

DOI: 10.7251/GFP1202207V

UDC: 174:352.084

Pregledni rad

Datum prijema rada:
3. maj 2012.

Datum prihvatanja
rada:
4. juni 2012.

**Doc. dr
Nevenko
Vranješ**

Fakultet pravnih
nauka

Panevropski univerzitet
„Apeiron“ Banja Luka

Službenička etika

(teorijski i pravno)

Sažetak: Službenička etika predstavlja bitan element moderne uprave i javne službe. Opšta je pretpostavka, da uspostavljanje i implementacija etičkih kodeksa i principa predstavlja ključan korak ka profesionalizaciji javne službe. Pored toga, pitanje službeničke etike predstavlja značajan segment analize u okviru reforme javne uprave, a shodno zahtjevima evropskih integracija. O značaju službeničke etike govori i činjenica da je ona danas u mnogim zemljama u potpunosti pravno regulisana kategorija. U radu se analizira službenička etika kroz teorijski pristup i normativnu poziciju sa osvrtom na stvarno stanje, imajući u vidu da često postoji nesklad između navedenih nivoa regulacije.

Ključne riječi: moral, etika, službenička etika, javna služba i kodeks ponašanja.

UVOD

Pojmovi moral i etika predstavljaju *condicio sine qua non* moderne javne službe. Razvojem i napretkom ljudskog društva i države navedeni termini doživljavali su svoju transformaciju kako u smislu praktičnog tako i pravnog značenja. U oblasti uprave i javne službe, kao nigdje drugdje, došlo je i do njihovog podvođenja pod pravo odnosno izvršeno je njihovo pravno uobličavanje i pretvaranje u pravnim aktom (najčešće kodeksom) uređene norme ponašanja. Postavlja se pitanje zašto je važno pravno regulisanje etike u upravi odnosno javnoj službi. Postoji nekoliko razloga od kojih svakako najvažniji je, da uprava

obuhvata značajan segment društvenih odnosa o čemu govori i činjenica da je svaki šesti posao u državi upravni. Pored toga, upravne poslove vrše javni službenici na različitim nivoima državne organizacije koji raspolažu prerogativima vlasti kada odlučuju o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica pri čemu imaju mogućnost diskrecionog odlučivanja što stvara izvjesnu «komociju» postupanja koja nerijetko dovodi do zloupotrebe ovlaštenja. Stoga, javni službenici treba da postupaju po ustavu i zakonu ali i po moralnim principima. Najzad, uprava je ogledalo jednog društva i kroz njen rad i ponašanje (pogotovo u odnosu prema građanima) dobijamo jasnu sliku stepena demokratizacije datog društva.¹ Upravo iz ovih razloga službenička etika predstavlja centralno pitanje u radu uprave.

POJAM MORALA I SLUŽBENIČKE ETIKE

Riječ moral potiče od latinske riječi *mo*-običaj, *mores*-vladanje, *moralis*-običajan. Grčka riječ *ethikos* ima isto značenje običaja, vladanja. Ove dvije riječi se sinonimno upotrebljavaju, s tom razlikom što se za cjelokupnu nauku koja se bavi proučavanjem morala upotrebljava riječ *etika*.

Može se reći da moral predstavlja skup određenih nepisanih normi, običaja, pravila, smjernica, dopuštanja, zabrana, ideala i stavova kojima se rukovode pojedinci, društvene grupe i zajednice u svom svakodnevnom radu, životu i mišljenju. Moral podrazumijeva određeno individualno i društveno postupanje i odnos prema drugom. Drugi je uvijek predmet morala. Sa individualnog stanovišta moral se može objasniti kao griža savjesti za nepravredno urađenim i negativnim postupkom, ili osjećaj zadovoljstva za nečim dobrim i korisnim u radu i postupku.

Moral je sistem vrijednosnih stavova i postupaka u odnosu na vlastito činjenje ili nečinjenje u odnosu na drugoga. Moral se povezuje sa dobrim ili zlim ljudskim postupcima u društvu. Moralno biće i moralni čovjek su svečiti ideal koji "dežura" u svim društvima i svim epohama u istoriji ljudskog roda.²

Načelno, za nemoralno ponašanje nema pravne sankcije. Sankcija je moralna osuda. Međutim došlo je do izvjesnog pravnog otklona u ovakvom stavu. Propisivanjem kodeksa etičkog ponašanja koji su u svojim osnovnim obilježjima podzakonski pravni akti, a koji sadrže određene propisane norme ponašanja za koje je predviđena zakonska sankcija, opravdano možemo govoriti o pravnoj sankciji moralnog prestupa.

Ključni nosioci poslova uprave su javni službenici. Svojim položajem i aktivnošću koju obavljaju te čestim kontaktima sa strankama, javni službenici na

¹ "Dugotrajno robovanje i rđava uprava mogu toliko zbuniti i unakaziti shvatanje jednog naroda da zdrav razum i prav sud njemu otančaju i oslabe, da se potpuno izvitopere. Takav poremećen narod ne može više da razlikuje ne samo dobro od zla, nego i svoju sopstvenu korist od očigledne štete." Ivo Andrić, *Znakovi pored puta*, Svjetlost, Sarajevo, 1986.

² Šijaković, I.: *Sociologija – uvod u razumevanje globalnog društva, treće dopunjeno izdanje*, Univerzitet u Banjoj Luci, Ekonomski fakultet, Banja Luka, 2008, str. 240.

meti su stalne kritike u pozitivnom i u negativnom smislu. Naime, radi se o tradicionalnom zanimanju koje je veoma izazovno te pruža veliki broj mogućnosti od početka do okončanja službe. Zanimanje javnog, a posebno državnog službenika je posebno upečatljivo za ove prostore i vuče korijene još od nekadašnjeg prestižnog, uticajnog i priznatog činovničkog posla. Iako je država doživljavala različite oblike društvenog uređenja u svakom od njih postojala je državna služba i državni službenici kao imanentna kategorija svakog društva od monarhije preko totalitarizma pa do demokratskog društva. Državni službenici u širem smislu predstavljaju državu. Oni obavljaju prevashodno autoritativne poslove, odnosno poslove koji po svojoj prirodi predstavljaju vršenje prerogativa državne vlasti. To podrazumijeva da oni u odnosu prema drugim subjektima sa kojima ostvaruju odgovarajuće kontakte istupaju sa jačom voljom.³ Stoga, postupak selekcije državnih službenika od najranijih vremena pa i danas predstavlja izuzetno ozbiljan i zahtjevan proces koji iziskuje fer i pravičan pristup uz jasne i precizne normativne pretpostavke. Treba naglasiti, da selekcija ne podrazumijeva procjenu moralne podobnosti službenika.⁴ Moralna dimenzija službenika dolazi do izražaja u njegovom vršenju službe.

Službenička etika podrazumijeva da pojedinci u organizacijama mogu donositi moralne ocjene i biti objekti moralnih ocjena. Postoje dva zajednička pogleda na upravu – da službenici trebaju slijediti politike organizacije ili podnijeti ostavku i da službenici ne trebaju snositi moralnu odgovornost za greške njihovih organizacija čime se službenička etika čini nemogućom.⁵

³ Rađenović, M.: *Mjesto službeničkog prava u sistemu prava Republike Srpske*, Moderna uprava, broj 1, časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Banja Luka, 2008, str. 24.

⁴ U okviru prijavnog obrasca Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine kandidat potpisuje nekoliko izjava, među kojima se neke odnose i na njegove etičke reference, kao što su: izjava da nije otpušten iz državne službe kao rezultat disciplinske mjere na bilo kojem nivou vlasti u Bosni i Hercegovini, odbijanja polaganja zakletve, samovoljnog napuštanja državne službe ili davanja neistinitih i netačnih podataka prilikom prijema u državnu službu, u roku od tri godine prije dana objavljivanja upražnjenog radnog mjesta (član 22.g. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH); izjava da se protiv kandidata ne vodi krivični postupak (član 22. h. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH), što se dokazuje uvjerenjem, te da nije kažnjavan ili su prema njemu prestale pravne posljedice presude za krivično djelo nasilja u porodici, izrečene pravosnažnom sudskom presudom, u skladu sa Krivičnim zakonima (član 22.f. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH); izjava da nije pod optužnicom Međunarodnoga tribunala za bivšu Jugoslaviju u Hagu i da nije odbio povinovati se naredbi da se pojavi pred Tribunalom) član IX 1. Ustava BiH (član 22.i. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH); izjava da nije ostvario pravo na ličnu penziju po bilo kojem osnovu (član 22.e. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH); izjava da nije smijenjen sa neke državne funkcije odlukom Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (odnosi se samo za prijave na radna mjesta rukovodećih državnih službenika) i najzad, izjava pod punom moralnom, materijalnom i krivičnom odgovornošću da su svi odgovori na pitanja navedena u prijavnom obrascu, kao i samoj izjavi, istiniti, potpuni i tačni što kandidat potvrđuje svojeručnim potpisom. Prijavni obrazac Agencije za državnu upravu Republike Srpske, sadrži i izjavu da se na kandidata ne odnose odredbe Zakona o državnim službenicima koje regulišu nespojivost i sukob interesa.

⁵ Thompson, F. D.: *The Possibility of Administrative Ethics*, Princeton University, 1985, <http://www.jstor.org/discover/10.2307/3109930?uid=3737568&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=47698948962797>, 30.04. 2012. godine.

Službenička etika predstavlja skup društvenih pravila i vrijednosti koje je javni službenik prihvatio kao sopstvena mjerila za postupanje i ponašanje onda kada je u ulozi javnog službenika, odnosno u vršenju javne službe.⁶

Glavni društveni odnosi na koje se odnose pravila službeničke etike su: (1) odnos službenika prema građanima kao pojedincima; (2) odnos službenika prema društvu kao cjelini; (3) odnos službenika prema upravnoj organizaciji i (4) odnos službenika prema radu.⁷

Odnos službenika i građana predstavlja najznačajniju ali i najosjetljiviju vrstu odnosa koja nastaje u vršenju javne službe. Naime, javni službenik vršeći povjerenu mu službu na bilo kom nivou vlasti (republičkom, lokalnom ili u subjektu sa javnim ovlaštenjima) rješava u upravnom postupku o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica donoseći upravne akte ili provodeći upravne (materijalne) radnje što ima direktan odraz na pojedinca–građanina, najčešću drugu stranu u upravnom odnosu. Upravo kroz prizmu tog odnosa javni službenik–građanin dolazi do najvećeg izražaja etičnost postupanja javnog službenika odnosno same uprave koju on zastupa i predstavlja. U tom odnosu moguće je isprofilirati nekoliko principa službeničke etike i to: (1) javni službenici nisu posebna kategorija koja može upravljati građanima već se prema građanima moraju odnositi pažljivo i s uvažavanjem; (2) građani su korisnici usluga javnih službenika ali važi i obrnuto, tako da se odnosi između javnih službenika i građana moraju zasnivati na ravnopravnosti i jednakosti;⁸ (3) između javnih službenika i građana treba da postoje odnosi međusobne saradnje i pomaganja bez favorizovanja odnosno davanja prednosti bilo kome; (4) nužno je permanentno informisanje šire javnosti i građana o radu javne uprave odnosno javne službe, gdje svaki građanin treba imati saznanja o pravnim propisima, svojim pravima i dužnostima, zatim metodama, sredstvima i ciljevima upravnih organa i organizacija kao i javnih službi.⁹

Odnos službenika prema društvu kao cjelini zasniva se na njegovoj lojalnosti prema sredini u kojoj živi i djeluje. S tim u vezi, svaki javni službenik na bilo kom nivou službe mora biti državljanin zemlje u kojoj vrši javnu službu. Gubitkom državljanstva javni službenik gubi i službenički status.

Odnos službenika prema upravnoj organizaciji ili službi u kojoj radi obuhvata dvije dimenzije: jedna je odnos prema ciljevima, zadacima i načinu vršenja po-

⁶ Vlatković, M.: *Službeničko pravo*, Besjeda i BLC, Banja Luka, 2009, str. 106.

⁷ Pusić, E.: *Nauka o upravi, X izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Školska knjiga, Zagreb, 1993, str. 247.

⁸ Diskutabilno je pitanje ravnopravnosti i jednakosti stranaka u upravnom odnosu. Pravno, ova jednakost ne postoji. Naime, između subjekata u upravnom odnosu postoji neravnopravnost budući da preovladava jača volja organa državne uprave odnosno subjekta sa javnim ovlaštenjima u odnosu na drugu stranu upravnom odnosu. Stoga možemo samo govoriti o ravnopravnosti strana u upravnom odnosu s etičkog aspekta. Više o upravnom odnosu vidjeti u: Kunić, P.: *Upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjaluci i Uprava za policijsko obrazovanje, Banjaluka, 2010, str. 79–86.

⁹ Vigoda-Gadot, E.: *Managing Collaboration in Public Administration, The Promise of Alliance among Governance Citizens and Businesses*, Praeger, London, 2003, page 85–117.

slova same organizacije, a druga odgovarajući kolegijalni odnos prema članovima, odnosno drugim javnim službenicima–kolegama, koji također rade u tom organu, organizaciji odnosno službi. U tom smislu, javni službenik mora da doživljava svoju radnu sredinu veoma blisko, da se stavi u svrhu realizacije njenih ciljeva te da sa najvećim mogućim zalaganjem i stepenom stručnosti izvršava dodjeljene zadatke kako bi doprinio ukupnoj afirmaciji svoje radne sredine. Svakako, u prvom redu javni službenik štiti najširi mogući javni odnosno društveni interes, što i jeste cilj javne službe ali treba naglasiti da se u demokratski uređenoj upravi interes i ciljevi uprave poklapaju sa javnim interesima. U pogledu odnosa prema drugim javnim službenicima zaposlenim u istom organu (organizaciji ili javnoj službi) neophodno je razvijati međusobne drugarske i kolegijalne relacije zasnovane na uzajamnom razumijevanju, poštovanju i uvažavanju. U tom smislu je neophodno razvijati radnu sredinu koja bi bila zaštićena kako spolja tako i iznutra kao i takav ambijent u kojem će se svaki javni službenik osjećati zaštićenim, cijenjenim i poštovanim sa jednakim mogućnostima edukacije i napredovanja.

Odnos službenika prema radu treba da bude takav da javni službenik ulaže svu svoju stručnost, lične i profesionalne kapacitete kako bi na jedan ekonomičan način izvršio dodjeljene zadatke i ostvario postavljene ciljeve kako lične (profesionalne) tako i kolektivne. U tom smislu, treba da postoji primjerno interesovanje službenika za predmet njegovog rada, želju da podigne stručni nivo rada, usavrši potrebne vještine za obavljanje rada, da ima osjećaj da je rad slobodno izabrao i da zbog te slobode izbora ima i lični osjećaj zadovoljstva. Sama organizacija odnosno služba u kojoj se rad obavlja može da preduzima niz stimulativnih mjera u vidu nagrada, pohvala i priznanja ali i sankcije disciplinske i materijalne prirode kako bi unaprijedila odnos službenika prema radu. Svakako da sankcije treba primjenjivati *ultima ratio*, nakon iscrpivanja drugih sredstava kao i temeljne analize.

Državni službenik kao ovlašteni predstavnik države, vršenjem povjerenih zadataka i funkcija, ostvaruje javni interes. Prema tome, javni interes ili javno dobro u bliskoj je vezi sa administrativnim odlukama, jer im daje pravac i značenje. Kako ovaj odnos podrazumijeva i moralnu dužnost ali i obavezu javnih službenika on uključuje i etiku. Etika je zato od krucijalnog značaja za cjelokupan domen aktivnosti u koje je uključen javni službenik.¹⁰

KODEKS PONAŠANJA JAVNIH SLUŽBENIKA

Profesija javni službenik i uprava kao visoko zahtjevna struka, preko koje se ostvaruje najveći broj ljudskih sloboda i prava, kao moralno odgovorna institucija zahtjeva i prisustvo odgovarajućih etičkih standarda u njoj. Zahtjev za etičkom odgovornošću državnih službenika (ali i funkcionera) rezultat je transparentnosti savremenog demokratskog društva. Javnost je postala manje snishodljiva prema

¹⁰ Jung, S. J.: *Public Administration: Design and Problem Solving*, California, 1986, p. 275.

nosiocima javnih ovlaštenja i povećana su očekivanja za njihovim dobrim ponašanjem i postupanjem u skladu sa visokim etičkim standardima.¹¹

Etički standardi, kao društvena pravila ponašanja pripadnika određene profesije, nastaju dugogodišnjom empirijom na osnovu prakse, i oni nisu zamišljeni kao statička, već dinamička kategorija koja prati razvoj društva i humanizaciju odnosa u njemu. Zato se u mnogim državama u svijetu, pribjegava donošenju etičkih kodeksa kojima se utvrđuju standardi moralnog ponašanja službenika, ali i organizacioni mehanizmi koji ih štite. Kodeksi i različiti oblici organizacionih sredstava, predstavljaju objektivne kriterije koje su uspostavljeni da nadziru upotrebu i zloupotrebu dužnosti i obaveza službenika. Tako su u SAD, od afere Votergejt (Watergate)¹² od juna 1972. godine, preko 40 vlada država članica i Kongres SAD donijeli etičke kodekse za javne službenike.

Kao što je već pomenuto, neke države zakonski su uredile oblast samoregulacije, što je suprotno činjenici da etika i moral jesu društvene, a ne pravne norme. Takav slučaj susrećemo u Irskoj koja je 2005. godine donijela Zakon o etici javnih službi. Tako, kada pojedini nosioci vlasti ili javni službenici nisu u stanju da sami razrade etičke standarde, zakon odnosno pravna norma može biti osnov za uvođenje etike.

Etički kodeks javnih službenika i namještenika čini skup standarda i pravila ponašanja kojih se zaposleni u organima javne uprave pridržavaju u vršenju poslova iz nadležnosti organa. Etički kodeks se odnosi i na lica koja su zasnovala radni odnos imenovanjem, odnosno postavljenjem u državnom organu. Zaposleni poslove vrši uz dosljednu primjenu etičkih standarda i pravila ponašanja. Etičkim kodeksom se uređuju veoma značajna etička pitanja koja se odnose na: nepristrasnost i neutralnost; lojalnost, profesionalnost, ljubaznost zaposlenih, posvećenost standardima; izbjegavanje konflikta interesa; ne vršenje drugih poslova van radnog vremena koji štete ugledu organa; pristup informacijama; čuvanje službene tajne; prijavljivanje neetičkih zahtjeva; postupanje sa poklonima i ponudama; zloupotreba vršenja poslova; zaštita imovine i sredstava; odnosi sa pretpostavljenim i ostalim službenicima; zaštita životne sredine; pristojno odijevanje i sl. Posebnim etičkim kodeksom može se urediti postupanje zaposlenih u pojedinim specifičnim organima, kao npr. policija, carine, porezna uprava, inspekcija i dr.

Službenička etika, s aspekta etičkog kodeksa, uglavnom podrazumijeva prava, ali i obaveze zaposlenih u organima javne službe da se u vršenju svojih poslova pridržavaju Etičkog kodeksa službenika i namještenika, obavezu da se privatni interes ne smije stavljati ispred javnog interesa i vršenje poslova koristiti za

¹¹ Milenković, D.: *Javna uprava (skripta)*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011, str. 239.

¹² Votergejt je naziv za seriju političkih skandala tokom mandata američkog predsjednika (republikanca) Ričarda Niksona prema čijem su nalogu prislušćivani pripadnici opozicionih demokrata. Ova dešavanja dovešće do Niksonove ostavke 9. avgusta 1974. godine. Vidjeti: <http://dictionary.reference.com/browse/watergate>, 15.05. 2012. godine.

sticanje imovinske ili neimovinske koristi, ali i obavezu službenika da izbjeg-
ne mogući konflikt interesa.¹³

Pored dužnosti javnih službenika da se etički ponašaju, oni danas sve više imaju
obavezu da obavještavaju javnost o nemoralnom ili nelegalnom postupanju njihovih
poslodavaca ili nadređenih.¹⁴

Svaki javni službenik mora odmah prijaviti svaki slučaj korupcije ili sva- ku sumnju
nadležnom službeniku, Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv
korupcije ili drugom nadležnom organu.¹⁵

Valja napomenuti, da kod nas ovaj institut tzv. *Whistleblower* („duvača u
pištaljku“), tj. lica koji prijavljuju nezakonite postupke u okviru svojih organi-
zacija, nije zaživio.¹⁶ Kao razlozi mogući i vjerovatni su, da nema pravne zaštite ovakvih lica te
nedovoljno razvijena svijest za građansku prevenciju i sprečavanje korupcije.

PRAVNI POLOŽAJ SLUŽBENIČKE ETIKE U BOSNI I HERCEGOVINI

Službenička etika je normirana kroz zakone i kodekse u cijeloj Bosni i Her-
cegovini uglavnom na svim nivoima vlasti. Osim generalne klauzule koja važi za javne
službenike određenog nivoa vlasti, pojedini resori uprave (policija, vojska, carina i dr.)
donijeli su sopstvene kodekse ponašanja za svoje službenike. Takođe, kodeksi postoje i u
sudovima, tužilaštvima, parlamentima, zdravstvenim ustanovama i sl.

Državni službenik dužan je da se ponaša i postupa u skladu sa Kodeksom dr-
žavnih službenika, koji usvaja Savjet ministara, na prijedlog Agencije za državnu službu BiH.¹⁷

¹³ Prema odredbama *Code of Good Administrative Behaviour* (Kodeks ponašanja dobre uprave), Evropska komisija u svojim odnosima s javnošću poštuje sljedeće principe: zakonitost; nediskriminacija i jednak tretman; proporcionalnost preduzetih mjera u odnosu na ciljeve i dosljednost. Vidjeti: http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/index_en.htm, 15.05. 2012. godine.

¹⁴ Šire vidjeti: Dusk, R.: *Whistleblowing and Employee Loyalty*, Joseph Desardins, John MC Call (eds). *Contemporary Issues in Business Ethics*, Wadsworth Publishing Co, Belmont, 1985. p. 295–300, navedeno prema: Milenković, D.: *Op. cit.*, str. 240.

¹⁵ *Strategija za borbu protiv korupcije (2009–2014)*, str. 3., <http://www.msb.gov.ba/docs/strategija1.pdf>, 15.05. 2012. godine.

¹⁶ S tim u vezi, u SAD je još 1912. godine donesen poseban zakon koji je štitio zaposlene javne službenike koji prijave nezakonite postupke u svojoj organizaciji. Vidjeti: *The Lloyd-La Follette Act* in Fisher L.: *National Security Whistleblowers*, Congressional Research Service – The Library of Congress, 2005, p. 3–5.

¹⁷ Čl. 14, stav 5 Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09 i 8/10. O teorijskim pitanjima vezanim za etički kodeks, vidjeti šire: Why Have a Code of Ethics? <http://www.ethicsweb.ca/codes/coe2.htm>, 24. 04. 2012. godine.

Prilikom obavljanja poslova državni službenici su dužni da se pridržavaju principa profesionalnosti, nepristrasnosti, odgovornosti, poštenja, transparentnosti, efikasnosti i ekonomičnosti, u skladu sa kodeksom ponašanja državnih službenika. Kodeks ponašanja državnih službenika donosi Vlada na prijedlog Agencije za državnu upravu.¹⁸ Ovim kodeksom definišu se smjernice, metode primjene i proceduralna pravila koja promovišu uspostavljanje i održavanje demokratske administrativne službe u upravi Republike Srpske, koja uživa opštu društvenu podršku, te izražava vrline i unutrašnje vrijednosti, koje s jedne strane utvrđuju u sažetom prikazu ideal državnog službenika, a s druge strane pomažu pri oblikovanju dostojnog lika državnog službenika, te u isto vrijeme pokazuje posvećenost javnim interesima, Vladi i zaposlenima i ima obavezujuću snagu za sve one koji su zaposleni u administrativnoj službi.¹⁹

Državni službenik u vršenju svojih zadataka naročito se rukovodi principima utvrđenim u etičkom kodeksu za državne službenike koji donosi Agencija za državnu službu. Kodeks se objavljuje u Službenim novinama Federacije BiH.²⁰ Ovim kodeksom uređuju se principi ponašanja državnih službenika u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine, u vršenju zadataka predviđenih opisom radnog mjesta u odnosu na nadređene i podređene državne službenike, saradnike, građane kao stranke korisnike usluga organa državne službe i druge subjekte.²¹

Pravila ponašanja službenika, odnosno namještenika uređuju se Zakonom o državnoj službi u organima Brčko distrikta BiH, Pravilnikom o radu službenika i namještenika i Kodeksom ponašanja službenika i namještenika. Službenik za etiku u okviru propisanih ovlaštenja je nadležan za praćenje primjene Zakona o državnoj službi u organima Brčko distrikta BiH o čemu izvještava gradonačelnika tromjesečno.²² Shodno navedenom Vlada Brčko distrikta ima usvojen Kodeks ponašanja za javne službenike i namještenike u organima uprave Distrikta. Njegovu suštinu se ogleda u potrebi da se utvrde standardi ličnog i profesionalnog integriteta i ponašanja, kojih bi trebalo da se pridržavaju javni službenici i namještenici; da podrži javne službenike u poštovanju ovih standarda; da upozna građane kakvo ponašanje imaju pravo da zahtijevaju i očekuju od javnih službenika i namještenika i da doprinese izgradnji povjerenja građana u organe uprave. Kodeks službeniku ili namješteniku ne zabranjuje njegovo pravo uključenja u političku stranku, odnosno neku drugu političku organizaciju, ali mu je zabranjeno učestvovati u upravnim i drugim odborima političkih organizacija. Rukovodećim službenicima i namještenicima dodatno se zabranjuje: da imaju funkciju u političkoj orga-

¹⁸ Čl. 5 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08 i 117/2011.

¹⁹ Tačka 1 Kodeksa ponašanja državnih službenika Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske br. 83/2002 i 83/2009.

²⁰ Čl. 17, stav 7 Zakona o državnoj službi Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06 i 04/12.

²¹ Tačka 1 Etičkog kodeksa za državne službenike u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH br. 7/2005 i 82/2009.

²² Čl. 5, stav 2 i 3 Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta, br. 28/06, 29/06 i 19/07.

nizaciji, da budu kandidati na izborima za bilo koji nivo vlasti u BiH, da javno podržavaju ili se suprotstavljaju bilo kom kandidatu za neku javnu funkciju, da drže govore u ime neke političke organizacije, da sakupljaju finansijska sredstva za bilo koju političku organizaciju ili kandidata za javnu funkciju, te da daju novčani doprinos za političku organizaciju ili kandidata za javnu funkciju.²³

Sublimirajući navedeno, može se zaključiti, da na svim nivoima vlasti u BiH postoje zakonske pretpostavke te razrađeni etički kodeksi sa manje ili više istovjetnim principima, pravima i dužnostima javnih službenika u pogledu službeničke etike. Diskutabilno je pitanje njihove praktične primjene i očekivanog efekta.²⁴

ZAKLJUČAK

Službenička etika u javnoj službi u zemljama demokratske orijentacije predstavlja pravom uređenu kategoriju pri čemu normiranost obuhvata najviše pravne akte počevši od Ustava preko zakona pa do podzakonskih akata.

U centru službeničke etike je javni službenik. Službenička etika obuhvata tri najčešća oblika ispoljavanja koji se reflektuju kroz odnose javnih službenika prema građanima, kroz odnose javnih službenika prema organizaciji u kojoj obavlja javnu službu i kroz odnose javnih službenika prema samom radu. Posebnu težinu ima pitanje odnosa javnog službenika prema građanima koji su najčešći tražioci javnih usluga. Upravo u toj sferi službenička etika predstavlja predmet medijskog, naučnog i svakog drugog fokusiranja. Kao elementi sagledavanja službeničke etike na relaciji javni službenik–građanin javljaju se: postojanje korupcije (posebno njena tri elementa: nepotizam, davanje mita i zloupotreba službenog položaja); međusobna saradnja i pomaganje između službenika i građana te odnos ravnopravnosti i nejednakosti (uprkos postojanju «dozirane neravnopravnosti» između uprave i građana – N. V.) Takođe, potrebno je razvijati odnos javne službe i javnih službenika, s jedne strane i javnosti, s druge strane u smislu blagovremene i kontinuirane informisanosti.

²³ Šire o upravi Brčko distrikta BiH u: *Studija sistema integriteta Brčko distrikta BiH, izuještaj*, Transparency International BiH, 2009, str. 37–52.

²⁴ Prema Indeksu percepcije korupcije BiH je u 2009. godini zauzela 99. mjesto među 180 zemalja, što predstavlja pad od sedam mjesta u odnosu na 2008. godinu, a samim tim i pogoršanje percepcije o korupciji u ovoj zemlji. Prema ovom globalnom istraživanju, Bosna i Hercegovina dijeli 99. mjesto sa Zambijom, Tongom, Senegalom, Madagaskarom, Jamajkom i Dominikanskom Republikom. Ovakvo rangiranje Bosne i Hercegovine je zabrinjavajuće ako se uporedi sa susjednom Hrvatskom, koja zauzima 66. mjesto, Crnom Gorom na 69. mjestu, te Srbijom na 83. mjestu Indeksa percepcije korupcije. Nadalje, istraživanje Global Integrity za 2009. godinu je pokazalo da Bosna i Hercegovina i Uganda, među 35 zemalja koje su bile predmet istraživanja, imaju najveći raskorak između usvojenog zakonskog okvira u oblasti suzbijanja korupcije i njegove provedbe u praksi (eng. *implementation gap*). Izvor: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/03/publikacija-monitoring-revised1.pdf>, 15.05.2012. godine.

Ocjena rada javnog službenika u vršenju javne službe, s aspekta službeničke etike, obuhvata dvije dimenzije i to: etički ili moralno prihvatljiv rad i neetički ili moralno neprihvatljiv rad. Međutim, danas se kršenje etičkih principa u vršenju javne službe iskazuje i primjenom pravnih sankcija za konkretno neetičko ponašanje. Egzaktan primjer navedenog nalazimo u članovima Zakona o državnim službenicima koji se odnose na njihovu disciplinsku odgovornost, a koji predviđaju pravnu sankciju za narušavanje načela savjesnosti, nepoštovanje etičkog kodeksa, nesavjestan rad u službi i dr.

Na konkretno analiziranom primjeru Bosne i Hercegovine, službenička etika je propisana zakonima i kodeksima etičkog ponašanja na gotovo svim nivoima vlasti kako generalnim klauzulama tako i u pojedinačnim (uglavnom resornim) oblastima javnog djelovanja. Principi sadržani u pomenutim propisima su uz manje ili veće razlike uglavnom istovjetni ali u svakom slučaju prate modernu evropsku regulativu iz ove oblasti. Praktična istraživanja govore o značajnoj disproporciji između propisanog i stvarnog etičkog ponašanja što se pretežno pripisuje nedovoljnom senzibilitetu, slaboj edukovanosti, lošem procesu selekcije pa i samom mentalnom sklopu i svijesti javnih službenika.

Kada je u pitanju zaštita javnih službenika opredjeljenih da prijave zloupotrebu u javnoj službi, u BiH, kao i većini zemalja regije ne postoje pravni mehanizmi zaštite ovakvih lica što pogoduje korupciji javne službe te bi u narednom periodu ovo pitanje trebalo delegirati nadležnim institucijama izvršne i zakonodavne vlasti.

LITERATURA

- Thompson, F. D.: *The Possibility of Administrative Ethics*, Princeton University, 1985.
- Fisher L.: *National Security Whistleblowers*, Congressional Research Service – The Library of Congress, 2005.
- Jung, S. J.: *Public Administration: Design and Problem Solving*, California, 1986.
- Vigoda-Gadot, E.: *Managing Collaboration in Public Administration, The Promise of Alliance among Governance Citizens and Businesses*, Praeger, London, 2003.
- Vlatković, M.: *Službeničko pravo*, Besjeda i BLC, Banja Luka, 2009.
- Etički kodeks za državne službenike u Federaciji BiH*, Službene novine Federacije BiH br. 7/2005 i 82/2009.
- Zakon o državnim službenicima*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08 i 117/2011.
- Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik BiH, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09 i 8/10.
- Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH*, Službeni glasnik Brčko distrikta, br. 28/06, 29/06 i 19/07.
- Zakon o državnoj službi Federacije BiH*, Službene novine Federacije BiH, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06 i 04/12.
- Kodeks ponašanja državnih službenika Republike Srpske*, Službeni glasnik Republike Srpske br. 83/2002 i 83/2009.
- Kunić, P.: *Upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjaluci i Uprava za policijsko obrazovanje, Banjaluka, 2010.

- Milenković, D.: *Javna uprava (skripta)*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011.
- Pusić, E.: *Nauka o upravi, X izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Školska knjiga, Zagreb, 1993.
- Radenović, M.: *Mjesto službeničkog prava u sistemu prava Republike Srpske*, Moderna uprava, broj 1, časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Banja Luka, 2008.
- Studija sistema integriteta Brčko distrikta BiH, izvještaj*, Transparency Internation- al BiH, 2009.
- Šijaković, I.: *Sociologija – uvod u razumevanje globalnog društva, treće dopunjeno izdanje*, Univerzitet u Banjoj Luci, Ekonosmi fakultet, Banja Luka, 2008.

Nevenko Vranješ

Faculty of Law

Pan-European APEIRON in Banja Luka

The Civil Servant's Ethics

Abstract: The civil servant's ethics is an essential element of modern administration and public services. The general assumption is that the establishment and implementation of ethical codes and principles is a key step toward professionalizing the civil service. In addition, the issue of civil service ethics is an important segment of the analysis within the public administration reform, and in accordance with the requirements of European integration. The importance of civil service ethics is the fact that it is today, in many countries, the full legal regulated categories. This work analyzes the civil servant's ethics through a theoretical approach and the normative position with regard to the actual situation, bearing in mind that there is often a discrepancy between these levels of regulation.

Key words: morality, ethics, civil servant's ethics, public service and code of conduct.