

# Otvorena vlast i regulacija etike u javnoj upravi



**PROF. DR. SC. JOSIP KREGAR**

**PROF. DR. SC. GORDANA MARČETIĆ**

# Otvorenost vlasti



- Otvorenost vlasti - građani trebaju imati pravo sudjelovati u odlučivanju o javnim poslovima, a javna vlast ima obavezu točno, potpuno i pravovremeno obavijestiti javnost o svemu što namjerava, radi i odlučuje.
- Pravo na dostupnost informacija – demokratizacija političke vlasti (*Public service is a public trust*). Temelj ideje nije samo ideološki i politički već praktično iskustvo o disfunkcijama vlasti.
- Početak procesa
  - tehnički aspekt: de-birokratizacija uprave (otvorenost, transparentnost);
  - politički aspekt: liberalna politička filozofija i teorije demokracije ruše koncepciju tajnosti vlasti (*arcana imperii*).

# Društveni procesi i okruženje



- U pozadini tendencije participacije, otvorenosti i transparentnosti u odlučivanju uočava se nekoliko procesa:
  - (1) porast aspiracija ljudi da sudjeluju u političkom odlučivanju kao javnost, a ne samo kao birači;
  - (2) rast složenosti odlučivanja i gubitak monopola tehničkog znanja uprave (ekspertna znanja se često nalaze izvan područja organizirane uprave);
  - (3) demokratizacija područja javnog diskursa i interesa kroz medije (nestaje komocija tajnovitog odlučivanja, a nastaje potreba otvaranja i sudjelovanja građana).
- Uloga međunarodnih organizacija → standardi EU upućuju na izgradnju određenih načela javne vlasti, među kojima otvorenost i transparentnost koji osiguravaju pretpostavke za vanjski nadzor uprave.

# Promjene u odnosima građana i uprave



- Paternalistički odnos - ljudi se tretiraju kao nedorasla djeca → *podanici*, a vladar i vlast preuzimaju odgovornost za djelovanje.
- Građansko-demokratske revolucije → *građani* imaju osnovna prava, a izabrana i odgovorna vlast upravlja u njihovo ime i u javnom interesu; načelo zakonitosti.
- Ubrzani razvoj javnih službi (konac 19. st.) → *korisnici*, važnost mišljenja građana i oblikovanje javnog mnijenja (*public relations*).
- Participacija, mnogostruki oblici sudjelovanja, razvoj lokalne samouprave, civilno društvo → *suradnici*.
- Novi javni menadžment → *potrošači*, promjena koncepta odgovornosti prema građanima (JU je odgovorna za efikasno i kvalitetno obavljanje službe onima koji je mogu platiti). Država i javna uprava daju mogućnost privatnicima da kao → *poduzetnici* sudjeluju u njezinu funkcioniranju.

# Regulacija odnosa građana i uprave



- Na globalnoj razini → normativna regulacija zakonitog profesionalnog i etičnog postupanja u JU: anti-korupcijske strategije i njima pripadajući akcijski planovi, zakoni o državnim službenicima, sprječavanju sukoba interesa i pravu na pristup informacijama, etički kodeksi i kodeksi ponašanja, itd.
- 1996. UN - **Međunarodni kodeks ponašanja za javne službenike** (*International code of conduct for public officials – UN Resolution adopted by the general assembly (A/RES/51/610) Action against Corruption, 12 December 1996*).
- 1998. OECD - **Preporuka o unaprjeđenju etičkog postupanja u javnim službama i temeljnim etičkim načelima u javnim službama** (*Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, C(98)/70, 23 April 1998*).
- 2000. Vijeće ministara u sklopu Vijeća Europe - **Kodeks ponašanja javnih službenika** (*Recommendation No R (2000) of the Committee of Ministers to Member States on codes of conduct for public officials, 11 May 2000*).

# Hrvatska : normativne mjere



- 2002. prvi *Nacionalni program za borbu protiv korupcije*.
- 2003. *Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti* (pretrpio brojne izmjene i naišao na mnoge probleme u praksi; mijenjan 2011. i dalje).
- 2003. *Zakon o pravu na pristup informacijama* (mijenjan 2013. i dalje)
- 2008. *Strategija za suzbijanje korupcije* (posebne mjere u različitim područjima) →
- Izmjene *Zakona o državnim službenicima* (čl. 14. a. jamči anonimnost državnom službeniku koji podnese prijavu zbog sumnje na korupciju odgovornim osobama ili nadležnim državnim tijelima te navodi da taj čin ne predstavlja opravdan razlog za prestanak državne službe).
- 2008. značajna izmjena *Etičkog kodeksa za državne službenike* (iz 2006.); EK-1 mijenjan 2011.
- Neke državne službe – posebni kodeksi (policijski i porezni službenici)
- Etički kodeksi pojedinih struka (liječnici, odvjetnici itd.) – strukovna tijela.
- U JLPRS ne postoji jedinstveni model (istraživanje Marčetić/Vukojičić-Tomić iz 2014. → oko 25% (Ž – 95%, G 42%, O 17%)

# Hrvatska: institucionalno-organizacijske mjere



- Zakonom su osnovana 4 neovisna kontrolna tijela (*tijela integriteta*) kao rezultat institucionalnog razvoja te odgovora na zahtjeve europeizacije i borbe protiv korupcije:
- 1993/94 - **Državni ured za reviziju** – za područje javnih financija,
- 2003. **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave** – za područje gospodarstva,
- 2004. **Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa** – za područje političkog sustava i uprave
- 2013. **Povjerenik za informiranje** – za područje političkog sustava i uprave.
- Druga tijela za promicanje i unaprjeđenje otvorenosti, transparentnosti, integriteta i/ili etike javne uprave:
  - **Pučki pravobranitelj**,
  - **Državno izborno povjerenstvo**,
  - **Etičko povjerenstvo za države službenike** i **etički povjerenici** u državnim tijelima i JLPRS,
  - posebna radna tijela unutar Sabora (*Nacionalno vijeće za praćenje provedbe suzbijanja korupcije*, *Odbor za predstavke i pritužbe Hrvatskog Sabora*, *Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija*) i Ministarstva pravosuđa (*Sektor za suzbijanje korupcije*), te *Agencija za zaštitu osobnih podataka*.

# Zaključno pitanje



- **Treba li normirati etiku?**
- Inkorporacija moralnih normi u pravni poredak → uključivanje političkih i etičkih normi u načela ustavnog poretka, usvajanje “mekih pravila” (*soft law*) i dobre prakse (*best practices*), uvođenje etičkih normi u sustav ljudskih prava i posebne vrste institucija, kodifikacija profesionalnih etičkih normi.
- Norme i nove institucije integriteta ne pokazuju uvijek iste rezultate u različitim zemljama, ali pokazuju promijenjeno gledanje na državu i javnu upravu.
- Propisi nisu dovoljni, osobito ako građani nemaju povjerenja u njihovu provedbu. Potrebno je promjena općeg stava prema građanima i prema vlasti koji će se odraziti kroz prihvaćanje novih vrijednosti te podržati izgradnju kvalitetne i efikasne etičke infrastrukture.



**Hvala na pažnji!**

