

**Izvorni naučni rad**

UDK: 17:004.222.5:3.07

**Prof.dr. Nezir Krčalo<sup>1\*</sup>**

**Prof.dr. Adnan Džafić<sup>2\*</sup>**

## ETIKA I INTEGRITET U UPRAVI

### **Sažetak**

*Vrijednosti pojedinca formiraju se kroz porodicu, obrazovanje i razna kulturološka iskustva, dok se vrijednosti javnih službenika oblikuju tradicijom sistema vlasti koji čine pravila. Cilj je u rad javnih službenika inkorporirati oba pristupa, pristup zasnovan na vrijednostima i pristup zasnovan na pravilima. Neetično postupanje i nedostatak integriteta prepreka su ostvarenju zadataka uprave, te imaju neposredne i opsegom nesagledive negativne posljedice na pojedinca i društvo. Stoga se u novije vrijeme izgradnja djelotvornog sistema etike i integriteta kroz kompleks pravila, postupaka i institucija smatra kamenom temeljcem koncepta dobrog javnog upravljanja. Rukovodeći službenici vlastitim primjerom trebaju promicati integritet i etično ponašanje službenika u svakodnevnom radu. U principu, etička svijest zajednička je odgovornost svih članova organizacije, pa bi u izradi posebnih kodeksa ponašanja trebali učestvovati kako rukovodeći državni službenici, tako i svi drugi zainteresirani službenici bez obzira na hijerarhiju zastupljenu u organizaciji.*

**Ključne riječi:** *etika, moral, identitet, integritet, javna služba.*

## ETHICS AND INTEGRITY IN ADMINISTRATION

### **Summary**

*Individual values are formed through family, education, and various cultural experiences, while the values of public officials are shaped by the*

---

<sup>1</sup> \* Fakultet za upravu pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

<sup>2</sup> \* Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu

*rule-of-government tradition of rule-making. The goal is to incorporate both approaches, value-based approaches and rule-based approaches into civil officials. Unethical treatment and lack of integrity are an obstacle to the fulfillment of the tasks of administration, and have an immediate and scope of unimaginable negative consequences on the individual and society. Consequently, the construction of an effective system of ethics and integrity through the complex of rules, procedures and institutions has recently been considered a cornerstone of the concept of good public governance. Managing officers, by their own example, should promote the integrity and ethical behavior of civil officials in everyday work. In principle, ethical consciousness is the common responsibility of all members of the organization, so they should take part in the development of special codes of conduct, such as managing civil officials and all other interested officials, regardless of the hierarchy represented in the organization.*

**Key words:** *ethics, morality, identity, integrity, public service.*

## **Uvod**

Realnost moralne dimenzije života nije potpuno slaganje. Konflikti, u samom pojedincu ili među pojedincima, kao i mogućnost greške koja je u samom pojmu odlučivanja založena, u velikoj mjeri definišu oblast ljudskih postupaka. Suština slobode i jeste činjenica da postoji mnogo više mogućnosti nego što traži moralni zahtjev, tako da je mogućnost da pogriješimo na neki način inherentna slobodi koju imamo. Ako izaberemo jednu mogućnost, po strani ostavljamo ostale koje i dalje imaju svoju razložnu snagu. Zbog toga je odlučivanje i povezano sa odgovornošću, što smo učinili nešto što moralnost zahtijeva ili što to nismo učinili.

Moralni integritet se može okarakterisati kao čvrstina, dosljednost ili nezavisnost u djelovanju. Osim toga, integritet podrazumijeva različitost i odvojenost individua, kao i ideju identiteta moralnog subjekta. Neki pobornici savremene etike vrline direktno se pozivaju na intuicije svakodnevnog jezika morala, te smatraju da osoba odintegriteta podrazumijeva dvije intuicije: prvo, integritet je primarno formalni odnos

nekoga prema sebi samom ili različitim aspektima sebe; i drugo, integritet je na važan način povezan sa moralnim djelovanjem, ili drugačije rečeno, postoje izvjesna supstancijalna ili normativna ograničenja na kojima se djelovanje sa integritetom zasniva. Ipak, isti autori upozoravaju da, iako se ponekada djelovanje u skladu sa integritetom bukvalno izjednačava sa moralnim djelovanjem, u nekim drugim slučajevima moralno djelovanje razlikujemo od djelovanja u skladu sa integritetom. Richard Norman u tom smislu primijećuje: „Termin 'integritet' ponekad se upotrebljava da označi vjernost ma kom idealu, ali mislim da se on može upotrijebiti i da označi jedan naročiti način vođenja moralnih zahtjeva, koji je suprotan stanovištu korisnosti.“<sup>3</sup>

## 1. Etika i moral

Sva područja i oblasti ljudskog djelovanja prožeti su moralnom dimenzijom. Moralne norme karakteriše obaveznost koja je dvostruka (individualno i društveno) u odnosu na pravne i običajne obaveznosti koje su jednostruke (isključivo društvene). Društvene odnose potrebno je regulisati na organizovan način u cilju nesmetanog funkcionisanja istih, a to čini država putem pravnih normi, propisujući i sankcije za nepoštivanje istih. Iako se sadržinski razlikuju, moral i pravo imaju dodirnih tačaka.<sup>4</sup> Sankcije za prekršaj moralnih normi javljaju se u vidu spontane reakcije uže ili šire sredine, dok, s druge strane, država koristi prinudu radi sprovođenja pravnih normi.

Etika i moral odnose se kao teorija i praksa, etika se odnosi na teoriju, a moral na praksu ispravnog ponašanja. Ako moralni sud govori da je nešto dobro ili loše, da bi se prosuđivalo o nečemu kao takvom potrebno je posjedovati mjerilo, a za moralni sud ono se pojavljuje u obliku normi i pravila. Te norme propisane su od strane društva ili autoriteta. Pored prihvatanja i poštovanja normi i pravila, potrebna je i sposobnost razumijevanja šta činiti u konkretnim situacijama, u biranju između više mogućnosti. Moralnost se vezuje za određeni stepen svijesti koja se izražava kao sposobnost

<sup>3</sup> Norman, R., *Reasons for Actions: A Critique of Utilitarian Rationality*, Basil Blackwell, Oxford, 1971, str. 100.

<sup>4</sup> Raz, Dž., *Etika u javnom domenu*, Cid, Podgorica, 2005., str. 242.

planiranja i predviđanja postupaka i njihovih posljedica. Svijest omogućava uvid u posljedice ljudskih postupaka u odnosu na pojedinca i društvo, u čemu se ogleda značaj za moralnu praksu. Za donošenje moralnih sudova bitno je poznavanje ljudi i ljudskih odnosa. Savjest predstavlja moralnu samoocjenu, moralni sud osobe o sebi samoj, ocjenu vlastitih postupaka na osnovu svijesti o posljedicama postupaka i osjećaja dužnosti i obaveznosti.<sup>5</sup>

## 2. Integritet

Integritet je svakako jedan od termina koji je mnogo lakše primijeniti u odgovarajućem kontekstu, nego mu precizno odrediti značenje. Pokušaćemo da ovaj termin bliže odredimo i zato ćemo se najprije osvrnuti na etimološku analizu.

Etimološki, korjenska osnova današnjeg termina integritet potiče iz indoevropskih jezika, od *tag*, što na Sanskritu znači dodirnuti, držati. Od ovog korjena potiču engleske riječi *taste*, *tax*, *tact* i brojne složenice. U latinskom jeziku najprije je izveden glagol *tangere* (eng. *to touch*), što znači dodirnuti. Geometrijski pojam tangenta (prava koja dodiruje kružnicu) direktno je izveden od ovog glagola. Past particip glagola *tangere* je *tactus*. Kada ovom past participu dodamo prefiks *in*, koji značenjski donosi negaciju, dobijamo *in-tactus*, što znači netaknut. Tako smo došli do prvog značenja. Najraniji oblik latinske verzije *integritas* (od *integer*, *intactus*), u engleskom jeziku bila je riječ *integrite* (od francuskog *intègrité*), danas *integrity*, mada je latinski izvornik najprije našao svoj pandan u engleskoj riječi *entire*.<sup>6</sup>

Možemo da govorimo različitim vrstama integriteta: fizičkom, moralnom, profesionalnom itd. Cilj nam nije da iscrpno odredimo obim pojma integritet, već da dođemo do određenja koja su nam potrebna za pojam moralnog integriteta, koja su njegova *differentia specifica*.

---

<sup>5</sup> Mur, DŽ. E., *Principi etike*, Plato, Beograd, 1998., str. 199.

<sup>6</sup> John Beebe, *Integrity in Depth*. Texas. Texas A&M University Press, 1992., str. 6.

## 2.1. Fizički integritet

Na tragu pomenute funkcionalne analize, fizički integritet bi trebalo da omogući očuvanje netaknutosti našeg organizma, našeg tijela tj. fizičke komponente naše ljudske prirode. Fizički integritet je minimalan, biološki i fizički preduslov svakog djelovanja. Fizički aspekt integriteta vezan je za postupak *zaštite*, a ne, kao većina drugih aspekata integriteta za pojam *kultivisanja*, zbog toga što je fizički integritet vezan za bazičnu vrijednost, za vrijednost života. Pravo u najopštijim i pojedinačnim zakonskim aktima štiti život pojedinca, kao i primjeren tretman svakog ljudskog bića. Osnov takve regulacije jeste jedinstveno ljudska vrijednost dostojanstva. Pojam dostojanstva je osnova koncepcije ljudskih prava. U tom kontekstu dostojanstvo se obično određuje kao unutrašnji i istovremeno socijalni zahtjev za vrjednovanjem i poštovanjem koji pripadaju svakom čovjeku. Dostojanstvo je svakom čovjeku urođeno i ne može se izgubiti, jer smo svi rođeni slobodni i jednaki u dostojanstvu i pravima. Kant je mišljenja da su moralnost i čovječstvo nosioci dostojanstva. Uzimajući u obzir osnove Kantove analize moralnog fenomena, podsjetićemo da autonomna moralnost polaže osnov vrjednovanja ljudskog dostojanstva. Dužnost prema samom sebi se sastoji u tome da čovjek očuva ljudsko dostojanstvo u sopstvenoj ličnosti.<sup>7</sup> Kant pojmom dostojanstva odmah postavlja razliku *vrijednosti* i *dostojanstva*, jer je u kraljevstvu svrha dostojanstvo apsolutna svrha. Za dostojanstvo ne postoji ekvivalent, niti ono može učestvovati na tržištu kao predmet razmjene. Nemoguće mu je procijeniti vrijednost.

## 2.2. Moralni integritet

Naša razmatranja o značenju pojma integritet ukazuju na to da postoje dvije komponente značenja. Jedna komponenta ukazuje na integritet kao cjelokupnost, netaknutost, nepodjeljenost, jedinstvenost, unutrašnju konzistentnost. Ovaj značenjski aspekt možemo smatrati formalnim. Imati integritet u navedenom kontekstu znači biti dosljedan unutrašnjem, određujućem principu, beskompromisno. Na taj način ovo značenje primijenjujemo i u okolnostima u kojima stvari volje, pa tako i beskompromisnosti, nisu prisutne: u kontekstu vezanom za entitete

---

<sup>7</sup> Imanuel Kant, *Zasnivanje metafizike morala*, Beograd. BIGZ, 1981, str.89.

kakvi su država, brojevi i sl. Drugi značenjski aspekt ukazuje na moralni kvalitet osobe, tiče se njene bazične moralne vlastitosti. Tako integritet znači iskrenost, prisustvo jakih moralnih principa, čestitost, postojanu podređenost strogim moralnim normama. Potpunost se u kontekstu drugog značenjskog aspekta pretvara u moralnu ispravnost, posvećenost bazičnim moralnim vrijednostima, istrajnu pravdoljubivost, savršenstvo ili netaknutost karaktera. Ovaj drugi značenjski aspekt je aspekt koji upućuje na moralni integritet pojedinca. Pojmom moralnog integriteta tematizuje se suštinski kvalitet našeg praktičnog uma, govori se o našem moralnom Ja, o našoj bazičnoj moralnoj vlastitosti. Imati integritet u drugom značenjskom aspektu znači imati moralni integritet. Biti osoba od moralnog integriteta znači da je moralnost te osobe potpuna, savršena, u smislu da zahtjeve moralnosti doživljava eksplicitno kao nedodirljive, beskompromisne, nepodložne korupciji, bez mogućnosti da ih zbog bilo kojih drugih interesa stavi u drugi plan. Smatramo da je pojam integriteta kada se postavi u domen koji se tiče osoba, suštinski pojam sa moralnim kontekstom. Posvećenost moralnoj normi kod osobe traži kvalitet, a u osnovi je to kvalitet koji osobu određuje kao moralno biće: sposobnost da istraje u svojim dužnostima.

Da li integritet automatski znači moralni integritet? Praksa koja nas kao ljudska bića određuje podrazumijeva svrsishodnost. Ukoliko imamo integritet, mi postavljamo ciljeve i radimo na njihovom ostvarivanju sa ujednačenim kvalitetom i istrajnošću. Ali, mi time nismo nužno zavrijedili i moralni integritet. Često moralni integritet zahtijeva baš žrtvovanje snažnih vanmoralnih interesa iz moralnih razloga. Spremnost da u situaciji konflikta to žrtvovanje i učinimo, dokazuje u nama moralni integritet. Tako, moralni integritet predstavlja jasnu svijest o tome da je moralni razlog valjano zasnovan i da, kao takav, nosi prioritet, jer se drugi interesi sa interesom za moralnost ne mogu mjeriti.

### **2.3. Profesionalni integritet**

Profesionalni integritet čuva vrijednosti koje su suštinske za praksu određene struke. Značajan je zbog toga što je udio u odlučivanju i odgovornosti stručnjaka veći, pa je samim tim odanost vrijednostima struke suštinska ukoliko hoćemo ispravne odluke i postupke. Okolnosti kojima

bi neko posvetio veću pažnju i tako kompromitovao suštinske vrijednosti svoje profesije, govorele bi u prilog koruptivnosti karaktera i odsustvu profesionalnog integriteta osobe.

Integritet službenika i namještenika podrazumijeva da on ima potrebno znanje i vještine, ponaša se etično, u skladu sa zakonom i moralom, i da nije podložan neetičkim ili nemoralnim (korupcijskim) pritiscima. Integritet institucije podrazumijeva način rada institucije i zaposlenih u njoj, koji rade i djeluju nezavisno, nepristrasno, transparentno i pošteno. Jačanjem integriteta, kako službenika tako i institucije, jača i povjerenje javnosti u rad organa. Ne može se govoriti o integritetu institucije ako ne postoji integritet pojedinaca, koji je svjestan da interes institucije mora biti iznad njegovog privatnog interesa. Integritet je u suprotnosti sa licemjerjem<sup>8</sup>. Kao što postoje znaci dobrog zdravlja, postoje i indikatori integriteta:

- 1.) Otvoren za povratne informacije,
- 2.) Prihvata ličnu odgovornost,
- 3.) Izjednačava svoje potrebe sa potrebama drugih,
- 4.) Vježba razumijevanje i suosjećanje,
- 5.) Traži savjete drugih,
- 6.) Uvažava poglede koji su različiti,
- 7.) Djeluje sa integritetom čak i kada je neprikladan,
- 8.) Čuva sporazume,
- 9.) Zna razliku između humora i neprijateljstva.

#### **2.4. Odnos: identitet - integritet**

Psiholozi analiziraju integritet pojedinca u njegovom odnosu prema željama. Međutim, osoba čije ponašanje određuje najjača želja u datom trenutku ne može biti osoba sa integritetom. Ukoliko je motiv koji vodi naše postupke jačina želje, naše ponašanje predstavlja stihiju *ad hoc* radnji,

---

<sup>8</sup> John Louis Lucaites; Celeste Michelle Condit; Sally Caudill, *Contemporary rhetorical theory: a reader*, Guilford Press, 1999., str. 92.

koje nas uzimaju u posjed. Drugim riječima, mi se i ne pitamo šta bi to trebalo daželimo; ne poredimo želje mi sami, one nas uzimaju. Želje ne postaju htijenja, jer sloboda založena u volji ne rukovodi postupcima.

Druga artikulacija koju nazivamo psihologističkom je izjednačavanje integriteta sa identitetom pojedinca, tj. sa obavezama koje potvrđuju identitet pojedinca (*identity-conferring commitments* ili *ground projects*). Ova koncepcija prvi put se pojavljuje kod Bernarda Vilijamsa,<sup>9</sup> a njena formulacija glasi: lični integritet je zasnovan na vrijednostima, principima i projektima koji su konstitutivni za identitet pojedinca. Vilijams tvrdi da oni leže u osnovi obaveza čijem je ispunjenju osoba duboko i intenzivno posvećena i sa kojima se identifikuje.

U relevantnoj literaturi spominju se najmanje tri vrste identiteta: društveni, lični i kolektivni. Pojam identiteta podrazumijeva odgovor na pitanja: Tko sam ja?, Tko je drugi?, tj. identitet se uvijek određuje naspram nekog drugog, pa je „drugost“ princip razlike relacija u kojoj se definira identitet, za razliku od integriteta koji se određuje „iznutra“. Erikson definira identitet kao sposobnost da se sačuva unutrašnja istovjetnost i kontinuitet i da se o sebi misli kao o različitom biću u odnosu na druge.<sup>10</sup> Riječ je o procesu samoidentifikacije i razgrađivanja identiteta u toku razvoja individuacije pojedinca i grupe, te se mora shvatiti kao dinamična kategorija. Pojedinci se najprije mogu ukorijeniti u svoju društvenu sredinu da bi mogli odrediti svoje mjesto u svijetu u kojem žive i da s te tačke krenu dalje u pravcu razvijanja svoje posebnosti. Identifikacija započinje u porodici, u procesu primarne socijalizacije i prolazi kroz različite faze u suočavanju pojedinca sa širim društvenim miljeom.

U kontekstu rasprave o integritetu shvaćenom preko koncepta identiteta naročita pažnja se posvećuje tzv. „bazičnom projektu“ koji je srž ili esencija našeg moralnog bića, a to je skup principa ili obaveza koji nas čini onim što jesmo. Bazična moralna vlastitost se ogleda u bezuslovnom poštovanju i ispunjavanju vlastitih moralnih vrijednosti i dužnosti formulisanih tako

---

<sup>9</sup> Bernard Williams, *Moral Luck: Philosophical Papers 1973-1980*, Cambridge:Cambridge University Press, 1981., str.164.

<sup>10</sup> Erikson Erik, *Identitet i životni ciklus*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2008, str. 87.



da afirmišu vrijednost ljudskog dostojanstva. Bazična moralna vlastitost je ono što čini naše moralno Ja. Na jedan način moralno Ja znači da imamo jasno određene normativne principe koji čine oslonac pri odlučivanju o postupcima, a sa druge strane to znači da smo svjesni i da prihvatamo činjenicu da je moralno prosuđivanje u našem životu veoma važno. Tako se integritet sa značenjem potpunosti i savršenstva ovdje odnosi na nedodirljivost, beskompromisnost, nepodložnost korupciji onog moralnog u nama. Moralni integritet suštinski zavisi od pouzdanosti znanja koje o sebi imamo. Postupak koji je odraz moralnog integriteta suštinski je povezan sa onim što smatramo vlastitim identitetom: ono što činimo nije nešto prema čemu nemamo nikakav stav. Jak osjećaj vlastitosti, koji je autentičan tj. ne potiče od samoobmanjivanja, preduslov je moralnog integriteta.

### **3. Etički kodeksi - potpora integritetu**

Javna služba ima svoje vrijednosti, a najvažnija od njih je - integritet. Ovaj pojam može se tumačiti kako bi pokrio širok spektar birokratskih ponašanja, ali se također koristi za etiku administracije ili javne službe, te principe i standarde za ispravno ponašanje državnih službenika. Negativne pojave u upravi, nezakonita i nepravilna postupanja, posljedica su nedovoljno razvijenog etičkog sistema. Neetično postupanje i nedostatak integriteta donose negativne posljedice na pojedinca i društvo, a i prepreka su kvalitetnom ostvarenju zadataka uprave. Iz tog razloga, izgradnja djelotvornog etičkog sistema kroz skup pravila i postupaka, smatra se osnovom koncepta dobrog javnog upravljanja.

Kroz etičke kodekse nastoje se definisati internalizirana pravila ponašanja službenika, u cilju unaprijeđenja njihovog poštivanja i definisanja vanjskog sistema nadzora nad etičnošću ponašanja. U obavljanju javnih poslova, etika je nužna za postizanje zadataka države i osiguranje javnog interesa. Stoga je potrebno postaviti pravila i institucionalne mehanizme kojima se uspostavljaju i implementiraju etička načela. Usvajanje etičkih načela je proces koji uključuje prepoznavanje i saniranje problema sistema koji su prepreka njihovoj adekvatnoj primjeni.

Obzirom da demokratska politička kultura nije garantovana pravnim normama, već je internalizirana u moralnim zahtjevima, pravila koja se tiču obavljanja javne dužnosti su pravna i etička. Pravna pravila tiču se osnovnih prava i obaveza, nadležnosti, načina obavljanja dužnosti i dr. Međutim, većina pravila koja se tiče načina obavljanja dužnosti više je etičkog, nego pravnog značaja. Pravila etičke naravi mijenjaju se u vremenu i prostoru, određeni su društvenim, ekonomskim i političkim kontekstom, pa ih je teško formalizirati, sistematizirati i kodificirati.

Historijski gledano, etički kodeksi pojava su mnogo starijeg datuma i nalaze se u temelju religijskih tradicija i građanskih kultura. Interesi u pogledu etike posljednjih godina usmjereni su ka institucionalno-normativnoj regulaciji ponašanja, čemu svjedoče brojne antikorupcijske strategije, produkcija etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja javnih službenika.

Nikada nije izvjesno da li će oni kojima je povjereno obavljanje neke javne dužnosti, tu dužnost obavljati savjesno. Činjenica je da oni koji hoće da čine dobro u interesu zajednice, naći će načina za to čak i kada ih norme, pravila ili vanjski nadzor ne obavezuju na to. Građani, posredstvom izbora, dio svojih moći prenose na izabrane predstavnike, koji bi, kako slijedi, trebali obavljati svoje dužnosti u njihovom interesu. Garanciju pouzdanja u institucije i njihove rukovodioce čine unaprijed propisana pravila, procedure i nadzor. U savremenim društvima očekuje se mnogo više, pa tako građani zahtijevaju transparentnost u radu, obavještanje javnosti o politici i preduzetim koracima, obrazloženje odluka koje se donose, informisanje građana o njihovim pravima, načinu ostvarivanja i sl. U cilju unaprjeđenja i ispunjenja svih ovih zahtjeva, fokus se stavlja ne samo na institucije, već i na pojedince koji njima rukovode. Kako biti siguran da pojedinci koji obavljaju javnu dužnost, neće staviti ovlaštenja koja su im data u službu privatnih interesa?

Zakonima se uređuje odnos između vlasti i građana, a element prisile odnosno prinude zbog neispunjenja obaveza, sastavni je dio zakona. Obzirom na nespremnost regulisanja svih situacija, zakonodavci definišu načela kojima preporučuju određena ponašanja. Etički kodeksi sačinjeni su od obrazaca uzornog, društveno prihvaćenog i poželjnog ponašanja. Čak

i kada zakon ne brani drugačije postupanje, potrebno ih se pridržavati. Ono što karakteriše sve etičke kodekse, a ujedno ih razlikuje od zakona, je postavljanje normi koje važe isključivo za određenu grupu lica (novinare, doktore, državne službenike itd.). Možemo reći da etički kodeksi regulišu problematiku koja je zakonima nedostupna. Zakonodavcima može poslužiti kao orijentir u smislu preuzimanja narednih koraka. Tako, ako se kodeks pokaže nedovoljno jakim da otkloni neželjena ponašanja, praćenjem njegove primjene moguće je utjecati na zakonodavce u cilju postizanja željenog efekta. U suprotnom, ako kodeksi uspješno funkcionišu, nepotrebna je dalja akcija zakonodavaca. S druge strane, osobe na rukovodećim pozicijama institucija i organizacija svjesni su toga da će uz kvalitet i značaj takvog akta postići ugled u očima građana. Po pitanju kodeksa određene grupe ili profesije vrlo je bitno, pored njegovog osnovnog sadržaja, uspostaviti tijelo koje će redovno pratiti njegovu primjenu.

#### **4. Evropski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi**

Evropski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi (u daljem tekstu: Kodeks), odobren od strane Evropskog parlamenta 2001. godine, čini ključni instrument za praktičnu primjenu načela dobre uprave. Kodeksom se podupiru naponi za poboljšanje kvaliteta uprave u Evropi, a i šire. Dobra uprava koristi svim građanima i stanovnicima, naročito onim koji su u direktnom doticaju sa njom. Službenicima je Kodeks koristan vodič za odnose s javnošću, a građanima pomaže da dobiju uvid u standard u upravi koje imaju pravo očekivati kada su u pitanju institucije Evropske unije. Sa odobrenjem Kodeksa, Evropski parlament usvojio je i rezoluciju kojom se prilikom utvrđivanja slučajeva loše uprave Evropski ombudsmen poziva na primjenu Kodeksa. Tako, tokom svojih ispitivanja i u svom proaktivnom radu na promicanju dobre uprave, na odgovarajući način poziva se na Kodeks. Svaki građanin EU ima pravo uložiti pritužbu ombudsmenu što je jedno od temeljnih građanskih prava u EU (Povelja o temeljnim pravima, član 43.). Podnositelj pritužbe ne mora biti lično opterećen lošom upravom, a ombudsmen provodi istrage i na vlastitu inicijativu. Ombudsmen ne donosi pravno obavezujuće odluke, niti Kodeks predstavlja pravno obavezujući instrument. Dijelovi Kodeksa preklapaju se s temeljnim pravom na dobru upravu (član 41. Povelje o temeljnim pravima Evropske unije). Tako je

svakoj osobi garantovano pravo na dobru upravu putem institucija EU-e kada su u pitanju pravni predmeti te osobe.

Ispravna primjena prava Evropske unije ovisi od uslužnosti uprave, pri čemu javni službenici razumiju i primjenjuju načela dobre uprave. Etičke norme čine ključni faktor te uslužnosti. U junu 2012. godine ombudsmen je objavio prečišćenu verziju etičkih normi kojim se rukovodi javna uprava EU, a koja se sastoji od pet načela javne službe.

Načela javne službe kojima se trebaju voditi službenici EU-e:<sup>11</sup>

### *a) Posvećenost Evropskoj uniji i njezinim građanima*

Službenici trebaju biti svjesni da institucije Unije postoje da bi služile interesima Unije i njezinih građana u ispunjavanju ciljeva ugovora. Njihove preporuke i odluke trebaju biti donesene samo u cilju služenja tim interesima. Službenici trebaju svoje funkcije obavljati na najbolji mogući način te u svakom trenutku težiti poštovanju najviših profesionalnih standarda. Trebaju se s pozornošću odnositi prema svom položaju, koji je od povjerenja javnosti, te biti dobar primjer drugima.

### *b) Integritet*

Službenici trebaju biti vođeni osjećajem za ispravno te se u svakom trenutku ponašati na način koji može podnijeti i najdetaljnije javne provjere. Ova obaveza nije potpuno ispunjena samo pukim djelovanjem u skladu sa zakonom. Službenici se ne smiju dovesti u položaj finansijske ili druge ovisnosti koji bi mogao utjecati na obavljanje njihovih funkcija, uključujući i primanje poklona. Obavezni su odmah prijaviti bilo kakve privatne interese povezane sa svojim funkcijama. Službenici su obavezni provoditi mjere izbjegavanja sukoba interesa i pojave takvih sukoba. Trebaju djelovati brzo i u cilju rješavanja svakog nastalog sukoba. Ova je obaveza na snazi i nakon napuštanja dužnosti.

---

<sup>11</sup> Evropski ombudsmen, *Evropski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi*, <http://www.ombudsman.europa.eu>

*c) Objektivnost*

Službenici trebaju biti nepristrasni, bez predrasuda, vođeni dokazima i voljni saslušati različita gledišta. Trebaju moći prepoznati i ispraviti pogreške. Tokom postupaka u kojima se provode komparativne procjene, državni službenici trebaju svoje preporuke i odluke temeljiti samo na zaslugama i drugim činionicima propisanim zakonom. Službenici ne smiju diskriminirati ili dopustiti da činjenica da im se određena osoba sviđa ili ne sviđa utječe na njihovo poslovanje.

*d) Poštovanje drugih*

Službenici se trebaju odnositi s poštovanjem jedni prema drugima i prema građanima. Trebaju biti ljubazni, spremni pomoći, biti tačni i otvoreni za suradnju. Trebaju ulagati iskreni napor u razumijevanje onoga o čemu drugi govore te se izražavati jasno i jednostavnim jezikom.

*e) Transparentnost*

Službenici trebaju biti voljni razjasniti svoje aktivnosti i obrazložiti svoje postupke. Trebaju voditi odgovarajuće zapisnike i biti otvoreni za uvid javnosti u njihovo poslovanje, uključujući i poštovanje ovih načela javnih službi.

Službenici ova načela trebaju imati na umu kako bi im ona olakšala pravilno razumijevanje i primjenu te ih usmjeravala prema pravilnim odlukama u situacijama koje zahtijevaju njihovu procjenu. Ova načela tako pomažu u podizanju kvalitete javne uprave, osnaživanju vladavine zakona te smanjivanju mogućnosti samovoljne primjene diskrecione moći. U relevantnim se slučajevima ombudsmen poziva na ova načela tokom uvida u moguću lošu upravu vezanu za aktivnosti institucija, tijela, ureda i agencija EU.

## **Zaključak**

Etika i etično ponašanje čovjeka i društva općenito, razvili su se iz običaja i skupa pravila koji su prenošeni usmenim putem, a zatim i u pisanom obliku. Organizacije i institucije postoje na temelju određenih vrijednosti i pravila kojih se potrebno pridržavati. Za etiku javne uprave može se tvrditi da je njen temelj ponašanja u skladu sa zakonom. Istina je da bi neetične radnje službenika stajalo institucije brojnih posljedica, pa tako etika u javnoj upravi služi i kao mehanizam da se utječe na ugled organa, organizacija i institucija u javnosti. Kod visokorazvijenih država etički kodeksi ponašanja sve više postaju pravilo, a uključivanje u savremene procese globalizacije i evropskih integracija, nameće potrebu etičkog ponašanja. Javna uprava, kao područje gdje se razvija niz odnosa sa pojedincima, institucijama i društvom općenito, pravi vezu između individualne, institucionalne i socijalne etike.

Isključivo formalno sprovođenje propisa ne doprinosi stvaranju funkcionalnog sistema. Inkorporacija etičkih standarda čini rad institucija kvalitetnijim i efikasnijim, te jača njihov integritet. Cilj je motivisati službenike u pravcu ličnog razvoja zasnovanog na etičkim postupanjima. Lična reforma, koja je zapravo i društvena potreba, predstavlja uvertiru za društvenu reformu. Povećanje svijesti i etičkih kapaciteta uspješno je u kombinaciji sa nadzorom rada javne uprave od strane civilnog društva. Unapređenjem etičkog rasuđivanja zasnovanog na društvenim vrijednostima podstiče pojedince, institucije i društvo općenito da postupaju u skladu sa normama i pravilima. Efektivni etički kodeksi predstavljaju mnogo više od običnog teksta ili pravnih pravila, oni trebaju tumačiti fundamentalna načela i vrijednosti javne službe.

---

**Literatura**

- Androniceanu, A. (2009). Code of Conduct/Code of Ethics, in P. J. Suwaj & H. J. Rieger (eds.) *Public Integrity: Theories and Practical Instruments*, Bratislava: NISPAcee
- Armstrong, Elia (2005). *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*, United Nations.
- Beebe, John (1992). *Integrity in Depth*. Texas: Texas A&M University Press.
- Bernard Williams (1981). *Moral Luck: Philosophical Papers 1973-1980* (Cambridge: Cambridge University Press.
- Erikson, Erik (2008). *Identitet i životni ciklus*, Beograd, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva., „Evropski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi“
- Gilman, S. C.(2005), *Ethics Codes and Codes Of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*, Prepared for the PREM, the World Bank, Washington, DC,
- John Louis Lucaites; Celeste Michelle Condit; Sally Caudill (1999). *Contemporary rhetorical theory: a reader*, Guilford Press.
- Kant, Imanuel (1981). *Zasnivanje metafizike morala*, Beograd, BIGZ.
- Klopić, Rifat (2011). *Poslovna etika*, Tuzla, Off-set.
- Menzel, Donald C. (2007). *Ethics Management for Public Administrators*, M.E. Sharpe, Armonk.
- Mur, DŽ. E. (1998). *Principi etike*, Beograd, Plato.
- Norman, R.(1971). *Reasons for Actions: A Critique of Utilitarian Rationality*, Basil Blackwell, Oxford.
- Raz, Dž. (2005). *Etika u javnom domenu*, Podgorica, Cid.
- Talanga, Josip (2001). *Klasični tekstovi iz etike*, Zagreb. Hrvatski studiji.
- Tompson, Dennis F. (2007). *Politička etika i javna služba*, Beograd, Glasnik.

- Tugendhat, Ernst (2003). *Predavanja o etici*, Zagreb, Naklada Jasenski i Turk.
- Vukasović, A.(1995). *Etika, moral, osobnost*, Zagreb, Filozofsko Teološki institut D.I.