanimanja fokus ne stavlja na vještine već na poznavanje teorije i njezinu primjenu u praksi, stalno usavršavanje i usvajanje novih znanja pretpostavka je održanja i razvoja profesije, pripadnici profesije udružuju se u strukovna (profesionalna) udruženja na nacionalnoj razini, mogućnost obavljanja profesionalne djelatnosti regulirana je propisom čime se stvara monopol nad pružanjem profesionalnih usluga, profesionalni rad podvrgnut je profesionalnoj etici i kontroli od strane kolega, pripadnici profesije dijele specifičnu profesionalnu kulturu, norme vrijednosti i obrasce ponašanja“, (V.), Džinić, J., Musa, A., *Regulacija profesija*, Zagreb, 2012, str. 2.

osobe čija je stručnost priznata od strane udruženja njihovih kolega, profesionalnih stručnjaka. Udruženja poput profesionalnih komora ili stručnih udruga u Hrvatskoj donose posebne etičke kodekse za svoje područje rada, a u svrhu bolje regulacije profesija.⁸⁵ Za daljnju analizu posebnih kodeksa u hrvatskoj javnoj upravi daljnji fokus u ovom radu je na *Kodeksu medicinske etike i deontologije i Etičkom kodeksu medicinskih sestara te Etičkom kodeksu akademije likovnih umjetnosti i Etičkom kodeksu Prve gimnazije Varaždin*.

3.3.1. Etički kodeksi u zdravstvu Republike Hrvatske

3.3.1.1. Kodeks medicinske etike i deontologije i Etički kodeks medicinskih sestara

Oba kodeksa služe regulaciji etičkog ponašanja u zdravstvenoj profesiji, *Kodeks medicinske etike i deontologije* se odnosi na liječnike i naglašava njihovu odgovornost prema pacijentima i struci, a *Etički kodeks medicinskih sestara* stavlja naglasak na profesionalnost u sestrinstvu, pružanju skrbi i zaštitu dostojanstva pacijenata. Dakle, oba kodeksa sadrže načela i pravila ponašanja u profesionalnom smislu, ali se razlikuju u svojem fokusu i primjeni.

Kodeks medicinske etike i deontologije donosi Hrvatska liječnička komora⁸⁶, a *Etički kodeks medicinskih sestara* donosi Hrvatska komora medicinskih sestara.⁸⁷ Načela navedena u oba kodeksa prilagođena su liječnicima i medicinskim sestrama u obavljanju njihove profesije. Naglasak je na ljudskom dostojanstvu i odnosu prema pacijentima, tajnosti podataka, odgovornosti za kontinuirano stručno usavršavanje, pružanju adekvatne medicinske skrbi, zabrani diskriminacije i sukoba interesa. Hrvatska liječnička nadzire poštivanje *Kodeksa medicinske etike i deontologije*, a disciplinski postupci su propisani prema članku pedeset Zakona o liječništvu⁸⁸ i *Statutu Hrvatske liječničke komore* koji, među ostalim propisuje i da se kod izricanja disciplinskih mjera i kazni kod liječnika na odgovarajući način primjenjuju odredbe Kaznenog zakona⁸⁹ odnosno da kaznena i prekršajna odgovornost liječnika ne

⁸⁵ Džinić, J., Musa, A., *Regulacija profesija*, Zagreb, 2012, str. 2-8.

⁸⁶ Kodeks medicinske etike i deontologije, dostupno na: <https://www.hlk.hr/EasyEdit/UserFiles/3-kodeks-medicinske-etike-i-deontologije-procisceni-tekst.pdf>

⁸⁷ Etički kodeks medicinskih sestara, dostupno na: https://www.hkms.hr/data/1321863874_853_mala_Eticki%20kodeks.pdf

⁸⁸ Zakon o liječništvu, Narodne novine, 121/03, 117/08, čl. 50., dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003_07_121_1707.html

⁸⁹ Kazneni zakon, Narodne novine, broj 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 36/24.

isključuje disciplinsku odgovornost liječnika pred Komorom.⁹⁰ Povjerenstvo za medicinsku etiku i deontologiju⁹¹ predlaže nacrt Kodeksa medicinske etike i deontologije, prati i nadzire provođenje pravila medicinske etike i deontologije te poduzima odgovarajuće mjere u slučaju njihovog kršenja, raspravlja i daje mišljenje odnosno tumačenje o pojedinim pitanjima iz medicinske etike i deontologije, nadzire poštivanje etičkih principa u ostvarivanju prava građana na zdravstvenu zaštitu, svoj rad koordinira s ostalim tijelima Komore, poduzima potrebne prethodne radnje za provođenje postupka pred Sudom Komore, obavlja i druge poslove predviđene Statutom te drugim općim aktima Komore i *Pravilniku o disciplinskom postupku*.⁹² Pravilnik detaljno razrađuje sam postupak i pokretanje postupka pred Časnim sudom Hrvatske liječničke komore, odluke koje sud donosi i druge. Prema Kodeksu medicinske etike i deontologije liječnici su obvezni poštivati etička načela ali nema jasnih odredbi o tome tko nadzire provedbu i kako se provodi disciplinski postupak. To je prepušteno komori.

Nadzor nad *Etičkim kodeksom medicinskih sestara* provodi Hrvatska komora medicinskih sestara prema *Zakonu o sestrinstvu*⁹³ i *Statutu Hrvatske komore medicinskih sestara*⁹⁴ koji propisuje *Pravilnik o pravima i odgovornostima medicinskih sestara*⁹⁵, a kojim su također detaljnije propisane sankcije za nepoštivanje Kodeksa medicinskih sestara.

⁹⁰ Statut Hrvatske liječničke komore, čl.44.-52., dostupno na:

<https://www.hlk.hr/EasyEdit/UserFiles/propisi/2022/statut-hlk-interni-procisceni-tekst.pdf>

⁹¹ Povjerenstvo za medicinsku etiku i deontologiju, dostupno na:

<https://www.hlk.hr/EasyEdit/UserFiles/Djelokrug%20rada/djelokrug-rada-povjerenstva-za-medicinsku-etiku-i-deontologiju.pdf>

⁹² Pravilnik o disciplinskom postupku Hrvatske liječničke komore, dostupno na:

<https://www.hlk.hr/EasyEdit/UserFiles/Pravilnici/2019-2020/pravilnik-o-disciplinskom-postupku.pdf>

⁹³ Zakon o sestrinstvu, Narodne novine, 121/03, 117/08, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003_07_121_1710.html

⁹⁴ Statut Hrvatske komore medicinskih sestara, dostupno na:

https://www.hkms.hr/data/1321863849_481_mala_Pravilnik%20o%20pravima%20i%20odgovornostima%20medicinskih%20sestara.pdf

⁹⁵ Pravilnik o pravima i odgovornostima medicinskih sestara, dostupno na:

https://www.hkms.hr/data/1321863849_481_mala_Pravilnik%20o%20pravima%20i%20odgovornostima%20medicinskih%20sestara.pdf

3.3.2. Etički kodeksi u obrazovanju Republike Hrvatske

3.3.2.1. Etički kodeks akademije likovnih umjetnosti i Etički kodeks Prve gimnazije Varaždin

Ovi etički kodeksi služe kao smjernice za ponašanje zaposlenika i studenata/učenika u obrazovnim institucijama koje su javne ustanove. Doneseni su na temelju važećih zakona koji reguliraju djelovanje visokoobrazovnih i srednjoškolskih ustanova u Hrvatskoj. Tako *Etički kodeks Akademije likovnih umjetnosti*⁹⁶ donosi Akademijsko vijeće na temelju statuta Akademije i na temelju Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.⁹⁷ Cilj mu je regulirati akademsku čestitost, međuljudske odnose i profesionalne standarde u umjetničkom obrazovanju. *Etički kodeks Prve gimnazije Varaždin*⁹⁸ donosi uprava škole odnosno Školski odbor na sjednici u skladu sa Zakonom o odgoju i obrazovanju u osnovnim i srednjim školama. Kodeks ima svrhu osigurati poštivanje moralnih i profesionalnih vrijednosti među učenicima, nastavnicima i drugim zaposlenicima škole. *Etički kodeks Akademije likovnih umjetnosti* naglašava kreativnu slobodu i autorska prava, dok Prva gimnazija Varaždin stavlja naglasak na međusobne odnose učenika, nastavnika roditelja uz promicanje tolerancije i društvene odgovornosti. Akademija kao visokoobrazovna ustanova mora uzeti u obzir specifičnosti kreativnog rada, slobode izražavanja i problema plagijatima u umjetnosti. Stoga njezin etički kodeks naglašava akademsku čestitost, autorska prava i etiku odnosa između profesora i studenata u procesu umjetničkog stvaranja⁹⁹. Prva gimnazija Varaždin kao srednjoškolska ustanova, fokusira se na odgojnu i obrazovnu funkciju te postavlja pravila ponašanja u skladu s odgojnim ciljevima. Posebno se bavi pitanjima discipline, sigurnog okruženja za učenike i

⁹⁶ Etički kodeks Akademije likovnih umjetnosti, dostupno na:

https://www.alu.unizg.hr/alu/cms/upload/dokumenti/pravilnici/2022-23/Etiki_kodeks_ALU_-_nakon_AV_31.7.2023_FIN.pdf

⁹⁷ Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, broj 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15, 131/17.

⁹⁸ Etički kodeks Prve gimnazije Varaždin, dostupno na:

http://www.gimnazija-varazdin.skole.hr/upload/gimnazija-varazdin/images/static3/1192/attachment/Eticki_kodeks_Prve_gimnazije_Varazdin_11.3.14.pdf

⁹⁹ Prema čl.7. Etičkog kodeksa Akademije likovnih umjetnosti propisano je načelo autonomije umjetničkog, nastavnog i znanstvenog rada koje ističe da svi članovi akademijske zajednice imaju pravo autonomno djelovati na Akademiji, u granicama svog statusa i u skladu s ciljevima Akademije. Propisuje i da svim članovima Akademijske zajednice treba priznati pravo na nesmetan profesionalni razvoj i usavršavanje u skladu s osobnim mogućnostima i planovima, u mjeri u kojoj se pritom ne narušava isto pravo druge osobe. Akademija je dužna nastojati da se za ostvarenje ovoga prava osiguraju odgovarajući uvjeti te da svi članovi akademijske zajednice imaju obveze i odgovornosti prema drugima u smislu poštena, iskrena i nepristrana ponašanja i prihvaćanja kriterija izvrsnosti u svima domenama radi ostvarivanja zajedničkog dobra akademijske zajednice u cjelini.

uloge nastavnika kao odgojitelja¹⁰⁰. U slučaju povrede Etičkog kodeksa Akademije likovnih umjetnosti iste rješava Etičko povjerenstvo koje imenuje dekan Akademije. U ovom kodeksu jasno su definirane odredbe o radu i pokretanju postupka pred Etičkim povjerenstvom do donošenje mišljenja.

Prva gimnazija Varaždin u svojem etičkom kodeksu ima jasno definiran sastav, članove, mandat i način biranja Etičkog povjerenstava. Sankcije se prema Poslovniku o radu Etičkog povjerenstva¹⁰¹ rješavaju u vidu pedagoških mjera, a Poslovnik propisuje i transparentno postupanje o poduzetim mjerama odnosno da o mjerama koje će se poduzeti na temelju mišljenja Povjerenstva odlučuje ravnatelj škole koji o tome obavještava Etičko povjerenstvo, školski odbor, nastavničko vijeće i javnost. Iako su oba kodeksa usmjerena na odgojno-obrazovne institucije Akademija likovnih umjetnosti naglašava akademsku čestitost i kreativne slobode, a Prva gimnazija Varaždin se više bavi disciplinarnim i odgojnim pitanjima te odnosima. Oba kodeksa pridonose etici u obrazovanju ali su prilagođeni specifičnostima svoje djelatnosti. Kao i u zdravstvu i u obrazovanju je vidljivo da su posebni etički kodeksi za djelatnosti koje se obavljaju u javnom interesu nužni kako bi se što bolje regulirale specifične situacije s kojima se moguće susresti smo u obavljanju tih djelatnosti. Na temelju usporedbe Kodeksa medicinske etike i deontologije i Etičkog kodeksa medicinskih sestara te Etičkog kodeksa akademije likovnih umjetnosti i Etičkog kodeksa Prve gimnazije Varaždin s Etičkim kodeksom državnih službenika i namještenika u radu ću detaljnije razraditi specifičnosti posebnih etičkih kodeksa u odnosu na opći Etički kodeks državnih službenika. Ova analiza omogućit će uvid u to kako posebni kodeksi prilagođavaju opće etičke principe specifičnim zahtjevima pojedinih profesija te u kojoj mjeri se razlikuju od standarda propisanih za državne službenike.

¹⁰⁰ Prema članku 11. Etičkog kodeksa Prve gimnazije Varaždin profesori i ostali radnici će nastojati: 1. poštivati učenika kao osobu, 2. osigurati zanimljivu i dobro strukturiranu nastavu, 3. jednako se odnositi prema svim učenicima bez obzira na razlike u znanju, sposobnostima ili društvenom položaju, 4. ocjenjivati učenike pravedno i prema činjeničnom stanju, a ne prema drugim ocjenama, društvenom statusu, izgledu, spolu ili drugim irelevantnim kriterijima, 5. biti susretljivi prema učenicima i uvažavati njihovu individualnost, njihove potrebe i probleme, 6. stvoriti sigurno, ugodno i transparentno školsko okružje.

¹⁰¹ Poslovnik o radu etičkog povjerenstva Prve gimnazije Varaždin, dostupno na: http://www.gimnazija-varazdin.skole.hr/upload/gimnazija-varazdin/images/static3/1192/attachment/Poslovnik_o_radu_Etickog_povjerenstva_22.10.08.pdf

3.4. Usporedba Etičkog kodeksa državnih službenika s posebnim etičkim kodeksima u javnoj upravi

Tablica 2. Usporedba kodeksa

	<i>Etički kodeks državnih službenika i namještenika</i>	<i>Kodeks medicinske etike i deontologije</i>	<i>Etički kodeks medicinskih sestara</i>	<i>Etički kodeks Akademije likovnih umjetnosti</i>	<i>Etički kodeks Prve gimnazije Varaždin</i>
SVRHA	Regulacija ponašanja državnih službenika u odnosu na javnost i institucije	Očuvanje povjerenja pacijenata, profesionalna odgovornost liječnika	Human, stručan i dostojanstven odnos prema pacijentima	Promicanje akademskih vrijednosti, zaštita autorskih prava i slobode stvaralaštva	Usmjeravanje nastavnika i učenika i regulacija međusobnih odnosa
DONOSITELJ	Vlada Republike Hrvatske na temelju Zakona o državnim službenicima i namještenicima	Hrvatska liječnička komora na temelju Zakona o liječništvu	Hrvatska komora medicinskih sestara na temelju Zakona o sestrinstvu	Vijeće Akademije na temelju Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju	Školski odbor Gimnazije na temelju Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi
NAČELA	Načelo zaštite osobnog ugleda i ugleda državne službe, Načelo zaštite javnog interesa, Načelo očuvanja povjerenja građana, Načelo kolegijalnosti, Načelo nepristranosti.	Definirana u članku 1. Kodeksa u vezi s postupanjem liječnika	Definirana u članku 2. Kodeksa u vezi s postupanjem medicinskih sestara i tehničara	Zaštita ljudskih prava i sloboda, Načelo autonomije umjetničkog, nastavnog i znanstvenog rada, Načelo jednakosti i pravednosti, Pravo na akademsku slobodu, Načelo profesionalnosti, Načelo poštivanja zakona i pravnih postupaka	-
DEFINIRAN MEHANIZAM NADZORA I PROVEDBE	Povjerenik za etiku i Etičko povjerenstvo	Nije definirano kodeksom	Članak 12. definira samo odgovornost Komori medicinskih sestara	Etičko povjerenstvo Akademije	Nije definirano kodeksom
DIGITALNI SUSUTAV PROVEDBE	E-etika	-	-	-	-
OBLIK	Mješoviti oblik kodeksa	Mješoviti oblik kodeksa	Mješoviti oblik kodeksa	Mješoviti oblik kodeksa	Mješoviti oblik kodeksa

Izvor: autorica na temelju analiziranih kodeksa.

U tablici su prikazane osnovne razlike i sličnosti između Etičkog kodeksa državnih službenika i posebnih etičkih kodeksa u zdravstvu i obrazovanju. Usporedbom navedenih kodeksa vidljivo je da posebni kodeksi prilagođavaju etička načela i pravila ponašanja specifičnostima pojedinih djelatnosti, ističući različite prioritete i profesionalne obveze. Dok Etički kodeks državnih službenika i namještenika naglašava zakonitost, nepristranost i zaštitu javnog interesa, kodeksi u zdravstvu ističu odgovornost prema pacijentima, humanost i profesionalnu diskreciju, a kodeksi u obrazovanju fokusirani su na akademsku čestitost, umjetničku slobodu i pravila ponašanja učenika i nastavnika. Sankcije za kršenje odredbi kodeksa su strože za profesije na primjer u zdravstvu, uključuju gubitak licence, a u obrazovnom sektoru su to akademske kazne i moguće isključenje dok su u državnoj upravi više disciplinske. Usporedba pokazuje kako se etički kodeksi razlikuju ne samo po sadržaju i načelima već i po formi u kojoj su napisani, ali analizom sadržaja posebni kodeksi su mješovitog tipa. Etički kodeks državnih službenika ima pravnu i formalnu strukturu s jasno definiranim pravilima i sankcijama, dok su kodeksi u zdravstvu više usmjereni na etička načela i profesionalne obveze. Akademski i školski kodeksi imaju kombinaciju normativnih smjernica.

Na temelju usporedbe Etičkog kodeksa državnih službenika i posebnih etičkih kodeksa (Kodeks medicinske etike i deontologije, Etički kodeks medicinskih sestara, Etički kodeks Akademije likovnih umjetnosti i Etički kodeks Prve gimnazije Varaždin) može se dati odgovor na pitanje Što posebni etički kodeksi imaju, a opći nema?

Svaki poseban kodeks propisuje etičke smjernice prilagođene profesiji (npr. zaštita pacijenata kod medicinskih radnika, akademska sloboda kod sveučilišta, pedagoška etika kod nastavnika). Načela su usmjerena na korisnike usluga: medicinski kodeksi imaju izraženu orijentaciju prema pacijentima, školski kodeksi prema učenicima, a akademski kodeksi prema studentima i istraživačkom radu. Budući da se teme regulacije razlikuju jasno je da su načela iz općeg kodeksa modificirana kroz načela kao što su *Etička načela i pravila u nastavnom i umjetničko-znanstvenom procesu na akademiji*.¹⁰² Naglašava se obveza stalnog usavršavanja i profesionalnog razvoja, što nije toliko istaknuto u općem kodeksu. Posebni kodeksi naglašavaju empatiju, poštovanje dostojanstva pacijenata ili učenika, što nije fokus općeg kodeksa državnih službenika. Usporedba odgovara na pitanje Što opći etički kodeks ima, a posebni nemaju i

¹⁰² Načela koja su Etičkim kodeksom Akademije likovnih umjetnosti uz temeljna etička načela definirana za potrebe Akademije: Načela podučavanja, Etika umjetničkog i znanstvenog istraživanja, Autorstvo umjetničkih i znanstvenih radova i drugih dokumenata, Primanje darova i drugih dobara, Sukob interesa, Transparentnost i tajnost, Prava i obveze kontinuiranog učenja i cjeloživotnog obrazovanja, Profesionalno napredovanje, Javno nastupanje, Odgovornost prema sveučilišnoj zajednici.

obrnuto. Državni službenici imaju jasno definirane smjernice u postupanju s građanima, dok se posebni kodeksi fokusiraju na specifične skupine korisnika (pacijente, učenike, studente). Posebni kodeksi (posebno akademski i školski) često zanemaruju vezu s općim načelima javne uprave, što može dovesti do pravne nesigurnosti. U medicinskim i pedagoškim kodeksima naglašena je važnost empatije i emocionalne inteligencije u radu, dok je u općem kodeksu državnih službenika taj aspekt gotovo zanemaren. Brzi razvoj tehnologije i promjene u društvu donose nove etičke izazove (npr. umjetna inteligencija u medicini, digitalna pismenost u obrazovanju), a kodeksi nisu redovito ažurirani. Ažuriranje i usklađivanje kodeksa ključno je za njihovu učinkovitost i relevantnost u suvremenom profesionalnom okruženju.

Ova usporedba pokazuje da opći etički kodeks državnih službenika daje temeljne smjernice, ali mu nedostaje specifičnosti dok su posebni etički kodeksi konkretniji. Posebni kodeksi bolje odgovaraju izazovima pojedinih struka, a neke odredbe posebnih kodeksa o temeljnim vrijednostima ili načelima obično u sebi sadrže opće smjernice koje daju opći etički kodeksi. Na primjer Etički kodeks državnih službenika i namještenika sadrži opće smjernice koje se odnose na odgovornost, profesionalizam, transparentnost i nepristranost u obavljanju javnih dužnosti, a posebni kodeksi za zaposlenike u zdravstvu, liječnike i medicinske sestre, naglašavaju odgovornost prema pacijentima i povjerljivost informacija, dok kodeksi u obrazovanju naglašavaju etičku odgovornost prema učenicima i roditeljima. Etički kodeks državnih službenika i namještenika ima razrađen mehanizam koji prati njegovu provedbu kroz rad povjerenika za etiku, etičkih povjerenstava, Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Mišljenja, preporuke, prijedlozi ili zaključci doneseni prilikom postupaka utvrđivanja povreda etičkog kodeksa ukazuju na sankcije koje bi trebale biti poduzete. To može uključivati opomene, smanjenje odgovornosti, suspendiranje, otkaz i slično. Kod posebnih etičkih kodeksa, posebno u zdravstvu, odgovornosti su puno veće u odnosu na državne službenike, budući da je liječnik izravno odgovoran za spašavanje ljudskih života. U takvim situacijama etičke dileme službenika su veće pa samim time i sankcije za neetično postupanje mogu biti ozbiljnije te uz profesionalnu odgovornost mogu uključivati i kaznenu i prekršajnu odgovornost. Preporuke mogu biti i preventivne prirode, sugerirajući dodatnu obuku, mentorski nadzor ili poboljšanje radnih uvjeta kako bi se spriječilo ponavljanje povrede. Da bi se opći i posebni kodeksi nadopunjavali potrebna je kombinacija najboljih praksi iz posebnih etičkih kodeksa i usklađivanje općih smjernica etičkih kodeksa, jačanje mehanizama nadzora i etičkog obrazovanja.

3.5. Izvješće o podnesenim pritužbama na neetično ponašanje državnih službenika u 2024. godini

Na temelju kratke analize Izvješća o podnesenim pritužbama na neetično ponašanje državnih službenika u 2024. godini (dalju u tekstu: Izvješće)¹⁰³ u radu ću istaknuti koja su to neetička ponašanja koja se u Hrvatskoj najčešće rješavaju. Izvješće donosi Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije na temelju čl. 26. Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika. Prema Izvješću tijekom 2024. godine podneseno je ukupno 226 pritužbi na kršenje Etičkog kodeksa. Prema statistici u odnosu na 2023. godinu to je 6% više zaprimljenih pritužbi. Povjerenici za etiku su u skladu s Etičkim kodeksom riješili 239 pritužbi od kojih je njih 46 bilo ocijenjeno kao utemeljene, a njih 112 kao neutemeljene, dok su ostale bile pritužbe kod kojih se nije dala utvrditi utemeljenost ili su podnositelji odustali od pritužbe. Najviše pritužbi rješavanih od strane povjerenika za etiku odnosilo se na ponašanje službenika prema građanima, znatno manje na međusobne odnose između službenika i najmanje na ponašanje nadređenih službenika. Iako se većina pritužbi odnosi na ponašanje službenika prema građanima, značajan broj njih je ocijenjen kao neutemeljen što može upućivati na potrebu za boljom edukacijom građana o granicama i doseg u etičkih normi, ali i na potrebu za jasnijim smjernicama u postupanju službenika. Dodatno, činjenica da se manji broj pritužbi odnosi na međusobne odnose između službenika i ponašanje nadređenih može ukazivati da su ti problemi ili manje prisutni ili da se rjeđe prijavljuju zbog straha od negativnih posljedica. To ukazuje na potrebu daljnjeg jačanja mehanizama zaštite prijavitelja i poticanja kulture etičnosti unutar državne službe. Osim pritužbi povjerenicima za etiku može se uputiti i pohvala pa se tijekom 2024. godine bilježi porast upućenih pohvala što upućuje na to da se građani ipak sve više uključuju u praćenje rada državnih službenika, ne samo kroz prijavljivanje neetičnog ponašanja već i kroz prepoznavanje pozitivnih primjera. To pokazuje da građani postaju svjesniji važnosti etičkog ponašanja u državnoj upravi te da su spremni podržati i pohvaliti službenike koji svoj posao obavljaju profesionalno i odgovorno.

¹⁰³ Izvješće o podnesenim pritužbama na neetično ponašanje državnih službenika u 2024. godini, dostupno na: <https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Etika/Izvjesce%20o%20podnesenim%20prituzbama%20na%20neeticno%20ponasanje%20drzavnih%20sluzbenika%20u%202024%20godini.pdf>

4. OPĆI I POSEBNI ETIČKI KODEKSI U KOMPARATIVNOJ PERSPEKTIVI

U ovoj komparativnoj perspektivi prikazane su temeljne značajke općih kodeksa za državne i javne službenike i temeljne značajke posebnih kodeksa u Velikoj Britaniji, Skandinavskim zemljama, Estoniji i Francuskoj. Kao primjere posebnih kodeksa koristila sam etičke kodekse iz područja zdravstvenih djelatnosti kao djelatnosti koje se obavljaju u javnom interesu.

4.1. Velika Britanija

Velika Britanija spada u skupinu anglosaksonskih zemalja zajedno s Novim Zelandom, Australijom i SAD-om i dr. Ove zemlje imaju dugu tradiciju postojanja etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja, a glavna karakteristika kodeksa anglosaksonskih zemalja je jednostavnost. Prototip je Novi Zeland koji ima etički kodeks od samo jedne stranice. Kodeksi u tim zemljama služe kao jednostavne i praktične smjernice koje su lako shvatljive i primjenjive službenicima. Takvi kodeksi ne propisuju provedbene mehanizme i ne osnivaju tijela poput etičkog povjerenstva već za kršenje smjernica postoje samo odredbe koje upozoravaju na eventualne disciplinske mjere.¹⁰⁴ U Velikoj Britaniji dopuštenje za obavljanje službi od javnog interesa dodjeljuje Parlament, a sudovi određuju da li je neka djelatnost od javnog interesa.¹⁰⁵ Tako zdravstvene djelatnosti obavlja National Health Service (NHS)¹⁰⁶ ili nacionalna zdravstvena služba koja pruža većinu zdravstvene skrbi u zemlji, financira se iz javnih sredstava i regulirana je od strane vlade. Za djelatnike u zdravstvu General Medical Council (GMC) ili opće liječničko vijeće izdaje smjernice pod nazivom *Good Medical Practice*¹⁰⁷ koje služe kao etički kodeks za liječnike, a pisane su u obliku priručnika s smjernicama o pružanju skrbi, održavanja povjerljivosti pacijenata te profesionalnog ponašanja.

¹⁰⁴ Kregar, J., Marčetić, G., Grubišić, K., *Etika u politici i javnoj upravi*, Zagreb, 2016., str. 108.

¹⁰⁵ Marčetić, G., Lalić Novak, G., Škarica, M., Džinić, J., Manojlović Toman, R., *et. al.*, *Komparativna javna uprava – nastavni materijali*, Zagreb: Institut za javnu upravu, 2015, str. 81.

¹⁰⁶ National Health Service, dostupno na: <https://www.nhs.uk/>

¹⁰⁷ Good Medical Practice, dostupno na: <https://www.gmc-uk.org/professional-standards/good-medical-practice-2024>

4.2. Skandinavske zemlje

Skandinavske zemlje su zemlje s najmanjom stopom korupcije te im je etično ponašanje u javnoj upravi na visokoj razini unatoč tome što Finska i Švedska uopće nemaju opći etički kodeks za javne službenike. Danska i Norveška donijele su ga tijekom zadnjih deset godina. Kodeksi su kratki i sažeti bez propisanih provedbenih mehanizama. Predstavljaju primjer vrijednosno orijentiranih kodeksa jer same odredbe kodeksa navode da njegovo kršenje ne povlači sankcije. Na taj način službenici moraju dobrovoljno usvojiti smjernice.¹⁰⁸ Zdravstvo se financira iz poreza te su usluge uglavnom besplatne ili sufinancirane od strane države. Unatoč tome što postoji visoka razina povjerenja građana u javnu vlast, prema zahtjevima liječničke profesije u Finskoj, finski liječnički savez (Suomen Lääkäriliitto – Finnish Medical Association, FMA)¹⁰⁹ donosi Etičke smjernice za ponašanje liječnika. Ne postoji formalan posebni etički kodeks.

4.3. Estonija

U grupnoj komparaciji Estonija se svrstava u skupinu postsocijalističkih zemalja koje sredinom devedesetih godina počinju donositi zakone o državnim i javnim službenicima, antikorupcijske strategije i zakone o sprječavanju sukoba interesa, a u novije vrijeme i etičke kodekse i kodekse ponašanja. Kodeksi u tim zemljama svrstavaju se u tri skupine: kodeksi izjave karakteristični za Estoniju i Poljsku, nabrajaju vrijednosti i imaju oblik deset zapovijedi, bez propisanih mehanizama provedbe te oni imenom i strukturom predstavljaju etičke kodekse u cijelosti. Ostale dvije skupine kodeksa su kodeksi statuti karakteristični za Albaniju, Litvu i Rumunjsku te mješoviti oblici kodeksa karakteristični za Bugarsku i Češku.¹¹⁰ Po pitanju posebnih etičkih kodeksa u zdravstvu također se pridržavaju Estonskog kodeksa medicinske etike¹¹¹, koji je donio Estonski liječnički savez (EAL)¹¹². Ovaj kodeks sadrži smjernice za profesionalno ponašanje i odnose liječnika s pacijentima, kolegama i društvom. On nije zakon ali Estonski liječnički savez može sankcionirati liječnike koji ga prekrše. U Estoniji postoje i državni propisi o zdravstvenoj etici, koji su obvezujući i reguliraju profesionalno ponašanje zdravstvenih radnika.

¹⁰⁸Kregar, J., Marčetić, G., Grubišić, K., *Etika u politici i javnoj upravi*, Zagreb, 2016., str.109.

¹⁰⁹ Finnish Medical Association, dostupno na: <https://www.laakariliitto.fi/en/>

¹¹⁰ *Ibid.*, str.110.

¹¹¹ Estonski kodeks medicinske etike: dostupno na: https://www.arstideliit.ee/wp-content/uploads/2011/10/Eesti_arstieetika_koodeks.pdf

¹¹² Estonski liječnički savez, dostupni na: <https://arstideliit.ee/>

4.4. Francuska

Francuska je uz Njemačku predstavnica zemalja iz kontinentalno europskog kruga za koje je karakterističan nizak stupanj korupcije i neetičnih ponašanja te kod njih ne postoje posebni etički kodeksi za državne službenike već su oni uređeni službeničkim zakonodavstvom. Etička načela sadržana su u zakonima i imaju zakonsku snagu, a obuhvaćaju osobno i ekskluzivno obavljanje službe, poštovanje hijerarhije, nepristranost, neutralnost, čuvanje profesionalne tajne, integritet, financijski integritet, transparentnost u radu i poštivanje načela zakonitosti. Može se reći da su etička načela u tim zemljama usvojena kao internalizirani standardi postupanja.¹¹³ Ovlasti u javnoj upravi podijeljene su između različitih razina vlasti. Država je nadležna za službe poput zdravstva, obrazovanja, socijalnu skrb i druge.¹¹⁴ Obzirom na navedeno posebni kodeks u zdravstvu *Code de déontologie médicale*¹¹⁵ ili Kodeks medicinske deontologije u Francuskoj propisuje Nacionalno vijeće liječničke komore (Conseil National de l'Ordre des Médecins – CNOM)¹¹⁶ te je on pravno obvezujući akt koji ima pravnu snagu i primjenjuje se na sve liječnike koji rade u Francuskoj. Također propisuje obveze liječnika i može pokretati disciplinske postupke u slučaju kršenja odredbi.

¹¹³ *Ibid.*, str. 110.

¹¹⁴ Marčetić, G., Lalić Novak, G., Škarica, M., Džinić, J., Manojlović Toman, R., et al., Komparativna javna uprava – nastavni materijali, Zagreb: Institut za javnu upravu, 2015, str. 124.

¹¹⁵ Code de déontologie médicale, dostupno na: <https://www.conseil-national.medecin.fr/sites/default/files/codedeont.pdf>

¹¹⁶ Conseil National de l'Ordre des Médecins – CNOM, dostupno na: <https://www.conseil-national.medecin.fr/>

ZAKLJUČAK

Definicije pojmova etike, morala, moralnog postupanja ukazuju na složenost tih pojmova koji su predmet proučavanja brojnih znanstvenih disciplina. Iz navedenog u ovom diplomskom radu može se zaključiti da je etika ključna komponenta u javnoj upravi te da ima važnu ulogu u oblikovanju ponašanja državnih i javnih službenika. Potreba za primjenom etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja na globalnoj i nacionalnoj razini javlja se kroz društvene promjene i reforme koje zahvaćaju javnu upravu. Učinkovitost primjene ne ovisi samo o smjernicama koje su kodeksom propisane već i o institucionalnoj podršci koju institucije, vlada, ministarstva, agencije, odbori daju u promicanju etičkog ponašanja u javnoj upravi. Na primjeru posebnih etičkih kodeksa u javnoj upravi vidljivo je da i službenici kroz stalne edukacije i usavršavanja trebaju promicati svijest o etici i etičkom ponašanju. Posebni etički kodeksi oblikovani su s ciljem prilagodbe etičkih smjernica specifičnim izazovima pojedinih sektora javne uprave, čime se osigurava njihova veća učinkovitost.

Analiza Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika u Hrvatskoj pokazala je da on definira načela, obveze i pravila ponašanja, postavlja temeljne smjernice etike u javnoj upravi, ali da građani i dalje etički kodeks percipiraju kao formalni dokument bez stvarne provedbene moći budući da smo svakih nekoliko mjeseci svjedoci neke političke afere za koju doznajemo iz medija. S druge strane, posebni etički kodeksi pružaju preciznije smjernice prilagođene izazovima pojedinih službi, no često zanemaruju povezanost s širim etičkim standardima javne uprave. Etičke kodekse bi trebalo ažurirati u skladu s promjenama u društvu kako bi oni ostali relevantni i primjenjivi u suvremenom kontekstu. Prečeste izmjene mogu izazvati nesigurnost službenika i javnosti te otežati njihovu dosljednu primjenu. Važno je pronaći ravnotežu između stabilnosti i prilagodbe kako bi kodeksi bili odraz vrijednosti koje odgovaraju suvremenim etičkim izazovima. Pomak je ipak učinjen donošenjem novog Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika čija učinkovitost će se tek vidjeti budući da je isti stupio na snagu 25. siječnja ove godine.

Budući razvoj etičkog sustava u javnoj upravi trebao bi ići u smjeru jačanja etičke svijesti, preciznijeg definiranja odgovornosti i prilagodbe kodeksa suvremenim izazovima, uključujući tehnološki napredak i digitalizaciju upravnih procesa. Samo kroz sustavan i dosljedan pristup moguće je osigurati da etika u javnoj upravi postane stvarna praksa, a ne samo formalna obveza.

LITERATURA

KNJIGE I ČLANCI:

1. Bezić, Ž. (2005.). *Ljudsko ponašanje*. Split, Hrvatska: Sveučilište u Splitu, Katolički bogoslovni fakultet, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/39424>.
2. Borković I. (1999.). *O pojmu službenika, Hrvatska komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Zagreb, Hrvatska Vol.1, No. 2., 189-212.
3. Džinić, J., Musa, A. (2012.). *Regulacija profesija*, Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
4. Ilić, M., Zoretić, G., *Etički kodeksi u državnoj upravi Republike Hrvatske*. Acta Economica Et Turistica, Zagreb, Hrvatska, 303-325., dostupno na: <https://doi.org/10.46672/aet.9.2.7>.
5. Grubišić, K. (2022.). Etika. U Grubišić, K., Marčetić, G., Zrinščak, S., Manojlović Toman, R., (ur.) *Etika i javna uprava*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 1-23.
6. Grubišić, K., Marčetić, G., Zrinščak, S., Manojlović Toman, R. *Etika i javna uprava*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
7. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2012.). *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
8. Koprić, I. (2016.). Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene - nužna je nova upravna paradigma. *Političke analize*, br. 7 (26), 3-12., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/167364>.
9. Kregar, J., Marčetić, G., Grubišić, K. (2016.). *Etika u politici i javnoj upravi*. Zagreb, Hrvatska: Novi informator.
10. Marčetić, G. (2013.). Etički kodeksi i etika javnih službenika. *Javni službenici*, god. 13, br.2. HKJU-CCPA, str. 499-539., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/192928>.
11. Marčetić, G. (2019.). Izazovi upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi u 21. stoljeću. U Marčetić, G., (ur.) *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*, Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu, 1-35., dostupno na: https://iju.hr/Dokumenti/pub_41.pdf#page=19.

12. Marčetić, G. (2015.). *Etika u javnoj upravi*, Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
13. Marčetić, G., Lalić Novak, G., Škarica, M., Džinić, J., Manojlović Toman, R., et al. (2015.). *Komparativna javna uprava – nastavni materijali*, Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
14. 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, Hrvatska: Institut za javnu upravu, 265-301.
15. Šafer, T. (2016.). Represivna država: primjer Dubrovačke Republike u vrijeme humanizma i renesanse. U *Essehist: časopis studenata povijesti i drugih društveno-humanističkih znanosti*, god 16, br.8.8, 35-46., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/280699>.
16. Žižak, A. (1999.). *Pitanja profesionalne etike-jedno od temeljnih pitanja profesionalnog identiteta socijalnih pedagoga, Kriminologija & socijalna integracija*, Zagreb, Hrvatska: Edukacijsko – rehabilitacijski fakultet Zagreb, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/138697>

ETIČKI KODEKSI, ZAKONI I DRUGI PRAVNI AKTI:

17. Etički kodeks državnih službenika i namještenika, Narodne novine, br. 49/06, 40/11, 8/25.
18. Kodeks medicinske etike i deontologije, Narodne novine, br. 55/08, 139/15.
19. Etički kodeks medicinskih sestara, Hrvatska komora medicinskih sestara, dostupno na: https://www.hkms.hr/data/1321863874_853_mala_Eticki%20kodeks.pdf.
20. Etički kodeks Akademije likovnih umjetnosti, Akademija likovnih umjetnosti, dostupno na: https://www.alu.unizg.hr/alu/cms/upload/dokumenti/pravilnici/2022-23/Eticki_kodeks_ALU_-_nakon_AV_31.7.2023_FIN.pdf.
21. Etički kodeks Prve gimnazije Varaždin, Prve gimnazije Varaždin, dostupno na: http://www.gimnazija-varazdin.skole.hr/upload/gimnazija-varazdin/images/static3/1192/attachment/Eticki_kodeks_Prve_gimnazije_Varazdin_11.3.14.pdf

22. Etički kodeks za muzeje, dostupno na: <http://www.icom-croatia.hr/wp-content/uploads/2011/11/Eticki-kodeks-za-muzeje.pdf>.
23. Etički kodeks policijskih službenika, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_12_145_2005.htm.
24. Estonski kodeks medicinske etike: dostupno na: https://www.arstideliit.ee/wp-content/uploads/2011/10/Eesti_arstieetika_koodeks.pdf
25. Izmjene i dopune etičkog kodeksa državnih službenika, Narodne novine, 134/08, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_11_134_3787.html.
26. Kodeks o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru, Narodne novine, br. 81/13., 113/16., 69/17
27. Kodeks profesionalne etike službenika ministarstva financija, carinske uprave, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006_12_133_3021.html
28. Kodeks medicinske etike i deontologije, dostupno na: <https://www.hlk.hr/EasyEdit/UserFiles/3-kodeks-medicinske-etike-i-deontologije-procisceni-tekst.pdf>
29. Kazneni zakon, Narodne novine, broj 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18,126/19, 84/21,114/22, 114/23, 36/24.
30. Poslovnik o radu etičkog povjerenstva Prve gimnazije Varaždin, dostupno na: http://www.gimnazija-varazdin.skole.hr/upload/gimnazija-varazdin/images/static3/1192/attachment/Poslovnik_o_radu_Etickog_povjerenstva_22.10.08.pdf
31. Pravilnik o disciplinskom postupku Hrvatske liječničke komore, dostupno na: <https://www.hlk.hr/EasyEdit/UserFiles/Pravilnici/2019-2020/pravilnik-o-disciplinskom-postupku.pdf>
32. Pravilnik o pravima i odgovornostima medicinskih sestara, dostupno na: https://www.hkms.hr/data/1321863849_481_mala_Pravilnik%20o%20pravima%20i%20odgovornostima%20medicinskih%20sestara.pdf
33. Statut Hrvatske komore medicinskih sestara, dostupno na: https://www.hkms.hr/data/1321863849_481_mala_Pravilnik%20o%20pravima%20i%20odgovornostima%20medicinskih%20sestara.pdf

34. Statut Hrvatske liječničke komore, dostupno na:
<https://www.hlk.hr/EasyEdit/UserFiles/propisi/2022/statut-hlk-interni-prociscenitekst.pdf>
35. Uredba o Uredu za socijalno partnerstvo, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2025_01_8_57.html.
36. WHO Code of Ethics, dostupno na: https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ethics/code-of-ethics.pdf?sfvrsn=d56578a6_8&download=true.
37. Zakon o službenicima i namještenicima u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine, broj 86/08, 61/11, 04/18, 112/19.
38. Zakon o liječništvu, Narodne novine, 121/03, 117/08, čl.50., dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003_07_121_1707.html.
39. Zakon o sestринstvu, Narodne novine, 121/03, 117/08, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003_07_121_1710.html.
40. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, broj 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15, 131/17.

MREŽNI IZVORI

Etika, Škole.hr., dostupno na: <https://www.skole.hr/etika-filozofska-disciplina>.

Etika, Hrvatska enciklopedija, dostupno na:

<https://www.enciklopedija.hr/clanak/etika>.

Moral, Hrvatska enciklopedija, dostupno na:

<https://www.enciklopedija.hr/clanak/moral>.

Hamurabi. Hrvatska enciklopedija, dostupno na:

<https://www.enciklopedija.hr/clanak/hamurabi>.

Indeks percepcije korupcije 2024 - objava rezultata 11. veljače 2025. godine, dostupno na: <https://transparency.hr/hr/>.

Globalni korupcijski barometar, dostupno na: <https://mpudt.gov.hr/globalni-korupcijski-barometar/21948?lang=hr> .

International Council of Museums, dostupno na:

<https://icom.museum/en/resources/standards-guidelines/code-of-ethics/>.

Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, dostupno na:
<https://mpudt.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo-6300/uprava-za-ljudska-prava-nacionalne-manjine-i-etiku/etika-24739/povjerenik-za-etiku/29806?lang=hr>.

Povjerenstvo za medicinsku etiku i deontologiju, dostupno na:
<https://www.hlk.hr/EasyEdit/UserFiles/Djelokrug%20rada/djelokrug-rada-povjerenstva-za-medicinsku-etiku-i-deontologiju.pdf>.

Izvješće o podnesenim pritužbama na neetično ponašanje državnih službenika u 2024. godini, dostupno na:
<https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Etika//Izvjescje%20o%20podnesenim%20prituzbama%20na%20neeticno%20ponasanje%20drzavnih%20sluzbenika%20u%202024%20godini.pdf>.

National Health Service, dostupno na: <https://www.nhs.uk/>.

Good Medical Practice, dostupno na: <https://www.gmc-uk.org/professional-standards/good-medical-practice-2024>.

Finnish Medical Association, dostupno na: <https://www.laakariliitto.fi/en/>

Estonski liječnički savez, dostupno na: <https://arstideliit.ee/>.

Code de déontologie médicale, dostupno na: <https://www.conseil-national.medecin.fr/sites/default/files/codedeont.pdf>.

Conseil National de l'Ordre des Médecins – CNOM, dostupno na:
<https://www.conseil-national.medecin.fr/>.