

**Etički kodeks državnih službenika - s m j e r n i c e**

**rujan 2013.**

**Verzija 1.0**

# SADRŽAJ

|  |           |
|--|-----------|
| UVOD.....  | 3         |
| <b>I. IMENOVANJE POVJERENIKA ZA ETIKU.....</b>   | <b>4</b>  |
| <i>Obavijest Ministarstvu uprave o imenovanju.....</i>   | <i>4</i>  |
| OSIGURANJE PRETPOSTAVKI ZA OBAVLJANJE POSLOVA POVJERENIKA.....                                     | 5         |
| <b>II. PODNOŠENJE PRITUŽBE .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>III. NAČIN ZAPRIMANJA PRITUŽBI.....</b>   | <b>5</b>  |
| 1. PISANA PRITUŽBA ZAPRIMLJENA U PISARNICI.....  | 5         |
| 2. PRITUŽBA ZAPRIMLJENA USMENIM PUTEM .....  | 5         |
| 3. PRITUŽBA ZAPRIMLJENA E-POŠTOM .....   | 5         |
| 4. PRITUŽBE ZAPRIMLJENE U MINISTARSTVU UPRAVE .....  | 6         |
| <i>Pisanim putem .....</i>   | <i>6</i>  |
| <i>Besplatnim telefonom .....</i>  | <i>6</i>  |
| <i>e-poštom .....</i>  | <i>6</i>  |
| 5. ZAŠTITA ANONIMNOSTI I OSIGURANJE POVJERLJIVOSTI.....  | 6         |
| <b>IV. PROVEDBA POSTUPKA .....</b>   | <b>6</b>  |
| POSTUPAK U SLUČAJU DA ČELNIK NE PRIHVATI IZVJEŠĆE .....  | 7         |
| POSTUPAK ZBOG NEETIČNOG PONAŠANJA SLUŽBENIKA PREMA ČELNIKU TIJELA.....                             | 7         |
| POSTUPANJA U SLUČAJU ANONIMNE PRITUŽBE .....   | 8         |
| POKRETANJE POSTUPKA OD STRANE ČELNIKA TIJELA .....   | 8         |
| PRITUŽBA NA PONAŠANJA SLUŽBENIKA KOJU JE PODNIO SLUŽBENIK DRUGOG DRŽAVNOG TIJELA .....             | 8         |
| PRITUŽBA NA NEETIČNO PONAŠANJE POVJERENIKA – RAZRJEŠENJE POVJERENIKA.....                          | 8         |
| ZASTARA POKRETANJA POSTUPKA .....  | 9         |
| PRITUŽBE NA NAMJEŠTENIKE .....   | 9         |
| <b>V. IZVJEŠĆE ZA ČELNIKA I ODGOVOR PODNOSITELJU PRITUŽBE .....</b>                                | <b>9</b>  |
| <b>VI. POŠTIVANJE ROKOVA .....</b>   | <b>10</b> |
| <b>VII. DOKAZI U PROVEDBI POSTUPKA ISPITIVANJA OSNOVANOSTI PRITUŽBE.....</b>                       | <b>10</b> |
| PRIKUPLJANJE IZJAVA I DODATNIH OBRAZLOŽENJA .....  | 10        |
| ODBIJANJE DAVANJA IZJAVA.....  | 10        |
| PRITUŽBE NA NEZAKONITO POSTUPANJE.....   | 11        |
| UPOTREBA PEČATA .....  | 11        |
| <b>VIII. PRITUŽBE NA PONAŠANJE IZVAN SLUŽBE.....</b>   | <b>11</b> |
| PRIMJERI MOGUĆIH PRITUŽBI NA PONAŠANJE IZVAN SLUŽBE (NE OBUHVAĆA IH ETIČKI KODEKS).....            | 12        |
| <b>IX. PROMICANJE ETIČNOG PONAŠANJA .....</b>  | <b>13</b> |
| POŠTIVANJE INTEGRITETA I DOSTOJANSTVA SLUŽBENIKA (ETIČKI POVJERENIK / POVJERLJIVI SAVJETNIK) ..... | 14        |
| <b>X. IZVJEŠTAVANJE.....</b>   | <b>14</b> |
| <b>XI. ETIČKO POVJERENSTVO .....</b>   | <b>15</b> |

## Uvod

Ministarstvo uprave, kao središnje tijelo nadležno za službeničke odnose, prati primjenu Etičkog kodeksa državnih službenika te, u okviru svog djelokruga rada, surađuje s povjerenicima<sup>1</sup> za etiku i daje im upute i pojašnjenja vezana za provedbu Etičkog kodeksa.

Budući da se u praksi provedbe Etičkog kodeksa pokazalo da se povjerenici za etiku u pojedinim slučajevima, posebno pri rješavanju pritužbi, susreću s problemima u postupanju, Ministarstvo uprave izradilo je smjernice za provedbu Etičkog kodeksa.

Smjernice su izrađene u suradnji s Etičkim povjerenstvom i povjerenicima za etiku, te se temelje na njihovim sugestijama i pitanjima koja su proizašla iz iskustva provedbe Etičkog kodeksa.

Potreba za izradom smjernica proizlazi i iz činjenice da etički kodeksi nisu klasični propisi, te uglavnom artikuliraju vrijednosti i principe očekivane od javnih službenika kada su suočeni s nejasnim ili dvojbenim okolnostima, odnosno donose tek generalna načela ponašanja. Za velik broj etičkih povjerenika stoga je zbunjujuće i to da se na provedbu Etičkog kodeksa ne primjenjuje Zakon o općem upravnom postupku.

Iako Etički kodeks državnih službenika donosi i neke pojedinosti kao što su imenovanje povjerenika za etiku te ispitni postupak koji provode povjerenici, praksa provedbe pokazala je da vrlo često postoje problemi u razumijevanju pojedinih odredbi i načinu postupanja u nekim specifičnim slučajevima.

Smjernice slijede pojedina poglavlja Etičkog kodeksa, a ponajprije se njima nastoje pobliže objasniti oni dijelovi koji nisu dovoljno detaljno objašnjeni. Osim toga donose i odgovore na pitanja iz područja koja Etički kodeks ne pokriva, kao što su specifični oblici javnih nastupa, internetska komunikacija – profili na društvenim mrežama te posebno oni oblici ponašanja koji bi mogli dovesti do sukoba interesa ili štetiti ugledu službe.

Osim etičkim povjerenicima, smjernice su namijenjene i čelnicima državnih tijela, koji imenuju povjerenike te u konačnici, temeljem njihovih izvješća, donose i odluku o osnovanosti pritužbi.

Stoga su u smjernicama predloženi najbolji načini i postupci za imenovanje povjerenika, istaknuta je potreba suradnje s čelnicima tijela te s nadređenim službenicima te je ukazano i na to koje bi to poslove, osim rješavanja pritužbi, etički povjerenici trebali obavljati kako bi promicali etička načela.

Smjernice nisu ni pravilnik ni napatuk, već daju najbolja rješenja, koja su proizašla iz prakse povjerenika za etiku i problema s kojima se susreću u obavljanju dužnosti povjerenika, te bi trebale biti „živi“ dokument koji će se, na temelju budućih iskustava, kontinuirano dopunjavati.

---

<sup>1</sup> Riječi koje imaju rodno značenje, kada je u ovom tekstu upotrijebljen muški gramatički rod, odnose se jednako na muški i ženski rod

## **I. Imenovanje povjerenika za etiku**

Etički kodeks državnih službenika (Narodne novine broj: 40/2011 i 13/2012) ne uređuje detaljno način imenovanja povjerenika za etiku. Praksu da se povjerenici ponekad imenuju i bez prethodne konzultacije svakako treba izbjegavati. Čelnik bi prije imenovanja trebao obaviti razgovor sa službenikom, te zatražiti njegov pristanak.

Obavezno bi sve zaposlenike trebalo obavijestiti o imenovanju povjerenika, najbolje je putem e-pošte, jer oglašavanje na oglasnoj ploči i na internetskim stranicama, što je za sada jedina obveza koju predviđa Etički kodeks, najčešće nije dovoljno.

Bilo bi dobro imenovanje temeljiti na prethodnom izboru od strane samih službenika jer bi takav način imenovanja dao povjereniku veći kredibilitet. Tu praksu neka tijela već provode.

Ako se imenovanje temelji na prethodnom prijedlogu službenika, kod postavljanja uvjeta za izbor i imenovanje, povjerenik bi trebao biti osoba:

- koja ima povjerenje i ugled u državnom tijelu,
- ima primjeren odnos prema radu,
- svojim ponašanjem treba biti primjer ostalim službenicima.

U obzir se mogu uzeti i neke osobne karakteristike, kao što su:

- način komuniciranja u radnoj sredini i s građanima
- sklonost toleranciji i razumijevanju itd.

### ***Imenovanje zamjenika povjerenika***

Člankom 15. Etičkog kodeksa uređeno je da se u državnom tijelu<sup>2</sup> može imenovati i više povjerenika za etiku, ovisno o ustrojstvu i potrebama državnog tijela. U slučaju dulje odsutnosti povjerenika, čelnik tijela će imenovati zamjenika povjerenika koji preuzima ovlasti i dužnosti odsutnog povjerenika sve do njegovog povratka.

Pri tome godišnji odmor ne treba smatrati duljom odsutnošću. Neka tijela, međutim, imaju imenovanog stalnog zamjenika, pa je i ta mogućnost prihvatljiva.

### **Obavijest Ministarstvu uprave o imenovanju**

Budući da Ministarstvo uprave podatke o povjerenicima objavljuje na svojim internetskim stranicama i redovito ih ažurira, posebno je važno da, sukladno članku 16. Etičkog kodeksa, državna tijela dostavljaju Ministarstvu odluku o imenovanju povjerenika u roku od 15 dana od dana imenovanja. Odluka obavezno sadrži sljedeće podatke:

- ime i prezime,
- radno mjesto na koje je raspoređen,
- broj telefona i
- adresu elektroničke pošte.

To se odnosi i na zamjenike povjerenika.

O promjeni svakog podatka o imenovanom povjereniku ili zamjeniku te zamjene u slučaju dulje odsutnosti imenovanih, državno tijelo dužno je odmah obavijestiti Ministarstvo uprave.

---

<sup>2</sup> Sukladno članku 2. Zakona o državnim službenicima, Narodne novine broj: 49/2012 (pročišćeni tekst), 37/2013 i 38/2013, kojim je uređena definicija državnog službenika odnosno državnog tijela

### ***Osiguranje pretpostavki za obavljanje poslova povjerenika***

Rukovodeći službenici, koji su nadređeni službeniku koji je imenovan, a posebno čelnik, trebaju poštivati odredbu Etičkog kodeksa prema kojoj je, za vrijeme postupka ispitivanja osnovanosti pritužbe, čelnik državnog tijela dužan povjerenika osloboditi obavljanja poslova radnog mjesta na koje je raspoređen.

Osim tijekom provedbe ispitnog postupka, oslobađanje od redovnih poslova trebalo bi omogućiti povjerenicima i kod drugih poslova koje obavljaju radi promicanja etičkih načela, a posebno im omogućiti prisustvovanje dodatnim edukacijama ili provedbu edukacija koje bi oni obavljali za službenike svojih tijela.

## **II. Podnošenje pritužbe**

Prema članku 18. Etičkog kodeksa pritužbe na ponašanje državnih službenika za koje smatraju da je protivno odredbama Etičkog kodeksa mogu podnijeti:

- građani,
- pravne osobe,
- državni službenici.

Ukoliko pritužbu zaprimi čelnik državnog tijela ili Ministarstvo uprave, pritužbu će bez odlaganja proslijediti nadležnom povjereniku za etiku.

Svakako treba uzeti u razmatranje i pritužbe koje su građani ili službenici podnijeli i u slučaju ako su bili samo svjedoci događaja u kojem se službenik ponašao suprotno odredbama Etičkog kodeksa, a smatraju da takvo ponašanje nije u skladu s etičkim načelima.

## **III. Način zaprimanja pritužbi**

### ***1. Pisana pritužba zaprimljena u pisarnici***

Bilo bi dobro da povjerenik ima posebnu brojčanu oznaku stvaratelja i primatelja akta, u protivnom se upotrebljava oznaka koja mu je već dodijeljena kao službeniku.

- a) Ako je pristigla poštom i naslovljena je izravno na povjerenika, u pisarnici bi predmet trebalo tako i imenovati: Pritužba etičkom povjereniku. Iako se postupanje po Etičkom kodeksu ne provodi prema Zakonu o općem upravnom postupku, kod zaprimanja pritužbe treba se pridržavati Uredbe o uredskom poslovanju (Narodne novine broj: 7/2009), pa takvu pritužbu neotvorenu uručiti povjereniku.
- b) Ako je naslovljena na državno tijelo, čelnika ili neku organizacijsku jedinicu unutar tijela, a odnosi se na povredu Etičkog kodeksa, najbolje je da internim dopisom cijeli predmet bude proslijeđen povjereniku.

### ***2. Pritužba zaprimljena usmenim putem***

U pravilu bi bilo dobro uputiti pritužitelja da pritužbu podnese pisanim putem ili e-poštom. Ako se podnosi telefonom, dobro je odmah ju zapisati i pročitati pritužitelju te ga pitati slaže li se. Ako se podnosi izravno, najbolje ju je odmah zapisati i zamoliti pritužitelja da potpisom potvrdi suglasnost.

### ***3. Pritužba zaprimljena e-poštom***

Svakako bi bilo dobro da povjerenik za etiku ima svoju adresu e-pošte, a ne da se koristi nekom zajedničkom adresom. Adresa e-pošte povjerenika trebala bi biti istaknuta na vidljivom mjestu na internetskim stranica državnog tijela. Tako zaprimljene pritužbe urudžbiraju se na uobičajen način – prema internim procedurama državnog tijela.

#### **4. Pritužbe zaprimljene u Ministarstvu uprave**

##### **Pisanim putem**

Ministarstvo šalje kopiju povjereniku za etiku, s molbom da odgovor o provedenom postupku dostavi podnositelju, a Ministarstvu uprave na znanje.

##### **Besplatnim telefonom**

Ministarstvo uprave, kada zaprima pritužbe putem besplatnog telefona, upozori podnositelja da će pritužba, koju prosljeđuje povjereniku u tijelu na koje se odnosi, sadržavati samo osnovne navode a da se, ako to želi, može i sam pisanim putem, putem telefona ili e-pošte obratiti izravno povjereniku te mu se daju podaci za kontakt povjerenika. Posebno kada se radi o ozbiljnijoj pritužbi, kada će biti potrebno prikupljanje dodatnih dokaza, ta se opcija predlaže kao prihvatljivija. Pri tome se od podnositelja zatraže njegovi podaci za kontakt i da mu se do znanja da ga povjerenik za etiku može po potrebi kontaktirati, što mnogi povjerenici i čine.

##### **e-poštom**

Ukoliko je pritužba pristigla e-poštom, Ministarstvo ju odmah prosljeđuje na adresu e-pošte povjerenika, s molbom da o provedenom postupku obavijesti i Ministarstvo uprave.

Takve se pritužbe u Ministarstvu uprave urudžbiraju naknadno, odmah nakon što su prosljeđene povjereniku, te neće imati klasu i urudžbeni broj na koji će se povjerenici moći pozvati kod slanja odgovora, tj. obavijesti Ministarstvu uprave o provedenom postupku.

Obavijest Ministarstvu može se poslati ili e-poštom na istu adresu e-pošte odakle je pritužba poslana ili pisanim putem.

Pritužbe koje Ministarstvo šalje povjerenicima najčešće se prosljeđuju s adrese e-pošte koja je na internetskim stranicama Ministarstva, u formi obrasca, otvorena za tu namjenu (<http://www.uprava.hr>: Glas javnosti / Pritužbe).

#### **5. Zaštita anonimnosti i osiguranje povjerljivosti**

Ukoliko je pritužba građana na nekog od službenika pristigla poštom, a nije naslovljena na ime povjerenika, sukladno Uredbi o uredskom poslovanju, bit će otvorena i urudžbirana. Međutim, ako je pristigla na ime ili samo na naslov „povjereniku za etiku“, svakako se u pisarnici treba pridržavati Uredbe o uredskom poslovanju, pa takvu poštu ne otvarati i urudžbirati, već je uručiti neotvorenu povjereniku.

#### **IV. Provedba postupka**

- a) Najbolje bi bilo najprije obaviti razgovor sa službenikom na kojeg se pritužba odnosi, upoznati ga s pritužbom i zamoliti ga za pisano očitovanje. Stoga nije nužno odmah tražiti njegovu izjavu pisanim putem, već se to može učiniti i tijekom samog razgovora.
- b) Povjerenik sam mora odlučiti hoće li cijelu pritužbu odmah dati na uvid službeniku ili će ga upoznati s navodima iz pritužbe
- c) Ako se radi o pritužbi na međusobne odnose službenika, ponekad je prethodni razgovor i s podnositeljem i sa službenikom na kojeg se pritužba odnosi i bolji od službenog traženja očitovanja. U takvom prethodnom razgovoru moglo bi se postići i mirenje službenika i povlačenje pritužbe.

- d) U slučaju da podnositelj povuče pritužbu, povjerenik ne bi morao podnositi izvješće čelniku, već može samo napraviti zabilješku o tome da je pritužitelj nakon obavljenog razgovora odustao od pritužbe i zamoliti ga da ju prihvati potpisom.
- e) Dobro bi bilo u razgovore sa službenicima uključiti i nadređene službenike, pozivajući se na članak 14. Etičkog kodeksa, u kojem stoji da nadređeni službenik potiče službenike na kvalitetno i učinkovito obavljanje državne službe, međusobno uvažavanje, poštivanje i suradnju, te primjeren odnos prema građanima.
- f) O tome kada i treba li uključiti nadređene službenike u razgovore sa službenicima, ocijenit će sam povjerenik, posebno ako dobro poznaje međusobne odnose u sredini u kojoj radi.
- g) Zatražiti pisano očitovanja drugih službenika koji imaju saznanja o događaju/događajima na koje se pritužba odnosi.
- h) Kad god je moguće, prikupiti dokumente kojima bi se mogla potkrijepiti osnovanost ili neosnovanost pritužbe.
- i) Mogu se prikupiti i dokazi iz prethodnih razdoblja koji bi mogli potvrditi osnovanost ili neosnovanost pritužbe.
- j) Provjeriti činjenično stanje navedeno u pritužbi – provjera na licu mjesta npr. način pohranjivanja spisa, radne prostorije službenika itd.
- k) U slučaju dvojbe zatražiti mišljenje Etičkog povjerenstva.
- l) Ukoliko je već podneseno izvješće čelniku tijela, te ako je podnositelj dobio odgovor na pritužbu, a naknadno je zaprimljen još neki dokaz koji bi mogao utjecati na već doneseno mišljenje, potrebno je dopuniti postupak.

#### ***Postupak u slučaju da čelnik ne prihvati izvješće***

Čelnik je svakako taj koji donosi konačnu odluku o prihvaćanju ili ne prihvaćanju Izvješća, te na temelju Izvješća daje i odgovor podnositelju pritužbe.

U slučaju da čelnik ne prihvaća Izvješće, trebao bi zatražiti da povjerenik prikupi dodatne dokaze, ali pri tome bi trebao navesti koje bi to dokaze trebalo prikupiti.

Ako novi dokazi utječu na već doneseno mišljenje, mijenja se i izvješće, pa se temeljem tog Izvješća sastavlja odgovor podnositelju pritužbe.

#### ***Postupak zbog neetičnog ponašanja službenika prema čelniku tijela***

Sukladno članku 18. Etičkog kodeksa pritužbe povjereniku mogu podnijeti građani i pravne osobe te državni službenici .

U slučaju da se radi o neetičnom ponašanju prema čelniku tijela, budući da u Kodeksu nije predviđena mogućnost da čelnik podnese pritužbu, postupak može pokrenuti čelnik temeljem Zakona o državnim službenicima. Konkretno, temeljem članaka 98. i 99., prema kojima ponašanje službenika protivno Etičkom kodeksu predstavlja povredu službene dužnosti, te članka 100., kojim se određuju tijela za vođenje postupka.

U takvim slučajevima povjerenici ne bi morali provoditi postupak, ali čelnik tijela može to zatražiti.

### ***Postupanja u slučaju anonimne pritužbe***

Kod anonimne pritužbe postupak je isti kao i kod potpisane, te povjerenik podnosi izvješće čelniku i predlaže eventualne sankcije.

### ***Pokretanje postupka od strane čelnika tijela***

Čelnik tijela može ako smatra da je došlo do povrede Etičkog kodeksa, sukladno Zakonu o državnim službenicima, pokrenuti postupak i ako nije podnesena pritužba, u tom slučaju bez prethodnog ispitnog postupka koji bi provodio etički povjerenik.

U tim slučajevima primjenjuju se odredbe Zakona o državnim službenicima:

- ako se radi o lakoj povredi službene dužnosti, tj. o ponašanju suprotnom Etičkom kodeksu koje ne nanosi štetu ugledu službe, odlučuje i postupak pokreće čelnik tijela;
- ako se radi o teškoj povredi službene dužnosti, tj. o ponašanju suprotnom Etičkom kodeksu koje šteti ugledu službe, u prvom stupnju odlučuje službenički sud, a u drugom stupnju viši službenički sud pritužba.

### ***Pritužba na ponašanja službenika koju je podnio službenik drugog državnog tijela***

Pritužbu na međusobne odnose i komunikaciju između službenika dvaju državnih tijela može podnijeti i službenik drugog tijela koji je bio sudionik u toj komunikaciji.

U slučaju da povjerenik kojem je pritužba podnesena temeljem provedenog postupka zaključi da su službenici oba tijela povrijedili Etički kodeks te za to ima dokaze temeljene na očitovanjima svih sudionika događaja, čelnik tijela kojem je pritužba podnesena može u svom odgovoru ukazati na moguće neetično ponašanje državnog službenika koji nije zaposlenik toga tijela.

Međutim u tom slučaju je potrebno postupiti sukladno člancima 18.-24. Etičkog kodeksa, kojima je uređen način podnošenja pritužbe i ispitivanje osnovanosti pritužbe, tj. pritužbu na ponašanje službenika drugog tijela treba uputiti povjereniku toga tijela ili Etičkom povjerenstvu u slučaju da se radi o povredi Etičkog kodeksa koju je počinio etički povjerenik.

### ***Pritužba na neetično ponašanje povjerenika – razrješenje povjerenika***

Sukladno članku 23. Etičkog kodeksa, pritužbu na neetično ponašanje povjerenika za etiku državno tijelo dužno je u roku od 15 dana od dana primitka proslijediti Etičkom povjerenstvu.

Ukoliko čelnik tijela na temelju dostavljenog mišljenja Etičkog povjerenstva ocijeni da je povjerenik za etiku počinio povredu Etičkog kodeksa, postupit će u skladu s odredbom članka 21. stavka 2. Etičkog kodeksa. To jest, može, ovisno o vrsti i težini povrede, pokrenuti postupak zbog povrede službene dužnosti ili pisanim putem upozoriti povjerenika na neetično postupanje i potrebu pridržavanja odredbi Etičkog kodeksa.

Etički kodeks ne uređuje način razrješenja povjerenika niti razloge zbog kojih povjerenik treba ili može biti razriješen ili izuzet od vođenja postupka, ali izricanje kazne po pokrenutom postupku zbog povrede službene dužnosti ili pisana opomena svakako bi trebali biti razlozi za razrješenje povjerenika.

Međutim, sve dok Etičko povjerenstvo ne dostavi mišljenje o tome je li povjerenik postupio neetično, povjerenik može provoditi postupke.

Povjerenik bi se mogao razriješiti obveza i na temelju njegovog vlastitog obrazloženog zahtjeva.



### ***Zastara pokretanja postupka***

Etičkim kodeksom nije uređeno kada nastupa zastara obveze pokretanja postupka, ali pritužba po kojoj se pokreće postupak bi se svakako trebala odnositi na trenutčan događaj, ne stariji od npr. tri do šest mjeseci, pa povjerenici ne bi trebali pokretati postupke po pritužbama koje se odnose na ranije događaje.

### ***Pritužbe na namještenike***

Kada se radi o pritužbi na rad namještenika, na njih se primjenjuju opći propisi o radu. Etički kodeks isključivo se primjenjuje na državne službenike i na povrede službene, a ne radne dužnosti, te se stoga namještenici ne mogu teretiti za povrede službene dužnosti.

## **V. Izvješće za čelnika i odgovor podnositelju pritužbe**

- a) U izvješću opisati tijek provedbe postupka:
  - od koga su zatražena očitovanja (mogu se priložiti izvješću ili se u izvješću mogu citirati bitni dijelovi);
  - koji su pisani dokazi prikupljeni (mogu se i priložiti izvješću);
  - koja je dokumentacija pregledana;
  - koje su činjenice utvrđene provjerom na licu mjesta.
- b) Uz izvješće se može odmah priložiti i prijedlog odgovora ili se odgovor usuglašava s čelnikom nakon što je izvješće prihvatio. Odgovor treba biti jasan i nedvosmislen te sadržavati što više podataka o provedenom postupku. Neki povjerenici imaju praksu sastaviti samo kratak odgovor, a cijelo izvješće o provedenom postupku priložiti odgovoru.
- c) U slučaju da pritužitelj traži preslike očitovanja i prikupljenih dokumenta, mogu mu se dati samo preslike dopisa kojima etički povjerenik traži očitovanja. U suprotnom dolazi do kršenja Zakona o tajnosti osobnih podataka. Pritužitelju se može i uskratiti uvid u izjave, čak i ako se pozove na Zakon o pravu na pristup informacijama, budući da prema tom Zakonu međusobna komunikacija unutar tijela javne vlasti ne predstavlja informaciju u smislu toga Zakona.
- d) Ako etički povjerenik u postupku ispitivanja osnovanosti pritužbe na temelju prikupljenih dokaza ocijeni da su navodi iz pritužbe osnovani, u izvješću čelniku tijela predložit će poduzimanje odgovarajućih postupaka i radnji.
- e) Ovisno o vrsti i težini povrede, povjerenik može predložiti pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti. U tom slučaju primjenjuju se odredbe Zakona o državnim službenicima, posebno 3. Odjeljak, kojim je uređen postupak zbog povrede službene dužnosti te 4. Odjeljak, kojim su utvrđene kazne za povrede službene dužnosti.
- f) Ako se kod osnovane pritužbe ne predlaže pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti, Etički kodeks predviđa mogućnost da se službenika pisanim putem upozori na neetično postupanje i potrebu pridržavanja odredbi Etičkog kodeksa.
- g) U Etičkom kodeksu nije predviđena mogućnost usmene opomene, bez prethodnog pokretanja postupka za povredu službene dužnosti, ili usmenog upozorenja. Stoga, ako čelnik zaključi da bi bilo potrebno izreći usmenu opomenu, kao najlakšu kaznu, to

pretpostavlja da bi trebao postupiti prema Zakonu o državnim službenicima, te pokrenuti postupak za povredu službene dužnosti.

- h) U odgovoru je svakako obavezno navesti da podnositelj pritužbe i službenik na kojeg se pritužba odnosi, ukoliko nisu zadovoljni odgovorom, mogu u roku od 60 dana pritužbu podnijeti Etičkom povjerenstvu.
- i) Odgovor na pritužbu uvijek treba na znanje poslati i službeniku na kojeg se pritužba odnosi, bez obzira na to je li predloženo pokretanje postupka ili izricanje pisane opomene ili je pak zaključeno da nije bilo povrede Etičkog kodeksa. Pri tome se službeniku može dati i uvid u izvješće.
- j) Odgovor uvijek treba potpisati čelnik tijela.
- k) U slučaju da je pritužba od građana zaprimljena e-poštom, te nije navedena poštanska adresa podnositelja, službeni odgovor, koji je potpisao čelnik tijela (skeniran dokument), povjerenik sa svoje adrese e-pošte šalje u privitku na adresu e-pošte podnositelja.

## **VI. Poštivanje rokova**

U Etičkom kodeksu (članak 19. i 22.) navedeni su najdulji rokovi za rješavanje pritužbe i slanje odgovora podnositelju. O zaprimljenoj pritužbi dobro je odmah obavijestiti čelnika te ga podsjetiti na potrebu pridržavanja rokova za rješavanje i slanje odgovora te poštivanje odredbe članka 25. Etičkog kodeksa, prema kojoj je na zahtjev povjerenika za etiku za vrijeme postupka ispitivanja osnovanosti pritužbe čelnik državnog tijela dužan povjerenika osloboditi obavljanja poslova radnog mjesta na koje je raspoređen.

Ukoliko se provedba postupka iz opravdanih razloga produlji, te odgovor ne može biti poslan u propisanom roku, o tome treba izvijestiti podnositelja pritužbe.

## **VII. Dokazi u provedbi postupka ispitivanja osnovanosti pritužbe**

### ***Prikupljanje izjava i dodatnih obrazloženja***

Člankom 20. Etičkog kodeksa uređeno je da će u postupku ispitivanja osnovanosti pritužbe povjerenik za etiku zatražiti pisanu izjavu službenika na kojeg se odnosi pritužba, izjave drugih službenika koji imaju neposredna saznanja o sadržaju pritužbe, izvješća nadležnih tijela u slučaju sumnje na moguća kaznena djela, te poduzeti i druge radnje potrebne za utvrđenje činjeničnog stanja.

Osim izjava službenika koje pritužitelj navodi kao moguće svjedoke, povjerenik može i sam procijeniti od kojih bi još mogućih svjedoka mogao zatražiti očitovanja, a to ne moraju nužno biti samo službenici njegovog državnog tijela.

Ukoliko sama pritužba nije dovoljno jasna, uputno je zatražiti od pritužitelja dodatna obrazloženja ili ga zamoliti da navede moguće svjedoke. Ako pritužitelj ne da dodatna obrazloženja, te nije moguće potvrditi njegove navode, pritužba može biti ocijenjena kao neosnovana.

### ***Odbijanje davanja izjava***

U slučaju kada se službenik na kojeg se pritužba odnosi ne želi očitovati o podnesenoj pritužbi, radi se o povredi Etičkog kodeksa, konkretno članka 12. i 13., kojima su uređeni međusobni odnosi državnih službenika. Pri tome je u takvim slučajevima moguće zatražiti i posredovanje nadređenog službenika, koji sukladno članku 14. Etičkog kodeksa potiče

službenike na kvalitetno i učinkovito obavljanje državne službe, međusobno uvažavanje, poštivanje i suradnju. Ujedno povjerenik za etiku može zaključiti i upozoriti službenika da nedavanjem očitovanja na pritužbu potvrđuje navode iz pritužbe.

Za službenike koji su navedeni u pritužbi kao mogući svjedoci ili ih etički povjerenik identificira kao moguće svjedoke, ali ne žele dati iskaze i sudjelovati u postupku, ne bi se mogle predložiti sankcije.

U slučaju kada nema drugih svjedoka osim podnositelja pritužbe i službenika i gdje postoje dvije potpuno oprečne izjave, najbolje je da povjerenik u svom izvješću i u odgovoru podnositelju to i navede, te izrazi mišljenje da za tvrdnju da je službenik postupio neetično, ne postoje relevantni dokazi.

### ***Pritužbe na nezakonito postupanje***

Prema članku 10. Etičkog kodeksa državni službenik dužan je u obavljanju službene dužnosti primjenjivati stručno znanje na način da građanima pomaže u ostvarivanju njihovih prava, postupajući u skladu s načelom ustavnosti, zakonitosti i zaštite javnog interesa.

Sukladno tom članku, etički povjerenik bi mogao provoditi postupak kada se pritužba odnosi na moguće nezakonito postupanje državnih službenika. Ipak, ako pritužitelj uz navode o neetičnom ponašanju službenika ukazuje i na moguća nezakonita postupanja, npr. rješenja za koja smatra da su izdana protivno propisima, u takvim slučajevima bolje je pritužbu, u dijelu koji se odnosi na moguće nezakonito postupanje, proslijediti nadležnim inspekcijskim službama.

Problem će svakako biti i traženje „izvješća nadležnih tijela u slučaju sumnje na moguća kaznena djela“ budući da u Etičkom kodeksu nije izrijekom navedeno od kojih bi se to tijela i kakva izvješća trebala tražiti.

U slučaju sumnje na moguća kaznena djela najbolje bi bilo odmah upozoriti čelnika, koji bi takvu pritužbu morao uputiti nadležnim kaznenim tijelima.

### ***Upotreba pečata***

Kada povjerenik prikuplja dokaze pisanim putem, ne koristi se pečatom tijela u kojem radi. Dokaze povjerenik može zatražiti i putem e-pošte ako mu je poznata adresa.

Podneske prema drugim tijelima kojima se traže dokumenti trebao bi ipak potpisivati čelnik, te se u tom slučaju stavlja i pečat.

Moguća je i opcija da se uz dopis koji potpisuje povjerenik priloži i preslika odluke o njegovom imenovanju.

## **VIII. Pritužbe na ponašanje izvan službe**

- a) Temeljem odredbe da se Kodeks odnosi na ponašanje u obavljanju službe – etički povjerenici mogu se pozvati na to da nisu nadležni za ispitivanje pritužbe za ponašanje izvan službe.
- b) Članak 3. Etičkog kodeksa, koji govori o osobnom ponašanju državnih službenika, kaže da načela utvrđena Etičkim kodeksom državni službenici moraju usvojiti kao vlastita načela i osobni kriterij ponašanja. Stoga se na taj članak najčešće poziva u pritužbama ili pokretanju postupaka za moguće kršenje Etičkog kodeksa kad se radi o ponašanju službenika izvan službe. Pri tome svakako treba uzeti u obzir krši li državni službenik svojim ponašanjem izvan službe neki propis.

- c) Ministarstvo unutarnjih poslova ima posebni kodeks koji policijske službenike obvezuje na etično ponašanje i izvan službe - *Policijski službenici u obavljanju posla i osobnom životu brinu o zaštiti i jačanju svog ugleda i ugleda policije u cjelini.*
- d) Međutim – za javne nastupe pritužba na ponašanje službenika je moguća i rješavanje bi bila obveza povjerenika.

***Primjeri mogućih pritužbi na ponašanje izvan službe (ne obuhvaća ih etički kodeks)***

U ovim, sve češćim slučajevima, povjerenici obično traže mišljenje Etičkog povjerenstva.

- a) Izjave u novinama koje se odnose na struku službenika, ali ne i na konkretne poslove koje obavlja, mogu se smatrati takvim javnim nastupima. To je uređeno člankom 8. Etičkog kodeksa: „U javnim nastupima u kojima ne predstavlja državno tijelo, a koji se na bilo koji način odnose na poslove iz djelokruga državnih tijela ili poslove radnog mjesta koje obavlja, državni službenik ne smije iznositi podatke koji bi mogli naštetiti ugledu državne službe i narušiti povjerenje građana u rad državnih tijela, te ako bi iznošenje takvih podataka predstavljalo povredu dužnosti čuvanja službene tajne, ili ako bi to bilo u suprotnosti s drugim zakonom zaštićenim interesima građana i pravnih osoba. U javnim nastupima u kojima ne predstavlja državno tijelo i koji nisu tematski povezani s državnom službom, odnosno djelokrugom državnog tijela u kojem je službenik zaposlen, službenik ne treba odobrenje čelnika državnog tijela za nastupe u medijima, ali je pri tome dužan paziti na ugled državne službe i osobni ugled.“

Povjerenik sam mora procijeniti koji to podaci mogu štetiti ugledu službe i narušiti povjerenje građana u rad državnih tijela te kada se državni službenik ne ponaša s dužnom pažnjom prema službi.

- b) Objavljivanje stručnih članaka i drugih autorskih publikacija s iznošenjem političkih analiza i stavova, kao dodatni posao – članak 9. Etičkog kodeksa (izbjegavanje sukoba interesa): „Državni službenik ne smije koristiti u nedozvoljene svrhe službene informacije o djelovanju i radu državnog tijela u kojem je zaposlen, odnosno odavati službene tajne koje je saznao za vrijeme obavljanja svojih dužnosti“. Pri tome Zakon o državnim službenicima ima detaljnije definiranu mogućnost obavljanja dodatnog posla: „Odobrenje čelnika tijela nije potrebno za objavljivanje stručnih članaka i drugih autorskih publikacija ....“. Ovo valja tumačiti tako da za objavljivanje autorskih članaka u publikacijama nije potrebna prethodna suglasnost čelnika. Osim toga, takvi se poslovi mogu smatrati javnim nastupima u kojima službenik ne predstavlja državno tijelo i koji nisu tematski povezani s državnom službom, što je u skladu s člankom 8. Etičkog kodeksa. U takvim slučajevima službenik se ne bi trebao ni predstavljati kao službenik državnog tijela. Do kršenja etičkih načela došlo bi jedino u slučaju nepoštivanja članka 9. Etičkog kodeksa, prema kojem državni službenik ne smije koristiti u nedozvoljene svrhe službene informacije o djelovanju i radu državnog tijela u kojem je zaposlen, odnosno odavati službene tajne koje je saznao za vrijeme obavljanja svojih dužnosti.
- c) Internetska komunikacija – profili na društvenim mrežama – mogu se temeljiti na članku 8. Etičkog kodeksa, kao javni nastupi. U tim će slučajevima etički povjerenici morati također sami prosuđivati šteti li neka objava na društvenim mrežama ugledu službe ili osobnom ugledu.
- d) Predavanja i edukacije koje službenici obavljaju
  - kao redovnu obuku drugih državnih službenika, vezanu uz djelokrug njihovog posla. Regulirana je Uredbom o oblicima, načinima i uvjetima

izobrazbe državnih službenika (Narodne novine broj: 10/2007). Obavlja se u redovno radno vrijeme i dodatno se plaća službenicima predavačima;

- kao dodatni posao, izvan radnog vremena, koji nije vezan uz djelokrug posla službenika - sukladno članku 33. Zakona o državnim službenicima (obavljanje poslova povremenog predavača na stručnim seminarima i savjetovanjima);
  - ukoliko se pak ne radi o stručnim seminarima i savjetovanjima, već o predavanjima u privatnim ili javnim školama ili učilištima, odobrenje čelnika bi se ipak trebalo zatražiti;
  - za predavanja ili obuku koju organizira privatni sektor ili kakvo cehovsko udruženje, a vezana su uz djelokrug rada državnog službenika ili tijela u kojem je zaposlen, mislimo da bi se radilo o mogućem sukobu interesa i narušavanju načela nepristranosti jer u tom slučaju službenik prenosi znanja i informacije koje je stekao u obavljanju svog redovnog posla samo određenoj skupini.
- e) Slučajno pojavljivanje (slikanje) u medijima ne bi se moglo smatrati javnim nastupima. U takvim slučajevima procjena šteti li takvo pojavljivanje osobnom ugledu službenika mogla bi biti temeljena na tome krši li se ponašanjem koje je zabilježeno na takvoj fotografiji neki propis.

## **IX. Promicanje etičnog ponašanja**

Sukladno članku 17. Etičkog kodeksa etički povjerenik, osim ostalog, promiče etičko ponašanje u međusobnim odnosima državnih službenika te odnosima službenika prema građanima.

Nije izriekom rečeno kako bi se to promicanje trebalo ostvariti, ali to bi svakako uključivalo i redovitu edukaciju i informiranje koje bi povjerenici trebali provoditi za službenike svojih tijela. Za sada ne postoje razvijeni programi dodatne edukacije za povjerenike, osim inicijalnog programa, koji kao obavezni organizira Državna škola za javnu upravu u suradnji s Ministarstvom uprave. Taj program, međutim, nije dostatan da bi povjerenike osposobio za edukaciju njihovih službenika. Dok se ne pripreme novi programi obuke, bilo bi dobro, ako u pojedinom tijelu postoje takve pojedinačne inicijative, svakako ih poticati, a povjerenicima omogućavati prisustvovanje trenutačno dostupnim seminarima i treninzima koji im mogu pomoći da se i sami osposobe za edukaciju svojih službenika.

Neki od treninga koje organizira Državna škola za javnu upravu, a mogli bi biti korisni povjerenicima su npr.:

1. Javni nastupi
2. Komunikacijske vještine
3. Kvaliteta usluga i odnosi s građanima u javnoj upravi
4. MBTI (Model za uvažavanje razlika među ljudima)
5. Upravljanje konfliktima
6. Novi oblici komunikacije s građanima
7. Trening trenera – osnovni i napredni

### ***Poštivanje integriteta i dostojanstva službenika (etički povjerenik / povjerljivi savjetnik)***

Članak 6. Etičkog kodeksa: Državni službenik ima pravo na zaštitu od uznemiravanja, odnosno ponašanja koje ima za cilj ili stvarno predstavlja povredu dostojanstva službenika, a koje uzrokuje strah ili neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje.

Sve se češće javljaju pitanja zaštite službenika u slučajevima neprijateljskog, ponižavajućeg ili uvredljivog ponašanja građana prema državnim službenicima, pa bi se ova odredba mogla odnositi i na takve pritužbe koje bi službenici mogli podnijeti povjereniku. Sukladno članku 11. Zakona o državnim službenicima, prema kojem „čelnik državnog tijela i nadređeni službenici moraju poštivati dostojanstvo državnog službenika“, tu vrstu zaštite moraju osigurati čelnici odnosno nadređeni službenici.

### ***Povjerljivi savjetnik***

Kolektivnim ugovorom za državne službenike i namještenike (Narodne novine, broj: 104/2013) uređeno je da „državni službenik i namještenik ima pravo na poštovanje osobe i zaštitu dostojanstva za vrijeme i u svezi obavljanja poslova svog radnog mjesta.

U slučaju neželjenog ponašanje, državni službenik i namještenik može se obratiti nadređenom državnom službeniku, sindikalnom povjereniku ili ovlaštenoj osobi od poslodavca za primanje i rješavanje pritužbi vezanih za zaštitu dostojanstva (povjerljivom savjetniku).

Povjerljivog savjetnika imenuje čelnik državnog tijela na razini državnog tijela s više od 20 zaposlenih, odnosno na razini dislocirane ustrojstvene jedinice državnog tijela koja ima više od 20 zaposlenih.

Povjerljivi savjetnik imenuje se uz prethodno pribavljenu suglasnost sindikata potpisnika ako imaju članove zaposlene u državnom tijelu u kojem se on imenuje.

Nadređeni državni službenik i sindikalni povjerenik dužni su o svakoj pritužbi o povredi dostojanstva državnog službenika i namještenika obavijestiti povjerljivog savjetnika.

Povjerljivom savjetniku mora se osigurati zaprimanje pritužbi na način i u uvjetima kojima se neće ugroziti privatnost osobe koja podnosi pritužbu, što razumijeva mogućnost korištenja posebne prostorije tijekom cijelog ili u dijelu radnog vremena, a ukoliko je to potrebno omogućit će mu se i izlazak iz sjedišta poslodavca radi zaprimanja pritužbe.

Kod zaprimanja pritužbe, pojedini povjerenici i povjerljivi savjetnici imaju praksu pritužbe koje zaprime ne provesti do okončanja postupka kroz pisarnicu, kako bi osigurali anonimnost podnositelja pritužbe.

Praksa je različita. Najčešće se službenici obraćaju ili povjerljivom savjetniku ili etičkom povjereniku. Ponekad je to i ista osoba, a kako za postupanje povjerljivih savjetnika, osim osiguranja anonimnosti, nema drugih uputa o vođenju postupka, povjerljivi savjetnici, kada zaprime pritužbu, rješavaju je često u suradnji s etičkim povjerenicima, prema postupku koji oni primjenjuju.

Jedina bitna razlika između pritužbe povjerljivom savjetniku i povjereniku je u tome što povjerljivom savjetniku službenik može podnijeti pritužbu i protiv čelnika tijela.

## **X. Izvještavanje**

Etičkim kodeksom propisano je da Ministarstvo uprave jednom godišnje, najkasnije do 31. siječnja tekuće godine, priprema izvješće o podnesenim pritužbama na neetično postupanje državnih službenika u državnim tijelima te ga objavljuje na svojoj internetskoj stranici.

Budući da Etički kodeks ne predviđa obvezu da tijela državne uprave podnose godišnja izvješća, Ministarstvo uprave krajem godine traži od svih državnih i pravosudnih tijela (povjerenika) da dostave izvješća o podnesenim pritužbama, te objavljuje objedinjeno izvješće na svojim internetskim stranicama.

O pojedinačnim pritužbama Ministarstvo uprave u pravilu se obavještava tako da mu etički povjerenik ili čelnik tijela na znanje pošalje odgovor podnositelju pritužbe u slučaju da je pritužba zaprimljena putem Ministarstva uprave, ali u posljednje vrijeme postoji i praksa nekih tijela da odgovor na znanje Ministarstvu uprave šalju i u slučajevima kada pritužbu nisu zaprimili putem Ministarstva. Praksa je prihvatljiva.

## **XI. Etičko povjerenstvo**

Etičko povjerenstvo neovisno je tijelo nadležno za promicanje etičkih načela u državnoj službi. Novi saziv imenovala je Vlada Republike Hrvatske (Narodne novine broj: 142/2012) Sjedište Povjerenstva je pri Ministarstvu uprave, adresa: Maksimirska 63, Zagreb.

Informacije o radu Povjerenstva i Poslovnik objavljeni su na internetskim stranicama Ministarstva uprave: <http://www.uprava.hr/> Naslovna / Državna služba / Etika / Etičko povjerenstvo.

U slučaju dvojbe o tome predstavlja li neko ponašanje državnog službenika povredu Etičkog kodeksa, povjerenik za etiku može zatražiti mišljenje Etičkog povjerenstva.

Upit ili pritužba se povjerenstvu može poslati i putem elektroničke pošte. Budući da za sada nema adrese e-pošte na koju bi se izravno Povjerenstvu mogao poslati službeni upit ili pritužba elektroničkim putem, pojedini povjerenici ili pritužitelji čine to, neslužbeno, na adresu tajnice Povjerenstva [mstraus@uprava.hr](mailto:mstraus@uprava.hr) ili na adresu otvorenu za pritužbe, pa Povjerenstvo rješava i tako zaprimljene upite ili pritužbe.

Kada Povjerenstvo zaprimi zahtjev povjerenika za etiku za očitovanje o dvojbi da li neko ponašanje državnog službenika predstavlja povredu Etičkog kodeksa, u što kraćem roku će dostaviti mišljenje povjereniku za etiku.

Poslovnikom o radu Povjerenstva uređeno je, osim ostalog, i da se u slučaju žurnog rješavanja predmeta, mogu sazvati i održati telefonske sjednice ili dogovor svih članova Povjerenstva putem elektroničke pošte.

### **Dodatne informacije**

U ministarstvu uprave, tijelu nadležnom za provedbu Etičkog kodeksa, uvedena je praksa komunikacije s povjerenicima i obavještavanja povjerenika putem e-pošte o svim promjenama vezanim za etički kodeks. Smjernice su drugi korak u poboljšanju suradnje povjerenika i Ministarstva uprave, a u tijeku je uspostava internetske mreže povjerenika, putem koje će povjerenici moći i međusobno razmjenjivati iskustva i dobivat će sve informacije korisne za njihov rad, uz osiguranje ograničenog pristupa. Osim toga, Ministarstvo uprave predviđa i održavanje redovitih okruglih stolova i fokus-grupa s povjerenicima.

### **Epilog**

*I na kraju, za sve povjerenike, jedan citat Phila Bosmansa, koji nam dolazi dobrotom povjerenice iz Carinarnice u Varaždinu: „Uzmi veliku mjeru dobrote, i dodaj normalnu šaku strpljenja - strpljenja sa samim sobom i s drugima. Ne zaboravi mrvicu humora za probavu neuspjeha. Umiješaj mrvicu radosti u poslu, sve ovo prelij smiješkom i svaki dan ćeš imati „sunce“!*