

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**DUŠANKA ČERNALOGAR**

**ETIKA IN UPRAVA**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2005

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**DUŠANKA ČERNALOGAR**

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

**ETIKA IN UPRAVA**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2005

# KAZALO

1.	UVOD .....	5
1.1.	METODOLOGIJA IN HIPOTEZA .....	6
2.	TEMELJNI POJMI .....	7
2.1.	MORALA IN ETIKA .....	7
2.1.1.	MORALA.....	7
2.1.2.	ETIKA.....	7
2.2.	JAVNA UPRAVA .....	9
2.3.	JAVNI USLUŽBENEC .....	11
2.4.	POMEN UPRAVNEGA DELA.....	12
3.	ETIKA V JAVNI UPRAVI.....	13
3.1.	POMEN ETIKE V JAVNI UPRAVI.....	14
3.2.	ETIČNE VREDNOTE V JAVNI UPRAVI.....	17
3.3.	ETIČNE VREDNOTE V ODNOSU JAVNEGA USLUŽBENCA DO OKOLJA ...	21
3.3.1.	ODNOS MED JAVNIMI USLUŽBENCI IN DRŽAVLJANI.....	21
3.3.2.	ODNOS MED JAVNIMI USLUŽBENCI IN DRUŽBO .....	22
3.3.3.	ODNOS JAVNIH USLUŽBENCEV DO UPRAVNE ORGANIZACIJE .....	22
3.3.4.	ODNOS JAVNIH USLUŽBENCEV DO DELA .....	23
3.4.	VPLIV SPREMEMB V OKOLJU NA VREDNOTE V JAVNI UPRAVI.....	24
4.	NEETIČNOST JAVNE UPRAVE.....	25
4.1.	KORUPCIJA .....	27
4.2.	KORUPCIJA V SLOVENIJI .....	31
5.	DEJAVNIKI ETIČNEGA RAVNANJA V JAVNI UPRAVI.....	33
5.1.	INTEGRITETA JAVNEGA USLUŽBENCA.....	36
5.2.	POKLICNE NORME.....	37
5.2.1.	KODEKS RAVNANJA JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENSKE JAVNI UPRAVI.....	40
5.3.	ORGANIZACIJSKA KULTURA .....	42
5.3.1.	IZOBRAŽEVANJE V ETIKI .....	43
5.3.2.	VPLIV VODILNIH V JAVNI UPRAVI .....	45
5.4.	PRAVNA UREDITEV PODROČJA ETIKE JAVNIH USLUŽBENCEV .....	47
5.5.	NADZOR .....	53

5.6. JAVNOST IN MEDIJI.....	54
5.7. VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	55
6. ZAKLJUČEK.....	57
7. LITERATURA IN VIRI .....	61
8. PRILOGE.....	66

# 1. UVOD

Javna uprava je pomemben družbeni sistem, ki ima močan vpliv na življenje skupnosti. V diplomski nalogi se bom osredotočila na njen segment, ki postaja vse bolj aktualen in sicer etiko v javni upravi. O njej se danes večinoma govori le v povezavi z odkritimi nepravilnostmi, kot so na primer korupcija, diskriminacija ali kršitev zakonodaje, ki jih zagrešijo javni uslužbenci. Gre torej za neetično obnašanje javnih uslužbencev. Manj se govori o etiki v upravi kot o vrednotah zakonitosti, strokovnosti, delavnosti, gospodarnosti, odgovornosti idr., ki so vključene v delo javnih uslužbencev.

Države se na neetično ravnanje odzivajo. Vedno več se posvečajo etiki in standardom obnašanja javnih uslužbencev. Tako se razvijajo različni pristopi k onemogočanju takega ravnanja. Na različne načine poskušajo izboljšati zmožnosti za odkrivanje in kaznovanje korupcije, mehanizme odgovornosti in nadzora ali pa se posvečajo izobraževanju, in redefiniranju vrednot javne uprave.

Zakaj podpirati etiko v javni upravi? Ker se je potrebno odzvati na vedno večje zahteve javnosti, zagotoviti spoštovanje javnega interesa, zaščititi pravice uporabnikov storitev javne uprave, zaščititi javne uslužbence same, ter ker se s tem vzdržuje in poveča legitimnost javne uprave.

Cilj diplomskega dela je prikazati pomen etike za javne uslužbence in delovanje javne uprave na splošno, ter predstaviti vlogo dejavnikov, ki vplivajo na etično delovanje javnih uslužbencev. Kako so ti dejavniki udeleženi v praksi je prikazano na primeru slovenske javne uprave. Hkrati želim z obravnavo te teme prispevati k boljšemu poznavanju pomena problematike etike v javni upravi, saj je etično obnašanje javnih uslužbencev precej komplicirana tema. Kot je prikazano v medijih, je etika v javni upravi preprosto spoštovanje zakonov, poštenost in resnicoljubnost, a ni povsem tako. Javna etika vključuje odločitve in dejanja, ki so narejena za dobro kolektivitete, torej javnosti. Znano pa je, da cena vsakega dobrega dejanja prinese tudi slabo.

V prvem delu naloge so definirani temeljni pojmi in koncepti, ki so nujni za razumevanje in analizo teme naloge. To so morala, etika, uprava, javna uprava in javni uslužbenec. Na koncu poglavja predstavim še pomen upravnega dela.

Drugi del naloge o pomenu in vlogi etike v upravi, saj vedno večje število upravnih zadev, opravil, postopkov in še marsikaj zahteva od javnega uslužbenca ne samo dolžnostno ravnanje, pač pa tudi etični pristop do njegovega dela. V poglavju so predstavljene še vrednote v javni upravi, vpliv sprememb v okolju na te vrednote ter, kje se te vrednote odražajo.

V četrtem poglavju bom predstavila glavni etični problem v javni upravi in sicer neetično ravnanje javnih uslužbencev. Podrobneje je opisana korupcija, kot najpogostejša pojavnost oblika neetičnega ravnanja uslužbencev. Na kratko je predstavljena tudi korupcija znotraj Slovenske javne uprave.

Etičnost javnih uslužbencev lahko upravljamo, oziroma spodbujamo, s številnimi dejavniki. Države si prizadevajo odpraviti primere opisane v prejšnjem poglavju, zato peto poglavje predstavlja dejavnike etičnega oziroma neetičnega ravnanja javnih uslužbencev, kot so integriteta javnih uslužbencev, poklicne norme, organizacijska kultura, pravna ureditev, nadzor pristojnih institucij, javnost, mediji in varuh človekovih pravic. Podani so primeri teh dejavnikov v slovenski javni upravi.

Temu poglavju sledi zaključek, ki podaja ugotovitve diplomske naloge.

## 1.1. METODOLOGIJA IN HIPOTEZA

Pri proučevanju izbrane teme sem se odločila uporabiti naslednje raziskovalne metode in tehnike: **zbiranje in analiza primarnih virov** (zakonov, kodeksov it.) in **sekundarnih virov** (knjig, člankov itd.). Pri pisanju naloge sem se poleg klasičnega gradiva, kot so strokovne knjige, uradni dokumenti, časopisni članki in revije, poslužila tudi pridobivanja podatkov preko interneta na straneh različnih organizacij, ki so tako ali drugače povezane z obravnavano problematiko.

Postavljam **hipotezo**, ki jo bom po kočani analizi poskušala potrditi ali zavreči:

Dejavniki kot so integriteta javnih uslužbencev, poklicne norme, organizacijska kultura, pravna ureditev področja etike javnih uslužbencev, nadzor, javnost, mediji in varuh človekovih pravic lahko prispevajo k večji etičnosti delovanja javne uprave.

## **2. TEMELJNI POJMI**

### **2.1. MORALA IN ETIKA**

Pojma morala in etika predstavljata moralne vrednote in moralno integriteto človeka kot posameznika in kot subjekta v družbi v odnosu do soljudi in do družbenega okolja. V praksi se termina etika in morala pogosto uporabljata kot da imata isti pomen. Velikokrat tudi rečemo, da je dejanje, ki je moralno pravilno, etično dejanje. Vendar je pomembno, da ju ločimo in da lahko pravilno definiramo etiko, moramo prej poznati pomen morale.

#### **2.1.1. MORALA**

Morala izvira iz latinske besede *mos* oziroma *mores*, kar pomeni značaj, življenje, nravi. Moralo Stres (1999: 10) opredeljuje kot »določeno in konkretno vsoto pravil in norm človekovega ravnanja.« Morala je povezana s tistimi dejanji in aktivnostmi, ki so smatrane kot pravilne ali napačne. Torej se, kot piše Bostič (2000: 16), »/u/kvarja s pojmom, kaj je dobro in kaj slabo.« Povezana je z vrednotami, ki jih ta dejanja odsevajo.

Morala izraža določene vrednote neke skupine in se odraža v zakonih, pravilih, kodeksih, politikah, ravnanjih ipd. Moralno dejanje je tisto dejanje, ki je skladno z moralo skupine (Denhardt, 1991: 101).

Moralne norme so torej neke vrste »vmesni člen v odnosih v družbi« (Bostič, 2000: 16), ki regulira odnose v družbi, reagira na posamezne pojave ter vrednoti primernost ravnanj posameznika v skupini, ki ji pripada. Oblikujejo se z namenom, da jih posameznik sprejme kot svojo osebno obveznost in hkrati kot podlago za svoje delo in odnose v katere vstopa.

#### **2.1.2. ETIKA**

Rojstvo etike se praviloma pripisuje duhu časa, ko so stari Grki poudarek z Nebes postavili na Človeka (Jelovac, 1998: 26). Beseda izhaja iz grškega pojma *ethos*, ki pomeni običaj, značaj.

Etika je veda filozofije, ki se ukvarja s teoretskim pojasnjevanjem in kritičnim ocenjevanjem morale, se pa danes z etiko srečujejo tudi druge panoge, med njimi tudi področje javne uprave. Raziskuje izvor človekove moralnosti, kriterije moralnega vrednotenja in smisel moralnega značaja, obnašanja, delovanja in samozavedanja. Etika je torej vedno neke vrste nauk o sprejemljivem načinu skupnega življenja ljudi (Jelovac, 1998: 14).

Za Denhardta (1991: 101) je etika »veja filozofije, ki preučuje moralna načela in moralna dejanja oziroma obnašanje. Ukvarja se s procesom, s pomočjo katerega razjasnimo kaj je prav in kaj narobe, je iskanje moralnih standardov.« Etika torej poudarja posameznikovo aktivno iskanje moralno pravih drž v odnosu do sočloveka, ter ustvarja in plemeniti dogovore ravnanj v družbi. Hribar (1991: 5) piše, da »odgovarja na vprašanje, kako biti in kako delovati.« Pomembna je za človekovo odgovorno ravnanje, saj označuje človekovo moralno zavest, da ni vseeno, kako živimo in delamo.

Organizacija EFQM<sup>1</sup> etiko organizacije razume kot univerzalna moralna načela, ki jih organizacija sprejme in se po njih ravna (Žurga, 2002: 89).

Včasih na prvi pogled ni določene meje med etiko in moralo. Pojma etika in morala se prav zato velikokrat enači ali se ju uporablja napačno, oziroma se zamenjuje, njun pomen. Kljub izvorno enakemu pomenu med etiko in moralo, se je ustalila razlika, ki jo velja upoštevati. Morala je torej predmet etike. »Pri tem je etika lahko v dvojnem odnosu do morale. Lahko jo le preučuje, lahko pa jo tudi utemeljuje« (Hribar, 1991: 6) in kot piše Stres (1999: 10) morala in etika »druga drugo potrebujeta in se med seboj dopolnjujeta.«

Omeniti velja še etični relativizem, ki je prepričanje, da so lahko dejanja, ki so v nekem prostoru in okoliščinah nemoralna, moralna v drugem prostoru ali v drugih okoliščinah (Denhardt 1991: 102). Moralne sodbe so potemtakem mogoče le, če upoštevamo celoten kontekst, v katerem s zgodi neko dejanje.

---

<sup>1</sup> EFQM je neprofitna organizacija ustanovljena v Bruslju leta 1989. Je vir informacij za organizacije, ki želijo uspeli na trgu in v poslu.



## 2.2. UPRAVA IN JAVNA UPRAVA

S pojmom uprava se srečujemo povsod, kjer imamo opravka z organizacijami. Slednje se oblikujejo zato, da bi lažje zadovoljili skupne potrebe. Odločanje o teh potrebah in o načinu zadovoljevanja potreb imenujemo upravljanje. Upravljanje kot odločanje je zato izbor med različnimi potrebami in možnostmi, na kakšen način zadovoljiti te potrebe. Vavpetič (v Brejc, 2000: 12) definira upravo kot »organizatorično dejavnost, ki se pojavlja povsod kjer imamo opravka z organiziranim človeškim delom, zlasti seveda v vseh organizacijah.«

Kadar želimo opredeliti vsebino dejavnosti, kot so načrtovanje, organiziranje, ukazovanje, usklajevanje in nadzorovanje, ki jih opredeljujemo kot upravo, potem govorimo o upravi v funkcionalnem smislu. Kadar govorimo o subjektih, ki se ukvarjajo s to dejavnostjo, pa gre za upravo v organizacijskem smislu.

Haček (2001: 16-17), ki povzema Rakočeviča in Bekeša, našteva osnovne značilnosti uprave:

- Uprava je posebna dejavnost, ki v povezavi in medsebojni odvisnosti z drugimi uresničuje zastavljene cilje organizacije.
- V upravo sodijo dejavnosti povezovanja, usklajevanja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja z namenom da se dosežejo cilji. S temi dejavnostmi je uprava vključena v proces odločanja.
- Uprava je ožji pojem kot uprava v smislu upravljanja oziroma odločanja. Upravne dejavnosti so le del celotne dejavnosti upravljanja. Pri upravljanju nastopajo tudi drugi, predvsem nosilci odločanja, ki so upravi nadrejeni in jim je odgovorna.
- Dejavnosti uprave so strokovne dejavnosti, ki se morajo ravnati po zakonih in tehničnih pravilih, saj ima uprava tudi profesionalno naravo.

Upravo lahko delimo na javno in poslovno. V diplomskem delu se bom ukvarjala s prvo, torej z javno upravo.

Javna uprava so organi in organizacije, ki opravljajo javne zadeve, oziroma izvajajo dejavnost upravljanja v javnih zadevah. »Javna uprava je strokovni izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega deluje država. Je aparat, s katerim država izvršuje svoje cilje« (Virant, 1998: 23).

Pojem javna uprava pomeni državno upravo in nedržavno upravo, oziroma skupnost organov in organizacij, ki opravljajo naloge v javnem interesu ter se financirajo iz državnega proračuna.

Javno upravo lahko definiramo funkcionalno in organizacijsko. Funkcionalno je javna uprava celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilno funkcijo javnega upravljanja, ter administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja ne glede na to, ali jih opravljajo državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave in ne glede na to, ali nastopajo oblastno. Izvršilno funkcijo predstavljajo dejavnosti organiziranja, ukazovanja, izvrševanja, koordiniranja in nadzorovanja, kar omogoča doseganje sprejetih in določenih splošnih ciljev družbene skupnosti. V administrativne in poslovodne funkcije pa spadajo dejavnosti neposrednega tehničnega izvrševanja, ki so zadnja stopnja konkretizacije družbenih ciljev (Haček, 2001: 29).

»/.../ javna uprava v formalnem« oziroma organizacijskem smislu »pa je sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah, torej o uresničevanju družbenih koristi« (Haček, 2001: 29). Javna uprava tako v Sloveniji zajema državno upravo, lokalno samoupravo, javne službe in nosilce javnih pooblastil (po Virantu, 1998).

Državna uprava je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi. Pri izvajanju te funkcije državna uprava s svojimi abstraktnimi in konkretnimi odločitvami na praven način ureja odnose v družbi (Šmidovnik v Haček, 2001: 29). Ta funkcija zajema »izvrševanje zakonov in drugih predpisov, odločanje o upravnih zadevah in izvrševanje upravnega nadzorstva« (Vidmar, 2002: 5). Institucionalno sodijo v državno upravo na centralnem nivoju vlada in ministrstva ter bolj ali manj samostojne organizacije v njihovem okviru, na lokalni ravni pa izvajajo te naloge upravne enote.

»/Lokalna samouprava je način upravljanja v družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem« (Šmidovnik v Haček, 2001: 29). Pri lokalni samoupravi mora biti odločanje avtonomno, oziroma neodvisno od države. Institucionalno je lokalna samouprava organizirana v različnih upravnih sistemih, kot so občine, okrajji, okrožja, departmaji, pokrajine. V Sloveniji je lokalna samouprava organizirana v okviru občin.

Javne službe so dejavnosti za zagotavljanje javnih dobrin in javnih storitev, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, ki pa jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti preko tržne menjave (Šmidovnik v Haček, 2001: 29). Tej materialni definiciji je treba dodati še pravni element, kar pomeni, da so to tiste dejavnosti iz materialne opredelitve, ki jih država določi kot takšne in za njih vzpostavi tudi poseben pravni režim.

Nosilci javnih pooblastil so subjekti, ki organizacijsko niso vključeni v državno upravo a so pooblaščen za opravljanje nalog državne uprave. S tem se zagotovi večja racionalnost in učinkovitost izvajanja upravnih nalog, saj so ti subjekti kadrovsko in tehnično opremljeni za izvajanje teh nalog. Navadno jih država ustanovi s svojim aktom in se financirajo iz državnega proračuna. Gre za javna podjetja, javne zavode, agencije, zbornice z obveznim članstvom ipd.

Uprava je v funkciji servisa družbe, saj opravlja javne službe, skrbi za varstvo okolja, zagotavlja pravno varnost in drugo. Po drugi strani, pa je uprava tudi tisti del državne organizacije, ki neposredno izvršuje monopol fizične prisile v državi, ki je najpomembnejši atribut oblasti. Uprava izdaja in izvršuje obvezujoče pravne akte in jih tudi neposredno izvršuje ter je s tem očitna in otipljiva oblast v družbi (Pirnat, 1994: 55).

### **2.3. JAVNI USLUŽBENEC**

Kot pravi Virant (1998: 187), »/t/emeljni element vsake organizacije je človek /.../«, tako so javni uslužbenci pomemben element, ki določa javno upravo. Javni uslužbenci so osebe, ki opravljajo službo v javni upravi. Ta izraz se uporablja za oznako oseb, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalne skupnosti. Izvzete so osebe, ki v teh organih opravljajo politične funkcije t.i. funkcionarji (Virant, 1998: 187).

1. člen Zakona o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, št 35/2005) določa da je, » /j/avni uslužbenec /.../ posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju.« Torej so javni uslužbenci zaposleni v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih agencijah, javnih skladih, javnih zavodih in javni gospodarskih zavodih ali kot druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja.

Javni uslužbenec opravlja naloge, ki so pomembne ne le za organizacijo v kateri dela, temveč za celotno družbo. Je del aparata, ki izvršuje javni interes, ki je izražen v različnih političnih odločitvah ter pripravlja strokovne podlage političnemu odločanju. Sredstva za njihove plače so zagotovljena v proračunu (Virant, 1998: 187).

## **2.4. POMEN UPRAVNEGA DELA**

Javni uslužbenci kot posredniki med oblastvenimi organi in strankami, pri svojem delu uresničujejo zakone in druge predpise, skrbijo za stabilnost pravnega reda in prek odločanja s konkretnimi upravnimi akti usklajujejo širše družbene interese z ožjimi družbenimi interesi ter interese med ljudmi (Bostič, 1994, 29).

Odločajo torej o upravnih zadevah, nadzorujejo izvajanje zakonov in drugih predpisov, če se ti ne izvajajo, sprejemajo predpisane ukrepe, uresničujejo politiko skupnosti in pripravljajo v ta namen strokovno podlago za odločanje. Na ta način javni uslužbenci močno vplivajo na dogajanja v družbi ter uresničujejo pomembne človekove potrebe. Te aktivnosti upravnih organov, ki segajo od priprave podlag za odločitve pristojnih organov, do uresničevanja teh odločitev kažejo na pomembnost upravnega dela in na vpliv upravnih uslužbencev na urejanje pomembnih družbenih razmerij.

Upravno delo, ki ga opravljajo javni uslužbenci, predstavlja osrednje strokovno jedro, namenjeno urejanju normativnih in upravnih stvari, ter povezovanju najrazličnejših strokovnih opravil, s katerimi se uresničujejo predvideni družbeni cilji. S tem, ko javni uslužbenci po eni strani pripravljajo strokovne podlage za sprejemanje odločitev pristojnih organov, na drugi strani pa te odločitve v realnem družbenem življenju uresničujejo, se neposredno vključujejo v družbena dogajanja in vnašajo vanje svoja strokovna gledanja, svoje subjektivne ocene glede urejanja normativnih vsebin. S tem vplivajo na vsebino, na način urejanja družbenih odnosov ter na uresničevanje ustave in zakonov, poleg tega pa tudi na varovanje pravnega sistema (Bostič, 2000: 10).

Seveda se o vsebini in načinu opravljanja upravnih funkcij stranke in upravni uslužbenci ne morejo dogovoriti, kajti vsebino in način opravljanja določajo zakoni. Zaradi varovanja javnega interesa odločajo v upravnih stvareh pogosto drugače, kot si stranke želijo, kar dokazuje, da je upravno delo samostojno strokovno delo in delo, ki temelji na zakonu.

Upravno delo se je v preteklosti pogosto razumelo kot nujno potrebno zlo in se mu ni pripisovalo pravega pomena, kar je pripeljalo tudi do demoralizacije upravnih uslužbencev. Zato so opravljali in pogosto še opravljajo svoje delo nestrokovno, podkupljivo in s preveliko birokratsko togostjo ter si s tem sami zmanjšujejo ugled v družbi.

### **3. ETIKA V JAVNI UPRAVI**

Dennis F. Thompson (v Shafritz, Russell, 1997: 606) si postavlja vprašanje ali sploh obstaja etika značilna posebej za javno upravo. Kot piše obstajata dve teoriji, ki zanikata obstoj upravne etike. »Etika nevtralnosti« govori o tem, da javni uslužbenci oblikujejo svoje odločitve v imenu drugih in morajo zato ostati moralno nevtralni. Podobno trdi »etika strukture«. Za oblikovanje, razvoj in izvajanje javnih politik so odgovorne organizacije in ne posameznik, »torej ne moremo in ne smemo oblikovati etičnih sodb o javnih uslužbencih, ki se nahajajo znotraj teh struktur« (Thompson v Shafritz, Russell, 1997: 606).

Če bi obveljali ti dve teoriji, ali potem javni uslužbenci niso etično odgovorni za svoje delo? Etika upravnega dela, ki bi želela oblikovati moralne sodbe o delu javnih uslužbencev, bi bila tako nemogoča. Seveda takega stališča ni mogoče sprejeti.

V zgodovini proučevanja javne uprave se je etiko in vrednote rado zapostavljalo. Kot piše Brezovšek (2004: 28) je bilo v 20. stoletju vprašanje vrednot in etike postavljeno zelo na obrobje ali pa celo opuščeno.

V proučevanju javne uprave sta se vseskozi prepletala utilitaristični in deontološki pristop. Prvi pravi, da je dejanje pravilno, če je najboljše možno za čimveč ljudi. Zagovorniki tega pogleda menijo, da dejanja vodijo stroški in koristi, ki so z njim povezani. Deontološki pristop temelji na iskanju splošnih načel obnašanja, zagovarja obstoj univerzalnih načel pravičnosti in nepravičnosti, ki niso odvisna od posledic določenega ravnanja.

V zadnjih desetletjih, pa se je pojavila vrsta novih smeri proučevanja javne uprave, ki označujejo obdobje »novega javnega managementa«. Eden od vidnejših novejših pristopov, ki se pojavlja predvsem v ZDA je t.i. kritični ali filozofski pristop. Ta pristop poudarja, da morata biti vrednoti kot sta pravičnost in enakopravnost najpomembnejši v javni upravi ter, da javni uradniki ne bi smeli samo ubogati in se podrežati ciljem izvoljenih predstavnikov. S tem je prišlo do korenite spremembe, ki vključuje pomembne novosti v proučevanje javne uprave, in sicer so to etične sestavine (Košir, 1997: 281).

### **3.1. POMEN ETIKE V JAVNI UPRAVI**

Splošni družbeni napredek, je prinesel vedno večje število upravnih zadev, opravil, postopkov in še marsikaj, kar zahteva od javnega uslužbenca ne samo dolžnostno ravnanje, pač pa tudi etični pristop do njegovega dela. Kot trdi Jerovšek (v Haček, 2001: 109) »v sedanjem času stopa v ospredje predvsem človeška moralna podoba javnega uslužbenca«.

Govorimo o tem, da so današnji javni uslužbenci soočeni z naraščajočo kompleksnostjo etičnih dilem. Da je »moralno življenje javnega uslužbenca v demokraciji bogato in kompleksno« in da nikakor »ni brezplodno ali preprosto« ugotavlja tudi Bostič (2000: 8). Vsako dejanje javnega uslužbenca je narejeno v imenu drugih in večkrat se znajdejo v situaciji, ko morajo pretehtati osebne in profesionalne vrednote nasproti trenutnemu javnemu mnenju ter zakonom. To je značilna moralna značilnost demokratične uprave in tu ima etika velik pomen.

Če primerjamo javni in zasebni sektor, je problem etike ostrejši v javni upravi, saj je dejavnost v javnem sektorju usmerjena k širšemu spektru ciljev in podvržena večjim omejitvam kot pa zasebni sektor. Javni uslužbenci se lahko znajdejo v protislovju, saj morajo vzpostaviti ločitev od družbe, da ne bi zapadli v zagovarjanje delnih interesov, po drugi strani pa morajo predstavljati družbo, da ne bi spodkopali legitimnosti države v očeh državljanov.

Protislovje v javni upravi je tudi v tem, da so javni uslužbenci udeleženi tako pri produciranju kot izvajanju oblasti, kar povzroča tudi problem odgovornosti, zunanjega nadzora za zagotavljanje etičnega ravnanja javnih uslužbencev ter razvijanje moralnih in profesionalnih standardov javnih uslužbencev za samokontrolo (Brezovšek, 2004: 30).

Upravni uslužbenci prvenstveno ravnaajo na podlagi odločitev zakonodajne veje oblasti, ki vpeljuje določene programe in po navodilih izvršilnih organov, ki so pristojni za izvrševanje programov. Zaposleni v javni upravi presoajo na podlagi zakonov in predpisov, ne pomeni pa, da je ravnanje po veljavnih pravnih normah že pogoj za etično delovanje. Zakoni in drugi pravni akti praviloma določajo tisto, kar ni dovoljeno in ne tisto kar je dovoljeno. Večkrat se tudi izkaže, da s časom postanejo norme postanejo neživljenjske in toge, ali pa nastanejo okoliščine, ki jih zakonodaja ne predvideva oziroma zaradi svoje specifičnosti vanjo niso zajete. Kot piše Haček (2001:109) naj bi bil ta vmesni prostor tisti, ki »potrebuje etično presojo«.

V tipični situaciji kmalu ugotovimo, da niso niti zakonodaja niti navodila oziroma smernice, ustrezna podlaga za delovanje. Pojavi se potreba po konkretnem izvajanju politik, za kar pa je potrebna ustrenejša zakonska oziroma podrobnejša podzakonska podlaga. V javni upravi je okvir dela torej opredeljen z zakonitostjo ravnanja kot vrhovnim načelom, vendar mora poleg normativne zapovedi zaživeti tudi upravna etika kot notranji usmerjevalec individualne zavesti javnega uslužbenca, še posebej pri delu v okviru diskrecijskih pooblastil oziroma pri izdajanju in upoštevanju t.i. internih predpisov uprave.

Javna uprava je obsežen in družbeno pomemben sistem, »ki naj bi deloval v skladu s splošnimi družbenimi interesi in v interesu vsakega posameznika« (Haček, 2001: 108). Javni uslužbenci so tako na različne načine zavezani, k delu v javno dobro, pri katerem imajo tudi diskrecijske pravice. To pooblastilo upravnemu organu za odločanje po prostem preudarku je lahko izraženo z izrecno zakonsko normo. Vendar so taki primeri redki. Najpogostejši so primeri, ko zakon uporabi izraz »lahko«, včasih tudi »mora« ali »sme«. Redkejši so primeri, kjer zakonska norma določa npr. »naj upravni organ določi javni interes«, v vseh takšnih primerih je upravni organ pooblaščen, da ugotovi vsebino veljavne pravne norme. Etika je ena od najpomembnejših kontrol in ravnotežje proti arbitrarni uporabi te moči.

Odgovornost za primerno rabo javnih sredstev in za boljše zagotavljanje storitev javnosti mora mobilizirati javne uslužbence pri izvajanju njihovega dela dlje kot zgolj od »varnega« delovanja v zaledju zakonodaje, k uspešnemu in učinkovitemu delovanju ob hkratnem spoštovanju etičnih vrednot (Ferfila, 2000: 89).

Etika mora biti vključena v delo javnih uslužbencev na različnih področjih, v delo z državljanji, pri nadzoru javnih financ, pri uresničevanju javne politike ipd. Upravni organi, na podlagi zakona odločajo o pravicah, obveznostih in drugih pravnih koristih strank v postopkih imajo znatno moč nad urejanjem številnih pomembnih zadev družbene skupnosti, javni uslužbenci tudi odločajo, kdo v javnem sektorju služi denar in kdo ne, zato so ti organi dolžni opravljati svoje delo etično, odgovorno.

Etika javne uprave torej proučuje moralo, moralna načela in moralno odločanje ter norme in postopke za odločanje v javni upravi. Ukvarja se s tem, kako bi se javni uslužbenci morali obnašati, kako bi lahko prispevali k dobri javni upravi in dobri družbi in kakšne osebnosti bi si morali prizadevati da bi postali. »Upoštevati etiko pomeni delati pošteno, torej zavzeto, odgovorno, nepodkupljivo in kakovostno z ustrežno strokovno usposobljenostjo« (Hribar, 199: 36). Etika javne uprave je aktivnost ne stanje, je praktična, ne teoretična. Pomaga javnim uslužbencem razviti dobro vedenje in navade. Odraža to, da so v vsako dejanje javnega uslužbenca vključene tudi vrednote.

O etiki v javni upravi se veliko govori predvsem takrat, ko so kršene osnovne moralne norme ali vrednote ali so kako drugače na preizkušnji. Odsotnost etike je bolj občutna kot njena prisotnost. Malo se sliši o etiki v smislu, kako bi se lahko etične norme uporabile za reševanje problemov v javni upravi. Je vitalen dejavnik v ustvarjanju in vzdrževanju zaupanja v vlado in njene institucije. Tudi zagotavlja osnovo za preverbo praks, dogovorov in obnašanja na splošno, s pomočjo katerih je zagotovljeno, da se služi interesom javnosti.

V javni upravi obstaja več nivojev etike od katerih ima vsak svoj niz odgovornosti. Prvi nivo predstavlja osebna morala posameznega javnega uslužbenca. Gre za osnovni občutek o dobrem in zlem. Oblikuje se skozi življenje posameznika in je odvisna od vpliva staršev, religioznih prepričanj, kulturnih in socialnih izkušenj ter ostalih preteklih osebnih izkušenj. Drugi nivo je poklicna etika. Gre za niz profesionalnih norm in pravil, ki obvezujejo javne uslužbence. Ta vodila so navadno kodificirana. Tretji nivo predstavlja organizacijsko etiko. Vsaka organizacija ima svoje kulturo, ki vključuje oboje, formalna in neformalna pravila etičnega obnašanja. Zakoni, uredbe, razna pravila posameznih uradov in različni predpisi so formalne organizacijske norme, ki določajo etično obnašanje javnih uslužbencev. Zadnji nivo je socialna etika. Zahteve socialne etike zavezujejo člane dane družbe, da delujejo na način, ki ščiti posameznike in omogoča napredek celotne družbe.



Socialna etika je formalna do obsega v kolikor jo lahko najdemo v zakonih dane družbe, in neformalna kot del posameznikove družbene zavesti (Shafritz, Russell, 1997: 608, 609).

### **3.2. ETIČNE VREDNOTE V JAVNI UPRAVI**

Kot smo ugotovili, so v vsako dejanje javnega uslužbenca vključene tudi vrednote. Ker se etika ukvarja z moralnimi normami in vrednotami je prav, da spregovorimo še o slednjih in sicer o tistih, ki so značilne za javno upravo.

Van Wart (v Menzel, 1999: 44) navaja, da so »vrednote osnove etičnih sistemov« in »vrednote določajo kaj je prav in kaj narobe«.

Vrednota je nekaj, kar je dobro in človeka moralno obvezuje. Kar je slabo, negativno, ni vrednota. Odločitev za dobro in pravično ter zavračanje slabega in krivičnega človeka absolutno zavezuje. Kategorični moralni imperativ ali zavest, da obstaja nekaj brezpogojnega, v prvi vrsti zadeva človeka kot osebno bitje. Zaradi tega je človek po definiciji bitje, ki je moralno ali etično opredeljeno. V vseh civilizacijah je zato vedno veljalo, da je najvišja vrednota najvišje dobro, ki ga človek sluti, čuti in instiktivno išče. Iskanje dobrega je torej najbolj samoumevna zaveza vsakega posameznika in vsake družbe (Švajger, 2004: 115).

Vrednote Christopher Hodgkinson opredeljuje kot »koncepte zaželenega z motivacijsko močjo« (v Brezovšek, 2004: 26). Vrednote so načela ali kvalitete, iz katerih lahko izpeljemo norme ali standarde, ki vodijo k prednostnemu razvrščanju ciljev, dejavnosti, posledic ali ljudi. Vrednote so lahko osebne ali kolektivne. Neskladje med njimi je lahko vir konfliktov. Kot piše Hofstede (v Brezovšek, 2004: 27-28) so vrednote lahko dveh vrst zahtevane in zaželene. Slednje so uvrščene na področje moralne filozofije in tu je tudi povezava med vrednotami in etiko.

Morala in etika vsebujeta tiste vrednote, ki oblikujejo moralno integriteto človeka in s tem vplivajo na odnos človeka do človeka ter na odnos ljudi do družbenega okolja. Te vrednote predstavljajo v praksi po pravilu večjo medsebojno skladnost kot pravno predpisane norme. Javni uslužbenci delajo v okolju, ki je poln vrednot in je voden s strani vrednot.

Te vrednote morajo pri svojem delu upoštevati, ker opravljajo javno funkcijo ter so edini pooblaščen, da uresničujejo ljudem predpisane pravice in njihove interese.

Ko govorimo o etičnem vedenju oziroma delovanju v javni upravi, s tem zajamemo skupne družbene vrednote, kot jih sprejemamo in razumemo prebivalci neke države, to je prebivalci na določenem območju in v določenem času. Kot piše Brejc (2000: 66), »/s/istem vrednot, ki prevladuje v družbi, prevladuje tudi v javni upravi. Če je v družbi zaposlovanje sorodnikov, prejemanje daril in podkupnin, reševanje zadev po zvezah, nekaj samo po sebi umevnega, ne more biti drugače v javni upravi.« Javna uprava je le odsev moralnega stanja družbe. Po njegovem mnenju torej za javno upravo, ki predstavlja pomemben del družbe, ne morejo veljati posebna etična načela.

Zakoni postavljajo le minimalne standarde etičnega obnašanja javnih uslužbencev. Prav zaradi svoje »tehnične narave« predstavljajo precej neučinkovito sredstvo spodbujanja etičnega obnašanja. Obstajajo pa torej še številne univerzalne etične vrednote, ki lahko predstavljajo uporabno začetno točko za etično delovanje v dani situaciji.

Raziskave ameriškega Inštituta za globalno etiko<sup>2</sup> so pokazale, da obstaja šest etičnih vrednot, ki prehajajo vse kulture in religije. Tako lahko govorimo že o določeni stopnji globalizacije vrednot:

- resnicoljubnost,
- odgovornost,
- spoštovanje,
- lojalnost,
- sočutje,
- poštenost ( Internet 1).

---

<sup>2</sup> Institute for Global Ethics

Brejc (2000: 66) ugotavlja, da so v javni upravi razvitih demokratičnih držav glavne etične vrednote:

- poštenost,
- nepristranskost,
- zakonitost,
- spoštovanje ljudi,
- delavnost in prizadevnost,
- ekonomičnost in učinkovitost,
- dostopnost do stranke,
- odgovornost.

To so splošne vrednote, ki naj bi odsevale v ravnanju javnih uslužbencev. Če pogledamo bolj konkretno vodilni ljudje v javni upravi, zaradi svojega položaja sodelujejo v različnih interakcijah. Njihov odnos do politikov mora temeljiti na vrednotah strokovnosti in profesionalnosti, ne na klečeplaznosti. V razmerju do občanov kot strank so v ospredju zakonitost, enakopravnost in vljudnost, do javnosti oprtost in poštenost. V odnosu do sodelavcev mora prevladovati spoštljiv in sproščen odnos. Pri stikih s pogodbenimi partnerji morajo biti v ospredju vrednote kot so strokovnost, ekonomičnost, učinkovitost.

Podobno kot za vodilno osebje velja tudi za ostale javne uslužbence. V odnosu do vodilnega osebja naj prevladuje strokovnost, do strank zakonitost, enakopravno obravnavanje, poštenost in vljudnost, do različnih organov in delovnih teles strokovnost in pravočasnost. Za vse javne uslužbence, ne glede na položaj pa velja načelo lojalnosti (Brejc, 2000: 68).

»Za Boštica, Koširja in Rajha so vrhovna načela etike upravnega dela samostojnost nasproti politiki, odgovornost, strokovnost in zakonitost« (Haček, 2001: 110).

Empirično proučevanje javnih uprav v 29 državah OECD<sup>3</sup> je pokazalo, da so med najpomembnejšimi vrednotami v javni upravi naslednje: nepristranost, zakonitost, integriteta, preglednost, učinkovitost, enakost, odgovornost in pravičnost (Brezovšek, 2004: 30).

---

<sup>3</sup> The Organisation for Economic Co-operation and Development

Tem societalnim in demokratičnim vrednotam, se pridružujejo še »nove« profesionalne vrednote, kot so učinkovitost, zaupnost, pristojnost, ustrezno ravnanje z državnimi sredstvi, spoštovanje ljudi, delavnost in prizadevnost, dostopnost za stranke, upoštevanje navodil, razumevanje širših javnih interesov.

Etične vrednote pomenijo, da javni uslužbenci delujejo na tak način, da ohranjajo zaupanje javnosti v vlado. Ko smo že ugotovili, abstraktne vrednote in sama kompleksnost njihovega dela, zagotavljajo javnim uslužbencem določeno diskrecijo, pri opravljanju njihovih nalog. Pri izvajanju te diskrecije se soočajo z mnogimi etičnimi izzivi, saj javni uslužbenci delujejo v svetu kjer osebne vrednote, organizacijske vrednote in profesionalne vrednote lahko tekmujejo z njihovimi dolžnostmi.

Ravno javni uslužbenci so zaradi svojega posebnega položaja v družbi kazalec stanja duha celotne družbe. Javni uslužbenci lahko prispevajo s svojim etičnim ravnanjem k oblikovanju kakovostno drugačne vloge oblasti v odnosu do državljanov in spodbudijo tudi njihovo kakovostno in konstruktivno udeležbo pri razvoju in dvigu etičnih vrednot (Švajger, 2004: 106).

Piše še, »da moderna, demokratična, pravna in socialna država temelji tudi na načelih etičnih vrednot, kot so pravičnost, poštenost in krepostnost, ter ne zgolj na vrednotah kapitala, politične in ekonomske moči posameznika in družbe« (Švajger, 2004: 103).

Od kje vse izvirajo te vrednote? Van Wardt (v Menzel, 1999: 44) navaja pet virov vrednot v javni upravi. Prvi je nivo posameznika in vključuje vrednote kot so poštenost, doslednost, koherentnost in recipročnost. Javni uslužbenec mora imeti integriteto, spoštovati osnovne človekove pravice in prispevati k usmerjanju skupnosti. Drugi vir vrednot, je sestavljen iz strokovnega znanja, ki ga javni uslužbenec običajno pridobi skozi študij in s praktičnim delom. Oblikujejo se poklicna kultura s svojimi normami obnašanja, kodeksi, ki določajo etične meje delovanja. Tretji vir vrednot izhaja iz dela posameznika ali organizacije. Tu se Van Wardt naveže na organizacijsko kulturo s svojimi normami in vrednotami, ki vplivajo na odločitve. Četrti vir vrednot je zakonski. Javni uradniki morajo spoštovati »vladavino zakonov«. Peti vir je javni interes. Vrednote javnega interesa kot so predstaviška demokracija, ločitev oblasti, zaščita in spoštovanje individualizma ter tržna ekonomija, so direktno povezane z domnevami, kaj javni uslužbenci lahko delajo.

### **3.3. ETIČNE VREDNOTE V ODNOSU JAVNEGA USLUŽBENCA DO OKOLJA**

Eden od temeljev etične uprave so prav gotovo določena etična pravila obnašanja javnih uslužbencev. Etične vrednote in načela se odražajo v različnih odnosih javnega uslužbenca do okolja. V njegovem odnosu do državljanov, do družbe kot celote, do dela in organizacije v kateri dela, torej same javne uprave.

#### **3.3.1. ODNOS MED JAVNIMI USLUŽBENCI IN DRŽAVLJANI**

»Najpomembnejši je vsekakor odnos uslužbencev do državljanov kot posameznikov oziroma strank v postopku« (Bostič, Rajh, Košir, 1997: 71). Etične norme, ki jih morajo pri svojem delu upoštevati javni uslužbenci, morajo vsebovati tiste vrednote, ki zagotavljajo etični odnos med državljani in javnimi uslužbenci ter upoštevajo človekovo osebnost in dostojanstvo.

Odnosi med upravnimi uslužbenci in državljani so specifični zaradi dveh dejstev. Prvo je to, da uporabniki storitev, ki jih nudijo upravni organi in javni uslužbenci v njih, nimajo prav nobene izbire med institucijami in uslužbenci v tem sistemu. Drugič, stranke so marsikdaj prepričane, da lahko upravni uslužbenec odloča ne le na podlagi zakona, temveč tudi po svoji volji (Bostič, 1994: 31). Javni uslužbenci se morajo zavedati te specifičnosti, da stranke v odnosu, do javne uprave nimajo nikakršne možnosti izbire ter, da opravljajo svoje delo kot vmesni člen med oblastvenimi organi in strankami, da v tej vlogi predvsem izvajajo zakone in predpise.

V tem odnosu se javni uslužbenec ne sme postavljati v nadrejeni položaj nad državljana, kar pomeni, da pravično in enakopravno obravnava vsakega državljana. Pomembno je tudi, da javni uslužbenec obvešča državljanke o ciljih in metodah dela upravnih organov. Torej, da jih obvešča o pravicah, ki jih imajo ter o pravilih samega postopka v katerem so udeleženi (Košir, 1997: 283). Svoje delo morajo opravljati pošteno, vestno, prizadevno, ter nikakor ne smejo poniževati strank v postopkih, temveč jim znati svetovati in pomagati. Kakršnikoli odnosi izrabljanja strank niso sprejemljivi oziroma niso etični in niso skladni z samo družbeno vlogo upravnih institucij.

Kot piše Bostič (1994: 30), se morajo »/javni uslužbenci znebiti miselnosti, da imajo pravico formalno avtoriteto organa v katerem delajo, izrabljati v svoje lastne interese.« Ugled javni upravi lahko zagotavlja le ustrezen odnos do strank. Znati jim morajo pojasniti tudi smisel določenega zakonskega predpisa, njegov pomen, varovati morajo zaupne podatke strank, ne smejo kakorkoli prekoračiti svojih pooblastil ali uporabljati svoje volje.

V upravno delo je treba vključevati niz etičnih ravnanj v vsem postopku ter pri tem zagotoviti skladnost med posameznimi ožjimi in širšimi interesi. »Upravni uslužbenci kot javni uslužbenci morajo torej pri svojem delovanju upoštevati tako osebne interese državljanov kot tudi splošne družbene interese« (Bostič, 2000: 19). Ves čas morajo biti pripravljene, da s področja svojega dela pomagajo vsakomur, hkrati pa ne smejo nikomur dajati prednosti ali delovati v nasprotju z zakoni ter drugimi predpisi svoje stroke in službe (Bostič, Košir, Rajh, 1997: 72). Hkrati morajo dosledno upoštevati človekove pravice.

### **3.3.2. ODNOS MED JAVNIMI USLUŽBENCI IN DRUŽBO**

Ta odnos temelji na pripadnosti skupnosti v kateri delajo in živijo. Gre za zvestobo splošnim etičnim vrednotam, kljub lastnim prepričanjem javnih uslužbencev. Prvi vidik teh odnosov je zahteva po splošni politični lojalnosti javnih uslužbencev. Kaže se kot sprejemanje temeljev obstoječe družbene ureditve ter upoštevanje demokratično izvoljenih organov oblasti. V demokratičnih sistemih javni uslužbenci lahko zastopajo kakršnekoli posebne poglede in prepričanja, hkrati pa ostanejo brezpogojno zvesti splošnim etičnim vrednotam skupnosti.

Drug vidik tega odnosa pa predstavlja njihov odnos do političnih predstavnikov, članov predstavniških teles oziroma izvoljenih političnih funkcionarjev. Slednji imajo pravico izvajati nadzor nad izvrševanjem političnih odločitev, za kar so odgovorni javni uslužbenci v upravnih organizacijah (Košir, 1997: 284).

### **3.3.3. ODNOS JAVNIH USLUŽBENCEV DO UPRAVNE ORGANIZACIJE**

Gre za to, da mora javni uslužbenec spoštovati cilje, naloge, delovne metode in vrednostne kriterije upravne organizacije v kateri dela. Sprejemanje posebnih ciljev, nalog in metod dela

v sklopu splošnih ciljev in vrednostnih meril določene organizacije je le en vidik tega odnosa, saj je nujen tudi prijateljski odnos do drugih članov organizacije, sodelavcev.

»Javni uslužbenci morajo biti dovzetni za notranjo in zunanjo kritiko ter morajo biti sposobni presoditi pravilnost svoje odločitve kot tudi odločitve upravne organizacije kot celote« (Bostič, Košir, Rajh, 1997: 73). Slednje pomeni, da javni uslužbenci, kljub vsemu, ne bi smeli za vsako ceno podpirati odločitev upravne organizacije v kateri delajo, če menijo, da niso etične. Kot ugotavlja Košir se » /u/gled neke upravne organizacije /.../ kaže tudi s priznavanjem in popravo napak ter kritičnim odnosom do svojega dela.« (Košir, 1998: 285)

### **3.3.4. ODNOS JAVNIH USLUŽBENCEV DO DELA**

Kot piše Haček (2001: 111) gre v tem odnosu, »za interes uslužbenca do njegovega profesionalnega področja dela, do veselja do dela.« Idealno bi bilo, ko bi vsi javni uslužbenci kazali intenziven interes za področje svoje strokovnosti, bi imeli veselje do dela in bi se posvečali razvijanju svojih sposobnosti v izbranem poklicu. »Glavna ovira za obstoj takšnega »idealnega« odnosa je v razcepljeni in rutinski naravi mnogih opravil v upravnih organizacijah, ki uradniku ne dopuščajo imeti pregleda nad celoto določene naloge in ga ne stimulirajo dovolj pri razvoju njegovih sposobnosti.« (Košir, 1997: 285)

Seveda je ta odnos precej odvisen od same osebnosti uslužbenca, poznamo pa tudi različna stimulaturna sredstva kot so: odlikovanja, pohvale, nagrade, ipd. in sankcije, ki so disciplinske, kazenske, administrativne in temeljijo na različnih oblikah odgovornosti, ki vplivajo na sam odnos uslužbenca do dela, ki ga opravlja.

V odnosu do dela bi po mnenju Bostiča (2000: 20) morali upravni uslužbenci dosledno upoštevati:

- »moralne in etične norme pri pripravi gradiv za odločanje in za druge namene,
- moralne in etične norme pri upoštevanju pravnih podlag, na podlagi katerih se odloča o upravnih stvareh,
- moralne in etične norme pri opravljanju nadzorstva nad uresničevanjem pravnih predpisov.«

## **1.4. VPLIV SPREMEMB V OKOLJU NA VREDNOTE V JAVNI UPRAVI**

Problemi, s katerimi se ukvarja sodobna javna uprava, so pripeljali do spoznanja, da so družbeni sistemi, kamor spada tudi javna uprava, odvisni od okolja in s tem tudi nepredvidljivi. To pomeni, da določene vrednote niso stalnica v javni upravi in se lahko spreminjajo. Na koncu tega poglavja je zato smiselno spregovoriti še o vplivu sprememb v okolju na vrednote v javni upravi.

Javni uslužbenci delujejo v spreminjajočem se okolju, so predmet vse večjih zahtev državljanov, hkrati pa imajo za svoje delo zaradi zahtev po zmanjšanju javne porabe omejena sredstva, tako finančna, materialna, kot kadrovska. Prevezemajo vedno več nalog in dolžnosti, ki so rezultat devolucije pristojnosti, povečanja tržne usmerjenosti v javnem sektorju, prekrivanja javnega in zasebnega sektorja in krepitve odgovornosti, ki izhaja iz novih predpisov in sporazumov, vedno večjo pozornost se namenja ocenjevanju učinkovitosti in uspešnosti dela v javni upravi. (Kos, 1998: 263). Vse to prinašajo reforme javne uprave, ki se odvijajo v mnogih državah, tudi v Sloveniji. Vsi ti koncepti s sabo prinašajo nove vrednote, tako lahko nastanejo konflikti, na primer med pravicami uporabnika storitev javne uprave in dolžnostjo javnega uslužbenca, da vse uredi v mejah sredstev, ki so na voljo.

Pri reformi se lahko potencialno pojavijo trenja med tradicionalnimi vrednotami in novimi pogledi na javno upravo. Pride lahko do neskladja med tradicionalnimi vrednotami, sistemi, ki urejajo obnašanje javnih uslužbencev in vlogami, katere se od njih pričakujejo v spreminjajočih se pogojih dela.

V državah bivšega socialističnega sistema, med katere spada tudi Slovenija, je prisotna mešanica vrednot. Stare vrednote, še niso popolnoma pozabljene, vrednote, temelječe na vrednotah modernih demokratičnih držav, se zato mešajo s starimi (Brejc v Švajger, 2004: 106). Najslabša kombinacija je, kadar obdržimo slabe stare vrednote in jih dopolnujemo z ne ravno najboljšimi novimi vrednotami. Moramo se zavedati, da tudi vse nove vrednote niso vedno najboljše. Tudi evropske demokracije poznajo korupcijo, davčne utaje, nevestno in malomarno delo, izkoriščanje, neupravičeno in dvomljivo bogatenje posameznikov ipd.



Eno temeljnih vprašanj sodobne javne uprave pa je iskanje odgovora na vprašanje kako se odzvati na te razvojne spremembe, kako tradicionalne vrednote povezati z novimi pristopi, kako v etičnem kodeksu upoštevati značilnosti novega javnega managementa, skratka kako zaposlenim dati dovolj jasne signale kako naj ravnajo (Brejc, 2000: 68).

Kot navaja Švajger (2004: 108) je nujno, da se javni uslužbenci tudi osebno osvobodijo nekaterih kalupov razmišljanj in ravnanj, kakršna so veljala in so bila cenjena v preteklem družbenem sistemu. Še največja težava se lahko izkaže pri spremembi mentalitete posameznika, saj ni mogoče pričakovati miselnega preskoka na osebni ravni posameznika brez zunanjega vpliva in vzpodbude. Kdor je prepričan v svoj prav, ga ne bo spremenil sam od sebe, saj je pri vsaki spremembi prvi korak ravno sprememba miselnega vzorca. Na posameznike, posebno tiste, katerih miselni vzorec je drugačen od vzorca ideala etičnega uradnika, lahko odločilno vpliva njihovo delovno okolje, ravnanje in obnašanje sodelavcev, še posebno tistih, katerih etične vrednote so vgrajene in vraščene v njihov razvoj in mentaliteto.

## **2. NEETIČNOST JAVNE UPRAVE**

Zanimanje za etično obnašanje javnih uslužbencev, se največkrat sproži, ko pridejo na dan razne afere in škandali, največkrat povezani s podkupovanjem, nepotizmom in podobnimi etično nesprejemljivimi dejanji. Eden najtežjih problemov, s katerim se ukvarjajo javne uprave pri nas in v svetu, je torej prav neetično ravnanje javnih uslužbencev. Neetično dejanje je dejanje v nasprotju z etičnimi smernicami in je lahko hkrati tudi nelegalno.

Med javnimi uslužbenci in državljani vseskozi obstaja bolj ali manj trdna povezanost in uslužbenci praviloma delujejo kot zagovorniki oziroma zaupniki javnega dobra.

V primeru pa, da je neetično obnašanje postane sestavni del javne uprave, to občutijo predvsem davkoplačevalci oziroma tisti, katerim so storitve javne uprave namenjene. Takšno obnašanje privede do zmanjševanja državljske podpore oblasti oziroma njeni javni upravi in posredno do uresničevanja javnih politik brez sodelovanja državljanov in do njihovega odkritega nasprotovanja. Posledica vsega tega so navadno neučinkovitost in zvišani stroški uresničevanja politik (Bostič, Košir, Rajh, 1997: 80).

Vprašanje je, kje iskati vzroke za taka dejanja? Brejc (2000: 71) piše, da je neetično vedenje pogojeno z mentaliteto posameznika, s tradicijo in s splošno sprejetimi normami in načeli v družbi, Haček (2001: 111) našteva še pretirano strokovnost, togo hierarhičnost in avtoritativno vodenje, monopol v odnosu do okolja in notranjih vrednot v organizaciji. Nekateri vzroki in posledice neetičnega ravnanja so prikazani v tabeli 4.1.

Tabela 4.1: Nekateri vzroki in posledice nezakonitega in nepravilnega odločanja

VZROKI	POSLEDICE
slaba strokovna usposobljenost uradne osebe	nezakonite odločitve in nezadovoljstvo strank, podaljšanje postopkov in dodatno obremenitev predvsem organov druge stopnje
pomanjkljiva in nepopolna uporaba predpisov	podaljšanje upravnega postopka zaradi vlaganja pritožb in drugih pravnih sredstev
kršitev predpisov zaradi vplivov in pritiskov uradne osebe	dokazovanje teh dejstev in okrnjen ugled upravnega organa in uradne osebe
slaba motiviranost uradne osebe za delo	nezainteresiranost in nepripravljenost uradne osebe za delo
neprimerni odnosi so uradne osebe.	nepripravljenost in nezainteresiranost uradne osebe
neprimerni medsebojni odnosi v organu	slabo delo celotnega kolektiva

Vir: Bostič, Alojz, Košir, Matej, Rajh, Vekoslav (1997): Etika upravnega dela. 1. natis, Paco, Ljubljana, str. 45.

V sodobnih demokratičnih in pravnih državah, v katerih ne prihaja do večjih sistemskih sprememb v javni upravi in v katerih so tradicionalna moralna načela že vpeta v sam sistem, neetično obnašanje javnih uradnikov ne predstavlja strukturnega problema, temveč gre predvsem za posamezne kršitve utečenih etičnih norm. V državah v tranziciji je nastala specifična situacija, ko se je stari sistem vrednot porušil in ko z različnimi reformami nastaja nov moralni red. V takšnih razmerah je vsekakor največja nevarnost stopnjevanja neetičnosti. Dejstvo je da so etične sestavine izjemno pomembne v procesu reforme javne uprave, saj je njen končni cilj ustvariti prijazno, odgovorno in učinkovito upravo, s katero bodo njeni uporabniki – državljani zadovoljni (Košir, 1997: 282).

Največja etična problema javne uprave sta diskreditacija organizacije v javnosti in korupcija. Poleg tega, pa so javni uslužbenci podvrženi še drugim oblikam neetičnega ravnanja, ki so povezani z zlorabo uradnega položaja, prednostno obravnavo sorodnikov in prijateljev, zanemarjanjem zakonite dolžnosti in s protipravnimi dejanji s prisvajanjem državnih sredstev v zasebne namene (na primer uporaba službenih vozil v privatne namene), zamolčanjem uradnih sporočil državljanom, zanemarjanjem zakonitosti, upravnih in drugih nalog in vedenjem, ki ni v skladu z etičnimi normami (Bostič, Košir, Rajh, 1997: 15).

Težko je reči ali standardi etičnega obnašanja javnih uslužbencev resnično padajo, saj poleg statistik o odkriti korupciji ali nepoštenosti, obstaja malo objektivnih meril o etičnosti uprave.

## **4.1. KORUPCIJA**

V nadaljevanju predstavljam najbolj izrazit primer neetičnega ravnanja korupcijo. Pojem korupcije v javni upravi je težko opredeliti. V ožjem pomenu korupcija pomeni tista konkretna dejanja, ki jih kot kazniva opredeljuje kazenska zakonodaja. Ta označuje posamezna kazniva dejanja jemanja ali dajanja podkupnine v različnih oblikah. V širšem smislu pa označuje različne oblike moralno vprašljivega, nedopustnega in pokvarjenega ravnanja posameznika in skupine, katerih cilj je pridobiti določene koristi (Dobovšek, 2004: 216).

»Korupcijo v javni upravi lahko opredelimo kot kompleksen političen, upraven in socialen odklonski pojav, kot nezakonito dejanje javnih uslužbencev, ki skušajo pridobiti neke prednosti ne glede na obseg in obliko. Korupcija je univerzalen pojav, saj se pojavlja v vseh državah in sistemih na politični in upravni ravni« (Brejc, 2000: 72).

Svet Evrope kot mednarodna organizacija, ki prevzema vedno bolj aktivno vlogo v boju zoper korupcijo, jo definira kot, »katerakoli dejavnost oseb, ki jim je zaupana odgovornost v javnem ali zasebnem sektorju, s katero kršijo svoje dolžnosti, ki izhajajo iz statusa javnih uslužbencev« (Internet 2).

Korupcija je proces, v katerega sta vpleteni najmanj dve osebi, od katerih je najmanj ena zaposlena v javnem sektorju.

Obe osebi delujeta v škodo javnega interesa z namenom pridobiti osebno korist, pri tem pa kršita moralne in pravne norme ter rušita temelje demokratične družbe ter pravne države.

Dobovšek (2004: 218) tako našteva različne elemente, ki opisujejo korupcijo v javnem sektorju:

- korupcija je proces, v katerega sta vpleteni najmanj dve osebi, od katerih je najmanj ena zaposlena v javnem sektorju,
- korupcija je vedno namenska,
- korupcija pomeni nedovoljeno zlorabo javnega interesa za zasebno korist,
- korupcija je kršenje moralne norme,
- korupcija je kršenje pravne norme,
- s korupcijo se rušijo temelji demokratičnega razvoja, pravne države in vladavine prava.

Prav tako, kot obstajajo številne definicije, obstaja tudi kar nekaj različnih klasifikacij korupcije. Korupcijo lahko tako delimo na notranjo in zunanjo; individualno in institucionalno; materialno, politično in psihično.

Najbolj pogosta je zunanja ali eksterna korupcija, pri kateri gre največkrat za plačevanje storitev, opustitev uradnih dejanj, ali pa za dajanje daril z določenim namenom. Notranjo korupcijo pomenijo dejanja, podupovanja, s katerimi posameznik od nadrejenih ali podrejenih dosega nedovoljene koristi.

Individualna korupcija pomeni posamezno podkupovanje in diskretnost, saj sta v podkupovanje vpleteni le dve osebi. Značilno za takšna dejanja je, da krivdo nosita obe stranki in je zato zbiranje dokazov o takšnih dejanjih zelo težavno. Takšna vrsta korupcije je tudi najbolj razširjena. Bolj nevarna je institucionalizirana (tudi velika korupcija, grand corruption, state capture, ipd.) korupcija, saj povzroča razpad družbenih vrednot.

Materialno podkupovanje je najbolj razširjena oblika korupcije, saj prinaša takojšnjo korist, hkrati pa otežuje odkrivanje. Politično korumpiranje državnih služb, pri katerem gre bolj za »dajanje«  
uslug, je zaradi moči oblasti, že zgodovinsko pogojeno kljub razglašeni depolitizaciji javnih služb.

Protiutež politizaciji je profesionalizacija dela, vendar se politika kljub temu nenehno vtika v delo državnih služb. Vsaka korupcija ima tudi svojo psihično plat, saj je koruptibilnost lastnost podleganja državnih uslužbencev podkupovalcu (Dobovšek, 2004: 217-218).

Korupcija v družbi se lahko pojavlja na mikro, srednjem in makro nivoju. Korupcija na mikro nivoju se pojavlja v obliki majhnih daril javnim uslužbencem, za doseganje želenih uslug, ki pa bi jih ti morali storiti že po svoji dolžnosti. Najbolj razširjena je med uslužbenci, ki imajo opravka z dokumentacijo in izdajo dovoljenj. Takšna korupcija zajema javne uslužbence nižjih nivojev, višina korupcije ne dosega povprečne mesečne plače uslužbenca, darilo pa je ponavadi bolj osebne narave. Nevarnost je, da lahko postane zelo razširjena, ljudje pa do takšne korupcije reagirajo tolerantno in lahko tako postane del vsakdanjih običajev. Etično se takšna korupcija opravičuje z nizkimi plačami in prizadevanjem uslužbencev za rešitev zadeve.

Korupcija na srednjem nivoju zajema javne uslužbence na višjem nivoju. Najbolj razširjena je na lokalnem nivoju, kjer se z pooblastili lokalnih veljakov kreira politika lokalne skupnosti. Podkupnine ponujajo manjši podjetniki ali interesne skupine, z njimi se dosega ustrezni predpisi in rešitve, ki so v pristojnosti srednjega nivoja javnih uslužbencev. Za zlorabo svoje pristojnosti uslužbenci dobijo večja darila, ki dosegajo velikost od nekaj do več deset povprečnih plač, odvisno od tega, koliko oseb je vpletenih in koliko dokumentacije ali uslug je potrebno pridobiti. Javnost takšno korupcijo smatra kot nepošteno in nemoralno, zato tudi ni tolerantna do te vrste korupcije.

Na makro nivoju je korupcija povezana z vladnimi naročili, sklepanjem večjih pogodb, večjimi deli v državi kot so ceste in infrastruktura ter ostalimi večjimi investicijami. Tisti, ki odloča o danem pooblastilu, lahko s korupcijo zasluži doživljenjsko plačo. Vanjo so vpleteni vodilni v večjih podjetjih ali monopolih, najvišji, ki odločajo v državnih institucijah in politiki. Takšne vrste korupcija je bolj ali manj tabu tema v vseh družbah, vpliv na družbo pa je velik. Stroški se enormno povečujejo, kvaliteta pa je slaba. Tako se namesto zdrave konkurence, temelječe na kvaliteti, ceni in inovaciji, pojavljata korupcija in nepotizem, kar vodi v razpad gospodarstva (Dobovšek, 2002: 46).

V zadnjem času je korupcija postala vse bolj transparentna in ljudje se je vse bolj zavedajo, še posebej zaradi odmevnosti posameznih primerov podkupovanja v medijih.

Zakaj je korupcija nevaren družbeni pojav? Predvsem zato, ker pomeni zlorabo pravnega reda in ruši temeljna načela demokratične ureditve, kot so enakost pred zakonom, zakonitost ipd. in ogroža tržno gospodarstvo. Korupcija v javni upravi je težko prepoznavna, saj gre večinoma za zelo prikrite primere, ki na zunaj niso opazni.

Kot ugotavlja Dobovšek (2004: 222-223), »javni uslužbenci ne podkupujejo z modrimi kuvertami, temveč gre v večini primerov za razne oblike dajanja prednost in uslug.« Nekateri korupcijo opredeljujejo kot bolezen, ki se širi od vrha navzdol. Višje kot je državni uslužbenec na hierarhični lestvici, večja so njegova pooblastila pri odločanju, s tem pa je tudi bolj ranljiv za korupcijo.

Najbolj razširjena in spoznavna je korupcija med javnimi uslužbenci in zasebniki. Naj enostavnejša oblika takšne korupcije je, ko zasebnik želi pridobiti uslugo do katere ni upravičen ali želi do nje hitreje, kot je običajno, in za to ponudi kakršnokoli obliko nagrade. V takšnih primerih gre običajno za manjše korupcije, ki pa sčasoma vodijo v hujše oblike, še posebno, če se začno vanjo vpletati tudi uslužbenci, ki so višje v hierarhični piramidi javne uprave (Dobovšek, 2004: 222-223).

V kolikor tudi tisti, ki so zadolženi za nadzor in delovanje državne uprave, postanejo del koruptivnega procesa in so za tiho privolitev ustrezno nagrajani, postaja delovanje celotnega sistema moralno vprašljivo. Tako se korupcija zakorenini v celoten upravni sistem in se kaže v odnosih institucij do državljanov.

Korupcija v javni upravi se najpogosteje kaže kot vpliv na državne uslužbence, da izdajajo dovoljenja, zaračunavajo premajhne takse, dovoljujejo tihotapljenje nedovoljenih dobrin, sklepajo pogodbe z goljufivim namenom, podaljšujejo postopke ob prekršitvah zakonov, izdajajo potrdila z lažno vsebino ipd. Korupcija med javnimi uslužbenci in politiki poteka predvsem v obliki vračanja uslug na osebni ravni. Problem pri tej obliki je predvsem ta, da takšne oblike korupcije težko zajamemo v obstoječe definicije, še teže pa jo je dokazovati. Najbolj razpoznavne oblike so razna prikrivanja napak, nepotizem ipd.

Korupcija je pojav, ki ga je družba vedno zaničevala, čeprav jo najdemo na vseh koncih sveta.

Dobovšek (2004: 215) piše, da »kolikor časa bo na svetu pohlep, tako dolgo bodo tudi posamezniki, ki bodo dovzetni za korupcijo.« Vendar to ni edini razlog za korupcijo. Vzrok je lahko tudi nezmožnost zadovoljiti minimalne življenjske potrebe.

Vzroki korupcije so številni in kompleksni. Korupcija je lahko posledica zgodovinskih okoliščin, tradicije, socialno kulturnega okolja, lahko se pojavlja pri posamezniku ali v organizaciji. V državah v razvoju se korupcija pojavlja zaradi hitrih gospodarskih in družbenih sprememb, močnih sorodstvenih in etničnih vezi, zaradi monopola države na gospodarskem področju, nizke stopnje razvitosti, nizkih plač v javni upravi, slabe preskrbe z dobrinami itd. Med organizacijskimi vzroki korupcije lahko omenimo neustrezen sistem plač, pomanjkljivo vodenje, neustrezne postopke rekrutiranja in izbire uslužbencev, nizko izobrazbeno raven, slabo disciplino in podobno. Med socialno kulturne vzroke pa lahko uvrstimo razmere v družbi, ki je strpna do korupcije in pomanjkanje politične volje za boj proti njej. V vseh okoljih pa se korupcija pojavlja tudi zato, ker se lahko številni javni uslužbenci odločajo po prostem preudarku (Brejc, 2000: 73).

Obstajajo različne oblike boja proti korupciji. Korupcijo kot kriminalno dejanje se kaznuje po kazenskem zakonu, ponekod so ustanovili tudi posebne vladne urade za boj proti korupciji, ki imajo preventivno funkcijo. Tretji pristop pa je globalen in pomeni oblikovanje etične infrastrukture, ki vključuje nadzorne in preventijske mehanizme. Pomembna oblika boja proti korupciji je ustrezno ravnanje s človeškimi viri (Brejc, 2000: 73).

## **4.2. KORUPCIJA V SLOVENIJI**

Do pred kratkim so slovenski pravni strokovnjaki pod pojem korupcije uvrščali samo osem kaznivih dejanj iz slovenskega Kazenskega zakonika (Ur. l. RS št. 95/2004). To so kazniva dejanja kršitve proste odločitve volivcev po 162. členu<sup>4</sup>, sprejemanja podkupnine pri volitvah po 168. členu, neupravičenega sprejemanja daril po 247. členu, neupravičenega dajanja daril po 248. členu, jemanja podkupnine po 267. členu, dajanja podkupnine po 268. členu, sprejemanja daril za nezakonito posredovanje po 269. členu in dajanja daril za nezakonito posredovanje po 269. členu kazenskega zakonika.

---

<sup>4</sup> Členi so v celoti navedeni v prilogi diplomskega dela.

Novo in trenutno najbolj uporabljeno definicijo korupcije je prinesel Zakon o preprečevanju korupcije (Ur. l. RS št. 2/2004), povzela pa jo je tudi Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji. Korupcija po tem zakonu je vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se lahko s kršitvijo okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.

Osnovna težava Slovenije je ravno v tem, da ne vemo, v kolikšnem obsegu se je korupcija pri nas razrasla. Samo policijski podatki ne zadoščajo za prikaz dejanskega stanja, treba bi bilo izvesti vrsto drugih raziskav. Razlika med ugotovljeno korupcijo in zaznavanjem državljanov je namreč izredno velika.

Na osnovi rezultatov raziskave Centra za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij pri Fakulteti za družbene vede iz leta 2004, lahko ugotovimo, da se kot odgovor na vprašanje o sprejemanju podkupnine v javnih službah, kot prevladujoče izkaže mnenje o razmeroma veliki razširjenosti korupcije v javni upravi. Večina (44 %) anketirancev ocenjuje, da podkupnino v javni upravi sprejema »precej javnih uslužbencev«. Manj kot tretjina vprašanih (31 %) meni, da podkupnino sprejema »le nekaj javnih uslužbencev«, desetina jih meni, da to počnejo skoraj vsi javni uslužbenci, le zanemarljiv delež anketirancev pa meni, da javni uslužbenci ne sprejemajo podkupnin.

Iz poročila o delu policije za leto 2004 (Internet 5) je razvidno, da je obravnavala sedem kaznivih dejanj jemanja podkupnine, ki so jih storili javni uslužbenci, štiri kazniva dejanja nezakonitega dajanja daril ipd. Obravnavala je tudi šestinpedeset primerov zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic.

Odgovor na vprašanje, koliko korupcije je v Sloveniji, je torej nekje vmes. Po oceni mednarodnih organizacij smo med najboljšimi tranzicijskimi državami in dosti boljši od nekaterih članic EU, na primer Italije in Grčije. Slovenija po dostopnih pokazateljih (Transparency International) ne sodi med države, v katerih se je korupcija močno razširila, in je po ocenah med državami v tranziciji, ki imajo urejeno zakonodajo in izgrajene institucije (Dobovšek, 2004: 231).



Vsi zgoraj prikazani podatki kažejo na nujnost zagotavljanja, oziroma spodbujanja etičnega delovanja javnih uslužbencev z ustreznimi dejavniki.

## **5. DEJAVNIKI ETIČNEGA RAVNANJA V JAVNI UPRAVI**

Kot meni Denhardt (1991: 106) »/v/prašanja etike v javni upravi niso abstraktna, so realna in imajo takojšnje in včasih resne človeške posledice«. Torej je pomembno, kako bomo zagotovili etično delovanje v javni upravi. Zadnje čase se vse pogosteje uporablja izraz upravljanje etike, kar pomeni, da lahko z različnimi dejavniki vplivamo na etično delovanje javnih uslužbencev in s tem čim bolj zmanjšamo pojave neetičnega delovanja. Pomembni so visoki standardi etike v javni upravi. Nepristranskost, enakost, poštenost, pravično upravno delovanje, odzivnost do potreb javnosti, vse to mora postati stalnica v delovanju javne uprave. Vprašanje je kateri so dejavniki, ki vplivajo na etično obnašanje javnih uslužbencev, torej od česa je odvisno, oziroma na kakšen način ga lahko spodbujamo?

Z upravljanjem etičnega obnašanja in delovanja lahko ustvarimo etično okolje v organizacijah, v katerih etika in morala postaneta vrednoti. Različni avtorji naštevajo različne dejavnike, ki vplivajo na etično delovanje javnih uslužbencev.

Zimmerman (v Bostič, Košir, Rajh, 1997: 80) meni, da mora vsaka demokratična javna uprava oziroma njen management:

- »odpraviti vsakršne možnosti zasebnega okoriščenja upravnih uslužbencev z opravljanjem storitev,
- ustrezno izobraževati upravne delavce v smislu etičnega ravnanja,
- izdelati jasne smernice delovanja z upoštevanjem zaželenega in nezaželenega vedenja,
- postaviti etična pravila obnašanja upravnih uslužbencev v obliki kodeksa,
- odkrivati in kaznovati posameznike, ki kršijo etične norme, predpise ipd.«

Haček (2001, 112) piše, da so »/e/tične sestavine v sistemu javnih uslužbencev odvisne od cele vrste notranjih in zunanjih dejavnikov, kot so individualne lastnosti posameznikov, organizacijska kultura ter družbena pričakovanja.«

Javni uslužbenci morajo imeti močan občutek odgovornosti, hkrati pa je nujno, da so tudi subjekt zunanjega nadzora (Finer v DeLeon, 2003: 569).

Brejc (2000: 71) našteva nekaj dejavnikov, ki vplivajo na javne uslužbence, da ravnajo etično oziroma neetično:

- »osebnostne lastnosti javnega uslužbenca,
- izobrazba,
- profesionalna socializacija,
- sodelavci,
- vodilno osebje,
- delovno okolje - organizacijska kultura,
- splošne družbene razmere.«

V državah OECD so v osemdesetih letih oblikovali naslednja načela javne uprave:

- etične norme javnega sektorja morajo biti jasne in razumljive,
- etične norme javnega sektorja morajo odsevati v pravnem redu,
- javni uslužbenci morajo poznati svoje pravice in dolžnosti, kadar ugotovijo, da nekaj ni narejeno tako, kot bi moralo biti,
- politično soglasje o etičnem v javni upravi bi moralo okrepiti etično ravnanje javnih uslužbencev,
- procesi odločanja morajo biti transparentni in odprti za nadzor,
- izdelana morajo biti jasna navodila za interakcijo med javnim in zasebnim sektorjem,
- politika managementa, postopki in praksa izkazujejo in promovirajo etično ravnanje,
- razviti morajo biti mehanizmi odgovornosti.
- ustrezni postopki in sankcije zoper neustrezno vedenje in ravnanje javnih uslužbencev (Brejc, 2000: 67).

SIGMA<sup>5</sup> je nato na osnovi zgornjih načel pripravila vzorčni model etike javnih uslužbencev, ki ima več elementov:

- politična podpora,
- učinkovita pravna zgradba,
- učinkoviti mehanizmi nadzora in odgovornosti,
- navodila oziroma etični kodeksi za izvajanje upravnih nalog,
- poklicna socializacija, zlasti usposabljanje in zgledno ravnanje vodstva,
- podporno okolje in pogoji (relativno dobre plače in varnost zaposlitve),
- koordinacijska in nadzorna telesa za etična vprašanja, ki preverjajo, svetujejo, nadzorujejo in spodbujajo etično ravnanje, ter
- dejavna civilna družba z informacijsko odprtostjo in sistemskim prostorom za pritožbe zaradi neetičnega ravnanja javnih uslužbencev (Haček, 2001:110).

Ta koncept ima funkcije usmerjanja (politična podpora, etični kodeksi, poklicna socializacija), upravljanja (podporno okolje s kadrovsko politiko in nadzornimi organi) ter nadzora (učinkovita pravna zgradba, mehanizmi nadzora in odgovornosti ter javnost) (Haček, 2001: 110).

Podporo uveljavljanju etičnega obnašanja v organizaciji vsekakor nudijo:

- javnost delovanja javne uprave,
- zavedanje se družbene odgovornosti in poslanstva,
- pravno urejanje odnosov,
- osebne vrline vodilnih,
- vrline v podjetju ipd.

---

<sup>5</sup> Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern Countries: skupen projekt EU in OECD, skupnega programa OECD in PHARE za podporo pri vodenju in upravljanju v državah srednje in vzhodne Evrope.

Poleg tega, se je potrebno zavedati, da obstajajo tudi številne ovire za uveljavljanje etičnosti v organizaciji, ki so:

- pretirana strokovna usposobljenost,
- toga hierahičnost in avtoritarno vodenje,
- monopol v odnosu do zunanjega okolja,
- notranje vrednote ipd.

Te dejavnike lahko povzamemo oziroma lahko določimo kot pomembnejše integriteto javnih uslužbencev, poklicne norme, pravno ureditev, nadzor, javnost, medije in varuha človekovih pravic.

## **5.1. INTEGRITETA JAVNEGA USLUŽBENCA**

Gre za to, da morajo javni uslužbenci pri delu slediti tudi neke vrste svojemu notranjemu »kompasu«. Z njegovo pomočjo razsojajo o primernosti svojega obnašanja. To so notranje kontrole obnašanja, ki izhajajo iz posameznikovih osebnih prepričanj in občutij. Rohr (Internet 3) piše o integriteti, kot o »etični izobrazbi o tem kaj je dobro in kaj slabo.«

Kot piše Wilson (v deLeon, 2003: 575, 576) ima človekova morala svoj vir v dejstvu, da je človek »socialna žival«. Po njegovo obstajajo vsaj tri osnovne vrednote, ki so v funkciji preživetja človeške vrste in sicer naklonjenost, poštenost, samokontrola in služenje. Javni uslužbenci razvijejo svojo etiko in vrednote že prej preden nastopijo službo, začeni v družini, cerkvi in šoli.

Javni uslužbenec bi moral imeti izgrajene take osebne lastnosti, ki bi mu pomagale pri samozavedanju svojega dela in poslanstva, samodisciplini, odprtosti za kritiko. Odlikovati ga morajo vztrajnost in doslednost pri delu, osredotočenost na delo, sposobnost prepričevanja in motiviranja drugih, konstruktivnost in nepristranskost, pozitivni odnos do sebe, do drugih in do okolja (Haček v Švajger, 2004: 108).

Bailey (v Stillman, 1996: 458) poudarja tri moralne kvalitete javnih uslužbencev: »optimizem, pogum in poštenost«. Optimizem je zmožnost javnega uslužbenca, da se ukvarja z moralno nejasnimi, dvoumnimi situacijami. Pogum je zmožnost javnega uslužbenca, da se sooči s

situacijami, kjer bi bila nedelovanje, neodločitev ali sporazum najlažja rešitev. Poštenost zagotavlja spoštovanje standardov pravičnosti v odločitvah, ki zadevajo javni interes.

Javnega uslužbenca je potrebno motivirati, da dobro opravi svoje delo. Pri tem so pomembne posameznikove osebne lastnosti, saj niti najbolj ugodni pogoji dela ne morejo narediti človekovega ravnanja etičnega, če iz človekove osebnosti ne prihaja etična usmerjenost. V javno upravo je zato potrebno zaposlovati ljudi, ki nimajo le primerne izobrazbe, temveč tudi primerne značajske lastnosti in s tem posledično vplivati na etiko javne uprave.

## **5.2. POKLICNE NORME**

Poklicne norme so standardi obnašanja sprejemljivi neki skupini, profesiji ali članom organizacije, oziroma institucije. Navadno so vsebovane v etičnih kodeksih, ki odsevajo etične ideale. Ker etični kodeks posamezne poklicne skupine temelji na skupnih vrednotah, deluje povezovalno.

»Etični kodeks katerekoli profesionalne dejavnosti sestavljajo pravila, ki jih določena profesionalna skupina oblikuje kot kriterij ravnanja in obnašanja. Etična pravila so odsev družbene stvarnosti v zavesti posameznika. Nastanejo s procesi internalizacije, v katerem se zunanja družbena pravila pretvarjajo v lastna načela« (Pusić v Brejc, 2000: 68).

»Javne uslužbenke zavezuje kodeks, ki daje napotke, kako naj ravnajo, da bo njihovo ravnanje etično, tako do njih samih, do drugih kot tudi do organizacijske enote v kateri so zaposleni« (Haček, 2001: 109). Etični kodeks določi smernice obnašanja javnih uslužbencev ter določi nadzor njihovih vsakdanjih aktivnosti. Hkrati etični kodeks javnih uslužbencev lahko tako služi javnemu interesu, zagotavlja lojalnost vladi, spoštovanje demokratičnih načel in ustave, ki zahteva od javnega uslužbenca spoštovanje zakonov (Rosenbaum, 1997: 24).

Če je javna uprava kvalificirana kot profesija, potem mora imeti etični kodeks, ki usmerja obnašanje njenih članov. Etični kodeksi v javni upravi zahtevajo od posameznikov, da delujejo v skladu s pravili, ki predstavljajo višje etične standarde, kot so običajno priznani s strani zakonov, saj ti ne dosegajo želenega učinka, »kar je še posebej značilno za javne uprave

v mladih demokracijah, torej tam, kjer še ni tradicije demokratičnih vrednot« (Brejc, 2000: 69).

Kodeks obnašanja ima cilj vcepiti javnim uslužbencem predanost konceptu služenja ljudem. Večina kodeksov na področju javne uprave poudarja zakonitost, poštenost, lojalnost, opredeljuje odnose javne uprave do državljanov kot posameznikov, do politike in javnosti.

Torej kodeks obnašanja organizacije lahko vključuje kombinacijo izjave njenih vrednot, odgovornosti javnih uslužbencev in našteva zakonske obveznosti javnih uslužbencev, kot so razkrivanje konflikta interesov, omejitve pri dajanju javnih izjav, omejitve političnih aktivnosti ipd.

Lahko je pisan ali nepisan, navadno je kombinacija. Zapisani kodeksi lahko vključujejo tudi sankcije, da zagotovijo spoštovanje ali pa večinoma služijo namenu razjasniti norme pričakovanega obnašanja.

Variirajo od visoko specifičnih in izterljivih kodeksov do kodeksov, ki izražajo najvišje ideale in težnje profesije, brez da bi bili izterljivi. Upoštevajo posebne potrebe strank, odnos med javnim uslužbencem in stranko, edinstvene oblike neetičnega ravnanja ali druge skušnjave v za poklicu (Denhardt v Ploštajner, 2002/2003: 93).

Vprašamo se lahko, do kakšne mere družba verjame da se etično obnašanje lahko kodificira, organizira in posledično nadzoruje? Ali etični kodeksi resnično delujejo, torej služijo kot vodilo za določanje kaj je dobro in kaj ni? Če pogledamo dejstvo, da je v zadnjih letih število etičnih kodeksov močno naraslo, lahko predvidevamo, da je to neke vrste »modna smernica«, ali pa fanatično sprejemanje kodeksov kaže na nezmožnost kodificirane etike, da bi primerno nadomestila ponotranjeno obnašanje. Še bolj provokativno, ali etični kodeks zagotavlja posamezniku osnovo kot vodila na osnovi katerih se lahko moralno odloča? Ali so etični kodeksi dovolj specifični?

Prav toliko kot je vprašanj, je tudi različnih odgovorov. Nekateri menijo, da z nobenim kodeksom ne moremo predvideti prav vseh okoliščin oziroma posebnosti in je zato etični kodeks verjetno bolj v interesu tistih, ki so ga oblikovali. Kritiki etičnega kodeksa nadalje menijo, da so določbe pogosto preveč splošne, nedorečene in niso v pomoč niti managerjem

niti zaposlenim, predvsem pa, da je neučinkovit proti odklonskim pojavom, kot je na primer korupcija (Brejc, 2000: 69).

Splošne kritike etičnih kodeksov so, da so preveč splošni ali specifični, ne delujejo, se jih ne uporablja, so nepoznani in da poenostavljene izjave pravil niso idealen medij za odgovor na zapletene etične dileme, s katerimi se srečujejo javni uslužbenci.

Kakorkoli, zaposleni v javni upravi potrebujejo svoj etični kodeks, saj ta:

- učinkuje kot vodnik za delovanje, za promocijo etičnega obnašanja,
- ureja ravnanje javnih uslužbencev in svari pred neetičnim ravnanjem,
- opredeljuje načela in vrednote, ki naj jih javni uslužbenci upoštevajo,
- kot sredstvo za reševanje dvomov in dilem zmanjšuje negotovost v ravnanju,
- predvideva sankcije v primeru neetičnega ravnanja (Brejc, 2000: 69).

Ko so pravila postavljena je potrebno doseči njihovo spoštovanje, ne glede na to ali so zakonske ali praktične narave, določiti za koga veljajo in kakšne so kazni za njihovo kršenje.

Jasna opredelitev vrednot v kodeksu zmanjšuje in odvrta negativna ravnanja. Tudi sama javna objava etičnega kodeksa še ne zadostuje, da bi se javni uslužbenci po njem ravnali.

Potrebni so sistemski pogoji, kot na primer:

- mehanizmi upravnega prava, kot so nadzor nad odločitvami uprave, svoboda obveščanja,
- pravna zaščita tistih, ki razkrivajo nezakonito in neetično ravnanje,
- učinkovita uporaba kazenskega prava, posebej kadar gre za korupcijo,
- učinkovit nadzor nad delom uprave,
- sistematično usposabljanje zaposlenih na tem področju in načrtna, stalna podpora uveljavljanju etičnega kodeksa (Brejc, 2000: 67).

Ramovš (1996: 423) piše »/... /za etična pravila in kodekse velja, da so napisana na papirju le kup malovrednega reciklažnega papirja, dokler ne živijo v zavesti strokovnjakov te panoge in se ne kažejo uresničeni v njihovem poklicu«.

Bolj ali manj splošni etični kodeksi so se pojavili kot vodila s ciljem doslednega uveljavljanja pravne države, moralno-politične odgovornosti in demokratične principialnosti (Struk v Kovač, 2000: 247 ).

### **5.2.1. KODEKS RAVNANJA JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENSKI JAVNI UPRAVI**

Slovenska javna uprava je dobila svoj kodeks 18. januarja leta 2001, managerji pa se lahko v okviru posebnosti uprave ozirajo tudi na slovenski managerski kodeks, to je Kodeks društva Manager, ki je bil spejet leta 1990 in dopolnjen leta 1993. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Ur. l. RS, št. 8/2001) je sprejela sprejela Vlada Republike Slovenije po priporočilu Sveta Evrope. Po novem Zakonu o javnih uslužbencih je sprejem kodeksa o javnih uslužbencih v pristojnosti novega telesa, uradniškega sveta, a ta še ni sprejel novega kodeksa.

Poleg splošnega kodeksa javnih uslužbencev obstajajo še kodeksi posameznih poklicev znotraj javne uprave, kot so kodeks medicinske deontologije, kodeks socialnih delavk in delavcev Slovenije, kodeks policijske etike, kodeks univerzitetnih profesorjev Slovenije itn.

Kot je zapisano v 1. členu<sup>6</sup>, je Kodeks ravnanja javnih uslužbencev dokument, ki velja za vse javne uslužbence. To so, kot pravi kodeks, osebe, ki so zaposlene pri državnih organih, upravah samoupravnih lokalnih skupnostih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega prava, ki pretežno izvajajo upravne naloge. 2. člen določa, da je sestavni del načel izvrševanja javnih nalog od trenutka, ko javni uslužbenec potrdi, da je bil z njim seznanjen, vsak javni uslužbenec pa je dolžan storiti vse potrebno, da se ravna po določbah kodeksa.

Namen kodeksa je opredeliti načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci. Načela, ki jih opredeljuje kodeks so: zakonitost, politična nevtralnost, nepristranskost, lojalnost do delodajalca, strokovnost, vestnost, učinkovitost, spoštljivost v odnosu do drugih, upoštevanje pravic in interesov drugih, odgovornost do javnosti in nadrejenih, zaupnost pri uporabi in obravnavi dokumentov, upoštevanje javnega interesa, prepoved izkoriščanja svojega položaja v zasebni interes itn.

---

<sup>6</sup> Členi so v celoti navedeni v prilogi diplomskega dela.



V 3. členu je določeno, da je kodeks pripomoček javnim uslužbencem za uresničevanje teh načel, kar deluje precej neodločno in nezavezujoče. Hkrati ta kodeks seznanja javnost, kaj lahko pričakuje od javnih uslužbencev.

7. člen določa, da mora javni uslužbenec pravico do odločanja po prosti presoji uresničevati nepristransko in ob upoštevanju meril, določenih v predpisih. 8. člen zavezuje javnega uslužbenca, da se izogiba vsakršnemu nasprotju interesov.

12. člen kodeksa piše, da javni uslužbenec, ki meni, da se od njega zahteva ravnanje, ki je nezakonito, nepravilno ali neetično in pri katerem gre za delovanje, ki ni v skladu s tem kodeksom, mora to prijaviti v skladu z zakonom. Hkrati pa ne določa kaj je nezakonito, nepravilno, oziroma neetično delovanje.

Je pa pohvalno, da 13. člen določa, kaj je nasprotje interesov in sicer nastane v okoliščinah, pri katerih ima javni uslužbenec zasebni interes, ki je tak, da vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje javnih nalog.

Kodeks govori še o nezdržljivosti interesov, varstvu zasebnosti javnega uslužbenca, darilih, kjer je določena prepoved sprejemanja daril, z izjemo običajne gostoljubnosti in daril majhne vrednosti, a teh pojmov ne definira. V kodeks so vključeni še člani o zlorabi javnega položaja, prepovedi zlorabe javnih informacij s strani javnih uslužbencev, upravljanju z javnimi sredstvi, preverjanju poštenosti kandidata ali zaposlenega v javni upravi, ne določa pa kakšni so postopki za preverjanje, ter člani o odgovornosti nadrejenega, prenehanju zaposlitve in razmerju z nekdanjimi javnimi uslužbenci.

28. člen govori o spoštovanju kodeksa. Javni uslužbenec je dolžan, da ravna v skladu s tem kodeksom, zato mora biti seznanjen z njegovimi določbami in morebitnimi spremembami. Kršitev kodeksa ima lahko za posledico uvedbo disciplinskega postopka zoper javnega uslužbenca. Kot disciplinska kršitev je določena v 123. členu zakona o javnih uslužbencih in sicer je vključena pod lažje kršitve. Predstojnik mora kodeks vključiti v pogoje za sklenitev zaposlitve.

Kodeks sam po sebi še ne zagotavlja etičnega obnašanja javnih uslužbencev. Začrtuje smernice delovanja javnih uslužbencev a je v nekaterih členih precej nedorečen in omahljiv, kar lahko prispeva k temu, da so javni uslužbenci v dvomu kaj točno narediti v konkretnih primerih. Potrebno bi bilo sprejeti kodeks etike javnih uslužbencev, ki bi deloval na obe strani – varoval javne uslužbence pred neetičnimi pritiski in sankcioniral neetično ravnanje teh uslužbencev.

Žal je Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, ki velja za slovensko javno upravo le dobeseden prepis priporočil Sveta Evrope in ni prav v ničemer prilagojen posebnostim slovenske javne uprave.

### **5.3. ORGANIZACIJSKA KULTURA**

Vsaka organizacija skozi svoje delo razvije svojo kulturo, ki postane prepoznavna tudi izven njenega okolja. »Organizacijska kultura pomeni združevalno silo v organizaciji, kolektivno voljo vseh članov, vzorec prepričanj in pričakovanj, na kratko filozofijo organizacije« (Kovač, 2000: 244). Značilnosti delovnega okolja, dela, medčloveški odnosi, ljudje ipd, vse to so elementi, ki določajo kakšna je kultura v določeni organizaciji.

Pri ustvarjanju etičnosti javne uprave je potrebno upoštevati tudi posebnosti organizacijske kulture določenega okolja ali organizacije. Sama organizacijska kultura lahko podpira etično delovanje. Pomembni so uspeh pri delu, medčloveški odnosi, varnost zaposlitve, možnost napredovanja, zaslužek, primernost delovnega prostora. Če se javni uslužbenci počutijo nezadostno plačani, so preobremenjeni z delom in se počutijo negotove so manj dovezetni za izboljšave na etičnem področju.

Okrepiti je potrebno tudi osebno iniciativo in občutek varnosti ljudi v upravi. Dandanes je v upravi, vse preveč ljudi, ki so usodno eksistenčno odvisni od svojega položaja. Za njegovo ohranitev so se pripravljani uklanjati različnim pritiskom, hkrati pa poskušajo svoj položaj do največje možne mere izkoristiti. Rešitev tega problema javnih uslužbencev je krepitev njihove profesionalne in apolitične samostojnosti ter varnost kariere.

Oblikovana morajo biti merila dela, kar pomeni, da se zagotavlja kvaliteta dela, skrbi se za razvoj zaposlenih, izdelajo se sistemi ocenjevanja zaposlenih, spremlja se zadovoljstvo uporabnikov z delom uprave.

Zaposleni v javni upravi upoštevajo etična navodila glede na to:

- kako se posameznik identificira z vrednotami organizacije, v kateri dela
- koliko se njegovi cilji ujemajo s cilji organizacije,
- kakšen pomen posameznik pripisuje svojemu delu,
- kakšno prihodnost vidi posameznik zase v tej organizaciji,
- kako se posameznik razume s sodelavci, vodilnimi,...

In, če obstajajo realni pogoji dela znotraj določene organizacije. Ti pogoji so med drugimi tudi :

- možnost izobraževanja in usposabljanja,
- delovno okolje,
- plača in sistem nagrajevanja,
- kadrovska politika z nepristranskim in poštenim zaposlovanjem (Babič, 2004: 50).

Znotraj javne uprave se mora razviti okolje v katerem zaposleni spoštujejo etične standarde, upajo govoriti o nepravilnostih, upoštevajo pritožbe in delujejo s polnim potencialom. Del organizacijske kulture javne uprave je tudi skrb za zagotavljanje etičnega obnašanja uslužbencev s pomočjo izobraževanja in vpliv vodilnih v organih javne uprave skozi prakso njihovega dela.

### **5.3.1. IZOBRAŽEVANJE V ETIKI**

Uprava je obsežen in družbeno zelo pomemben sistem, ki naj bi deloval v skladu s splošnimi družbenimi interesi in v interesu vsakega posameznika. Zato je treba ta sistem nenehno prilagajati času in prostoru ter sistematično izobraževati ljudi, ki delajo v upravi.

Javni uslužbenci potrebujejo vsaj osnovno usposobljenost, da pridobijo občutek za etično ravnanje pri opravljanju svojega dela. Usposabljanje javnih uslužbencev na področju etike lahko poteka na različne načine. Zaposleni najprej spoznavajo vsebino etičnega kodeksa in s tem pridobivajo osnove za ustrezno ravnanje. Izvedejo se izobraževalni seminarji, tečaji, usposabljanja, izdajo različne publikacije, ustanovijo se lahko diskusijske skupine, kjer se ljudje iste stroke srečujejo in razglabljajo o izkušnjah.

S pomočjo teh programov se zagotavlja, da se uslužbenci, od najnižjih do najvišjih, zavedajo etičnih standardov, posledic in prednosti sledenja etičnemu obnašanju. Usposabljanje ima ključno vlogo pri razvoju etičnih načel in profesionalnih metod. Javnim uslužbencem je potrebno zagotoviti znanje, spretnosti ter kompetence, saj lahko le na tak način izvajanje njihovih služb postane učinkovito.

Le strokovno usposobljeni upravni uslužbenci bodo pri delu lahko upoštevali in uveljavljali etične vrednote, zato je treba izobraževanju posvetiti posebno pozornost. Izobraževalni sistem lahko oblikuje etično skupnost z integracijo in razvojem etičnega zavedanja in oblikuje osebe, da postanejo etična človeška bitja. Ta moralna paradigma mu pomaga, da pravilno izbere med različnimi etičnimi izbirami, zna reševati etične dileme.

S povečanim zanimanjem upravnih šol za etične vsebine in naraščanjem števila ustrezno strokovno usposobljenih uslužbencev, se je v javni upravi na splošno povečal občutek za demokratično odgovornost, ki je odvisna od osebne narave posameznika. Seveda je pomembno, da se naredi strategija kakšen cilj želimo doseči, s kakšnimi metodami in načini izobraževanja.

V Sloveniji obstajata dve vrsti izobraževanja in usposabljanja: prvi kot del pripravljalnega tečaja - pripravništvo in drugi - nadaljevalni (namenjen zaposlenim z delovnimi izkušnjami). Izobraževanje javnih uslužbencev večinoma izvaja Upravna akademija v sklopu Ministrstva za notranje zadeve.

Na koncu pripravništva je običajno tudi izpit, na katerem naj bi udeleženec pokazal znanje iz:

- javne uprave in razmerja do izvršilne, zakonodajne oblasti in javnosti,
- zakonodaje,
- mehanizmov nadzora in odgovornosti,
- vloge vrednot pri odločanju.

Nadaljevalni tečaj ima za cilj zvišanje delovne sposobnosti in večjo neodvisnost pri sprejemanju odločitev. Obenem pa naj bi pripomogel tudi k spoštovanju moralnih vrednot.

Socializacija v etiki se mora pričeti takoj, ko ljudje vstopijo v javno upravo, da se zavedajo posebne narave vrednot v javni upravi in zakaj so te vrednote pomembne za uspešno funkcioniranje demokratične vlade. Potrebno je dati javnim uslužbencem orientacijo znotraj vrednot javne uprave, zagotoviti formalno izobraževanje o etiki upravnega dela in etičnem odločanju.

### **5.3.2. VPLIV VODILNIH V JAVNI UPRAVI**

Manager je odgovoren, da postavi zgled v etičnosti, z lastni etičnim delovanjem. Kot meni Brejc (2000: 72) »/d/obri managerji v javni upravi dajejo zgled in njihovo ravnanje ima lahko mnogo večji učinek od usposabljanja.« Njegovo obnašanje kmalu postane model za tiste, ki so mu podrejeni, na katere vpliva s svojim delom. Prizadevati si mora, da vzdržuje zadovoljive delovne pogoje. Vsako poslabšanje bi vodilo k zmanjšanju morale in v različne skušnjave. Skrbeti mora za ustvarjanje atmosfere zaupanja, odprtosti znotraj oddelka, da imajo javni uslužbenci možnost opozarjati na vse probleme znotraj javne uprave in se o njih posvetovati (Rosenbaum, 1997: 27).

Kot piše Denhardt (v Ploštajner, 2002/2003: 89) se mnogokrat zgodi, da je »izboljšanje etike stranski produkt izboljšanih managerskih strategij.« Na primer merjenje učinkovitosti dela je eden od načinov zagotavljanja odgovornosti javnih uslužbencev, sama odgovornost pa je osnovno načelo etike javne uprave.

Voditelji morajo utrditi etično obnašanje znotraj organizacijske kulture. Organizacija bi morala ustanoviti in vzdrževati klimo, ki podpira oziroma spodbuja etično obnašanje. Organizacija bi morala spodbujati svoje osebje da bi vzdrževali visoke etične norme in vrednote. Oblikovati je potrebno različne vire informacij, ki vključujejo načela povezana z etiko torej razne okrožnice, direktive, vodila, napotke. Taki teksti nimajo zakonske podlage, so pa enako pomembni pri svoji uporabnosti.

Sims našteva neke vrste obveznosti za vodje v javni upravi s katerimi vplivajo na etično obnašanje javnih uslužbencev. Morali bi:

- preveriti osebne karakteristike ljudi, ki zaprosijo za službo,
- javno oznaniti, da je etično obnašanje pomembno,
- razviti organizacijske politike ki specifikirajo etične cilje,
- razviti etični kodeks,
- oblikovati etični komite, ki se ukvarja z etičnimi zadevami,
- vzdrževati etično organizacijsko kulturo in zagotoviti nagrade za etično obnašanje,
- kaznovati neetično obnašanje,
- vedno se zavedati možnosti neetičnega obnašanja, ko se osebe znajde v občutljivih situacijah,
- razviti programe usposabljanja za vse nivoje uslužbencev, da se utrdi etično obnašanje,
- poskušati odločati skupinsko namesto individualno (Internet 4).

Vodilni:

- morajo biti pozorni na stalno spreminjajoče se odnose med izvoljenimi funkcionarji in upravnimi uslužbenci,
- določiti meje organizacijske avtoritete in stalno omejevati pojave pretirane hierarhične pokorščine,
- paziti na stalno usklajevanje različnih interesov, da ne bi prepogosto prihajalo do nepotrebnih konfliktov,
- spodbujati razkrivanje nezakonitega in neetičnega delovanje,
- paziti, da ne pride do politizacije javne uprave in preprečevati politično delovanje pri strokovnem odločanju o določenih problemih.

Brez vseh teh temeljnih nalog in ciljev, ki jih morajo upoštevati vsi upravni uslužbenci in še posebej vodilni v javni upravi, je verjetno prihodnost etične javne uprave v vseh demokratičnih sistemih vprašljiva (Bostič, Rajh, Košir, 1997: 81).

## 5.4. PRAVNA UREDITEV PODROČJA ETIKE JAVNIH USLUŽBENCEV

Vgrajevanje etičnih načel v ustavo, zakone in podzakonske akte je za zagotavljanje etičnega delovanja javnih uslužbencev zelo pomembno. Gre za niz zakonov in drugih regulativ, ki določajo standarde obnašanja javnih uslužbencev. Pomembno je, da vgrajevanje etičnih sestavin v ustavo in zakone ščiti tudi državljane pred neetičnim obnašanjem javnih uslužbencev.

Kdaj je pravna zgradba učinkovita? Zaradi odsotnosti tržnih mehanizmov v javni upravi, ne gre za razmerje med inputom in outputom, temveč lahko govorimo o učinkovitosti, ko zakon učinkovito odvrača javne uslužbenca od neetičnega ravnanja, če pa do njega pride, le-tega hitro sankcionira.

Upoštevati pa moramo, da zakon ne more zajeti vseh etičnih načel in predvideti vseh etičnih dilem v katerih se lahko znajde javni uslužbenec. Če zakon ni dober, pride do t.i. pravne praznine, ki omogoča neetično ravnanje, ki pa ni nujno nezakonito. Zakon določa etična načela in nadzor oziroma sankcije, v primeru kršenja oziroma nespoštovanja načel, zato je pravno kodificiranje etičnih načel v javni upravi nujno.

Pomembno je, da javni uslužbenci točno vedo, katere so temeljne vrednote in etična načela, ki jih morajo pri svojem delu upoštevati, zato morajo le-ta biti čim bolj jasno in nedvoumno določena v zakonih. S temi ukrepi dobijo tudi državljani nadzorno moč nad delovanjem javnih uslužbencev (Babič, 2004: 13).

Ustava je temelj za vse zakone in podzakonske akte in ima zato velik pomen pri ustvarjanju etičnega okolja.

Poleg vseh demokratičnih zahtev, kot so varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, javno financiranje države in lokalne samouprave, varovanje zakonitosti idr. vsebuje **Ustava republike Slovenije** (Ur. l. RS, št 33/1991) tudi nekatere posebnosti.

Najvidnejša z vidika etičnosti javne uprave je ta, da imata italijanska in madžarska avtohtona manjšina pravico do uporabe svojega jezika (64. člen<sup>7</sup>) in sicer:

- na področju lokalne samouprave in državne uprave,
- na področju upravnih notranjih zadev (enakopravnost jezika v vseh upravnih postopkih, dvojezični dokumenti, obvezni dvojezični uradni obrazci na narodnostno mešanih območjih itd.)
- in še na nekaterih področjih, kot so vzgoja in izobraževanje (dvojezično šolstvo), sodstvo, ipd.

**Zakon o javnih uslužbencih** (Ur. l. RS, št.: 35/2005) je bil sprejet 11. junija 2002 in dopolnjen marca 2005. Pomemben je zato, ker prinaša skupna načela, ki veljajo za vse javne uslužbence, ter določa sankcije za njihovo nespoštovanje. Načela, ki jih našteva so:

**Načelo enakopravne dostopnosti** (7. člen<sup>8</sup>), po katerem se mora zaposlovanje javnih uslužbencev izvajati tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najboljše strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.

**Načelo zakonitosti** (8. člen) zapoveduje javnim uslužbencem, da izvršujejo javne naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov.

**Načelo strokovnosti** (9. člen) tvori celoto z načelom zakonitosti in zapoveduje javnim uslužbencem, da izvršujejo javne naloge strokovno, vestno in pravočasno. Pri svojem delu morajo ravnati po pravilih stroke in se v ta namen stalno usposabljanje in izpopolnjevanje, pri čemer pogoje za strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje zagotavlja delodajalec. Načelo uvaja konkurenčnost med javnimi uslužbenci in jih s tem spodbuja k stalnemu strokovnemu izpopolnjevanju in usposabljanju, kar zagotavlja uporabnikom javnih storitev kvalitetnejše obravnavanje.

**Načelo častnega ravnanja** (10. člen), po katerem mora javni uslužbenec ravnati pri izvrševanju javnih nalog častno, v skladu s pravili poklicne etike, zagotavlja uporabnikom spoštljivejše obravnavanje.

---

<sup>7</sup> Omenjeni členi Ustave RS so v celoti navedeni v prilogi diplomskega dela.

<sup>8</sup> Omenjeni členi Zakona o javnih uslužbencih so v celoti navedeni v prilogi diplomskega dela.



**Načelo zaupnosti** (11. člen) zapoveduje javnim uslužbencem varovanje tajnih podatkov, ne glede na to, kako so jih izvedeli. Načelo je izvedeno iz narave izvrševanja nalog v javnem interesu ter iz standarda lojalnosti zaposlenih do delodajalca.

**Načelo odgovornosti za rezultate** (12. člen) sili javne uslužbence, da kvalitetno, hitro in učinkovito izvršujejo zaupane javne naloge, in vzpostavlja odgovornost za rezultate njihovega dela.

**Načelo dobrega gospodarjenja** (13. člen) uvaja tudi na področje javne uprave princip dobrega gospodarjenja, ki je značilen za zasebni sektor. Javni uslužbenec mora gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva, s ciljem doseganja najboljših rezultatov ob enakih stroških oziroma enakih rezultatov ob najnižjih stroških.

**Načelo varovanja poklicnih interesov** (14. člen) izhaja iz neodvisnega delovnega statusa javnega uslužbenca in ga ščiti pred vsakršnimi posegi v njegovo delo, ki ni opravljeno v skladu s predpisi. Tako mora delodajalec omogočiti plačano pravno pomoč javnemu uslužbencu ali nekdanjemu javnemu uslužbencu, zoper katerega je uveden kazenski ali odškodninski postopek pri izvrševanju javnih nalog, če oceni, da so bile te javne naloge izvršene zakonito in v skladu s pravicami in obveznostmi iz delovnega razmerja.

Poleg navedenih skupnih načel morajo v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti upoštevati tudi naslednja načela:

**Načelo javnega natečaja** (27. člen) zapoveduje za uradnike<sup>9</sup> obvezen izbirni postopek preko javnega natečaja, razen v primerih, ko je z zakonom drugače določeno. V postopku javnega natečaja se kandidati obravnavajo enakopravno. Izbira se opravi na podlagi izkazane boljše strokovne usposobljenosti. Javni natečaj zagotavlja enakopraven dostop do vseh služb v javni upravi pod enakimi pogoji in s tem preprečuje pojave kot so zveze in poznanstva, politično kadrovanje in korupcija.

Po **načelu politične nevtralnosti in nepristranskosti** (28. člen) mora uradnik izvrševati javne naloge v javno korist, politično nevtralno in nepristransko.

---

<sup>9</sup> Uradniki so javni uslužbenci, ki v organih (državnih organih in upravah lokalnih skupnosti) opravljajo javne naloge, in javni uslužbenci, ki v organih opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa

To načelo ščiti uradnike pred nedovoljenimi posegi politike v njihov položaj in v področje njihovega strokovnega dela ter jim narekuje, da izvršujejo naloge nepristransko in v korist vseh državljanov.

**Načelo kariere** (29. člen) omogoča uradniku kariero z napredovanjem. Kariera je odvisna od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitet ter od rezultatov dela in se ne uresničuje avtomatično s potekom določenega časa.

**Načelo prehodnosti** (30. člen) zagotavlja možnost, da je pod zakonsko določenimi pogoji javni uslužbenec premeščen na drugo delovno mesto v okviru organov. S tem zakon pospešuje mobilnost zaposlenih, ki je v korist tako javnih uslužbencev kot delodajalcev. Omogočena je premestitev po želji javnega uslužbenca in premestitev zaradi delovnih potreb mimo njegove volje.

**Načelo varovanja poklicnih interesov** (31. člen), ki se vsebinsko prekriva z istoimenskim skupnim načelom sistema javnih uslužbencev, zapoveduje varstvo uradnika pred šikaniranjem, grožnjami in podobnimi ravnanji, ki ogrožajo opravljanje njegovega dela. Delodajalec mora omogočiti plačano pravno pomoč uradniku ali nekdanjemu uradniku v sodnih postopkih, ki so sproženi zoper tistega, ki je pri delu oziroma v zvezi z delom uradnika storil dejanje, s katerim je bil oškodovan uradnik ali njegov ožji družinski član. Delodajalec lahko zavrne plačilo pravne pomoči, če oceni, da je postopek sprožen iz neutemeljenih razlogov. Če se v sodnem postopku uradniku stroški pravne pomoči povrnejo, jih uradnik povrne delodajalcu.

**Načelo odprtosti do javnosti** (32. člen) omogoča državljanom pridobivanje informacij o delovanju uprave in o rezultatih opravljenega dela uradnikov. S tem se priznava uporabnikom vloga neformalnega zunanjega nadzora.

17. poglavje Zakona o javnih uslužbencih govori o disciplinski odgovornosti javnih uslužbencev.

123. člen, določa lažje disciplinske kršitve, ki so:

- kršitve delovnih obveznosti, določenih s predpisi, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi ter splošnimi in posamičnimi akti organa,
- nedostojno vedenje do strank ali sodelavcev pri opravljanju dela,
- obnašanje, ki je v nasprotju s kodeksom etike javnih uslužbencev, sprejetim v skladu s tem zakonom.

Težje disciplinske kršitve so:

- dejanje na delu ali v zvezi z delom, ki ima znake kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti,
- nezakonito ravnanje pri opravljanju dela,
- nezakonito ali nenamensko razpolaganje z javnimi sredstvi,
- prekoračitev, opustitev ali drugačna zloraba pravic, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja,
- kršitev načela nepristranskosti in politične nevtralnosti,
- kršitev pravic javnih uslužbencev,
- kršitev načela varovanja tajnosti,
- kršitev dolžnosti in omejitev v zvezi s sprejemanjem daril,
- hudo nedostojno, nasilno ali žaljivo obnašanje do strank ali sodelavcev pri opravljanju dela,
- ponavljanje lažjih kršitev, ugotovljenih z dokončnim sklepom,
- kršitev delovnih obveznosti, določenih s predpisi, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi, ki ima težje posledice za stranke ali za poslovanje organa,
- kršitev prepovedi iz tretjega, petega in šestega odstavka 100. člena tega zakona v zvezi z omejitvijo opravljanja drugih dejavnosti oziroma funkcije in kršitev dolžnosti obveščanja o konfliktu interesov po sedmem odstavku 100. člena tega zakona.

Disciplinska ukrepa za lažje disciplinske kršitve sta opomin in denarna kazen v višini največ 15 % plače. Disciplinski ukrepi za težje disciplinske kršitve so denarna kazen, ki se sme izreči v višini 20-30 % plače, odvzem položaja oziroma razrešitev s položaja, razrešitev naziva in imenovanje v eno stopnjo nižji naziv ali odpoved pogodbe o zaposlitvi (124. člen).

Tudi **Zakon o splošnem upravnem postopku** (Ur. l. RS, št.: 80/99 in 70/00) za velik del upravnega dela narekuje etično ravnanje preko temeljnih načel, kot so zakonitost, materialna resnica, samostojnost, zaslišanje stranke, pravica do pritožbe, strokovno zastopanje stranke v postopku, določa pravila o izločitvi uradne osebe iz postopka, ko gre za razmerja, ki onemogočajo objektivno odločanje, izredna pravna sredstva, ki upoštevajo voljo stranke, če je v mejah zakonitosti in določbe o izvršbi, ki določajo tisti ukrep izvršbe, ki je za stranko v danih okoliščinah najmilejši (Kovač, 2000: 247).

Regulacija upravnega postopka zagotavlja, da bodo procedure znane v naprej, se jih bo spoštovalo in da se bo kaznovalo in popravilo nepravilnosti v upravnem postopku. Obstajajo pritožbene procedure in različna povračilo in odškodnine določene preko sodnega sistema. O upravnem postopku obstaja mnenje, da je velikokrat preveč dolgotrajen. Vse stranke morajo biti s postopkom seznanjene, pri razvoju postopkovnih zaščit pa je potrebno upoštevati, da hitri postopki lahko prinesejo zlorabo ali manipulacije sistema.

Etične elemente vsebujejo tudi zakoni o svobodi informacij. Določajo kateri dokumenti so javni, kdo ima dostop do njih in pod kakšnimi pogoji. S tem zagotavljajo javnosti, medijem in drugim zainteresiranim, da imajo dostop do informacij, ki lahko dokazujejo neetično ravnanje javnih uslužbencev. Velik napredek pri tem je danes prinesel tudi internet.

V Sloveniji imamo **Zakon o dostopu do informacij javnega značaja** (Ur. l. S št. 24/2003 in 61/ 2005), ki zasleduje cilj, da je bistvo države v njeni odprtosti, preglednosti in preverljivosti postopkov in delovanj državnih organov. Pot do takšne javne uprave pa vodi preko dostopnosti do informacij, ki imajo javni značaj in s katerimi država razpolaga. Brez tega demokratično preverjanje oblasti in participacija pri odločanju v javnih zadevah preprosto nista mogoča.

Prost dostop javnosti do informacij javnega značaja je v sodobnem svetu uveljavljen institut mednarodnega prava. Dva mednarodnopravno obvezujoča pravna akta zavezujeta tudi Slovenijo, da zagotovi javnosti pravico do dostopa do informacij javnega značaja in sicer: Mednarodni pakt o državljanskih pravicah Organizacije združenih narodov in konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin Sveta Evrope. Mednarodni pakt o državljanskih pravicah Organizacije združenih narodov v 19. členu določa pravico javnosti do »prostega iskanja in širjenja informacij in idej ne glede na meje«.

Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin Sveta Evrope, v 10. členu določa pravico javnosti do »sprejemanja in sporočanja informacij brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje« (Anželj, 2004: 199-200).

Slednje ureja tudi Evropska unija in sicer priporočili Odbora ministrov Sveta Evrope, »Zelena knjiga o informacijah javnega značaja: ključni vir za evropo« in »eEurope 2002: Vzpostavitev evropskega okvira za uporabo informacij javnega značaja« ipd.

Javni uslužbenci so subjekt vladavine zakona. Spoštovanje zakonskega okvira in vdanost vladavini zakona je najosnovnejše od vseh etičnih načel za javne uslužbence in služi kot minimalni standard. Zakoni morajo zato vsebovati kakovostne in jasne etične norme, javni uslužbenci pa so jih dolžni spoštovati.

## **5.5. NADZOR**

Če hočemo obdržati dovezetnost upravnih uslužbencev in upravnih organizacij do družbenega okolja, morajo biti podvrženi strogemu in natančnemu nadzoru. Pri tem moramo poudariti predvsem tradicionalno vlogo sodne, zakonodajne in izvršne veje oblasti, pri preganjanju nezakonitega delovanja javnih uslužbencev.

Država ima dolžnost vplivati na etiko javnih uslužbencev. To so njeni uslužbenci, njo predstavljajo in v njenem imenu razpolagajo z družbeno blaginjo, zato bi morala država biti prva med zainteresiranimi za obstoj javne uprave z visoko etično kulturo.

Posebno vlogo v našem in ostalih modernih pravnih sistemih ima pri nadzoru dela uprave ustavno sodišče, ki opravlja predvsem ustavno in zakonodajno presojo splošnih pravnih aktov, ki jih izdajajo organi uprave.

Sodni nadzor nad posamičnimi akti je zagotovljen v okviru upravnega spora pri Upravnem sodišču. Upravno sodišče ima sedež v Ljubljani, sodi pa tudi na zunanjih oddelkih v Celju, Kopru in Mariboru. V primeru, da državljani v postopku ugotovijo nepravilnosti v delovanju javne uprave, lahko sprožijo upravni spor, oziroma ko izčrpajo vsa pravna sredstva, lahko vložijo ustavno pritožbo.

Računsko sodišče Republike Slovenije, v skladu s standardi in usmeritvami, izvaja revizije pravilnosti in revizije smotrnosti poslovanja neposrednih in posrednih uporabnikov javnih sredstev. Računsko sodišče lahko revidira pravilnost in smotrnost poslovanja, revidira pa lahko akt o poslovanju v preteklem letu, kot tudi akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev.

Za javno upravo je v Sloveniji pristojno Ministrstvo za javno upravo. V ministrstvu, znotraj Direktorata za e-upravo in upravne procese, opravljajo nadzorstvo nad izvrševanjem predpisov o upravnem postopku delavci s posebnimi pooblastili - upravni inšpektorji. To ureja 307. do 317. člen zakona o splošnem upravnem postopku. V okviru tega nadzora se opravlja nadzor nad izvajanjem zakona o splošnem upravnem postopku in posebnimi upravnimi postopki. Nadzira se reševanje zadev v predpisanih rokih, izpolnjevanje pogojev glede strokovne izobrazbe, predpisov o stroških v upravnem postopku, predpisov o pisarniškem poslovanju ipd. Nadzorstvo opravljajo upravni inšpektorji. Upravni inšpektor ima pri opravljanju nadzorstva pravico in dolžnost odrediti, da se nezakonitosti in druge nepravilnosti ali pomanjkljivosti odpravijo v roku, ki ga sam določi, v ta namen začne in vodi upravni postopek, izdaja upravne odločbe in izreka druge ukrepe.

Parlamenti lahko oblikujejo različne komisije, ki preučujejo določene primere neetičnega delovanja v javni upravi. V Državnem zboru RS deluje Komisija po Zakonu o preprečevanju korupcije.

Seveda pa v Sloveniji obstajajo še druga telesa kot so Urad RS za preprečevanje pranja denarja, kriminalistična policija, državno tožilstvo, Urad za javna naročila, Državna revizijska komisija, Urad za varstvo konkurence, Komisija za preprečevanje korupcije itn., ki glede na njihove zadolžitve vplivajo na etiko javne uprave.

## **5.6. JAVNOST IN MEDIJI**

Eden od načinov, kako zagotavljati delovanje javne uprave v skladu z željami javnosti, je nadzor javnosti. Javnost mora kontrolirati javno upravo, saj s tem znižuje tudi možnost koruptivnega ravnanja javnih uslužbencev.

Aktivna družba nadzoruje dejavnosti javne uprave. Državljanse se lahko vključuje neposredno v proces odločanja, kot so na primer npr. javne razprave in posvetovalna telesa. Zagotovilo za dostop do informacij, je pomemben faktor v tej funkciji. Ustanavljajo se tudi različne telefonske linije, na katere lahko javnost in tudi javni uslužbenci, anonimno, prijavijo napačno ravnanje javnih uslužbencev.

A kot piše Švajger (2004: 104), »/civilna družba v Sloveniji nima velikega vpliva na družbeno dogajanje in s tem tudi ne na etičnost in moralnost uprave in njenih uradnikov«. To je ključni problem Slovenske družbe, da si ne upa naglas izražati svojega nezadovoljstva nad delom javne uprave in preredko prijavijo primere neetičnega ravnanja javnih uslužbencev.

Pomemben nadzor poleg državljanov, nad javno upravo izvajajo tudi mediji, ki spremljajo delovanje javnih uslužbencev in s svojimi komentarji oblikujejo javno mnenje o delu javnih uslužbencev. Prav mediji so največkrat tisti, ki prvi odkrijejo nezakonita ali neetična ravnanja javnih uslužbencev. Država tako šele pod pritiskom medijev ustrezno ukrepa proti kršilcem.

## **5.7. VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC**

Varuh človekovih pravic je v prvi vrsti ustanovljen kot varuh zakonitosti in kot tak mora biti sposoben oceniti pravilnost opravljanja javnih služb in sodelovati pri odločanju upravnih standardov, tako da nanje vpliva s svojimi odločitvami in kritičnimi pripombami. V tem je lahko največja moč varuha pri vzpostavljanju etičnega okolja in moralnih standardov v javni upravi in družbi nasploh (Bostič, Košir, Rajh, 1997: 79).

Najpomembnejša funkcija varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin in podobnih institucij po svetu je preučevanje pritožb posameznikov, katerih pravice je kršil ali omejil organ javne uprave (Denhardt v Bostič, Košir, Rajh: 1997: 78).

Varuh človekovih pravic in svoboščin je od državnih organov neodvisna institucija, ki varuje pravice državljanov. Posameznik, ki meni da je določena državna institucija, oziroma javni uslužbenec deloval neetično ali nezakonito, se lahko obrne na varuha. Pred tem mora izkoristiti vsa pravna sredstva in možnosti za pritožbe pri pristojnih organih.

V slovenski ustavi (159. člen<sup>10</sup>) je ombudsman opredeljen kot varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju med državnimi organi in nosilci javnih pooblastil na eni stran ter državljani na drugi strani. Ugotavlja torej etičnost in zakonitost delovanja javnih uslužbencev, neposredno pa ne more ukrepati, saj za to nima pristojnosti. Lahko pa s svojimi kritičnimi pripombami, opozarjanjem na probleme in poročili posredno vpliva na etične standarde v javni upravi. Lahko vloži ustavno pritožbo na ustavno sodišče s soglasjem tistega katerega človekove pravice ali temeljne svoboščine v posamični zadevi varuje.

---

<sup>10</sup> Celoten člen je naveden v prilogi diplomskega dela.



## 6. ZAKLJUČEK

Etika v upravi se ukvarja s tem, kako bi javni uslužbenci morali ravnati, kako bi lahko pripomogli k ustvarjanju dobre javne uprave, dobre družbe in kakšne osebe bi si morali prizadevati, da bi postali. Pomaga javnim uslužbencem razviti dobro vedenje in navade. Etika javne uprave torej proučuje moralo, moralna načela in moralno odločanje ter norme in postopke za odločanje v javni upravi. Vključena mora biti v delo javnih uslužbencev na različnih področjih, v delo z državljanom, pri nadzoru javnih financ, pri uresničevanju javne politike, v odnosu do dela, upravne organizacije ipd. Če povzamemo

Etika javne uprave predstavlja uporabo abstraktnih in osnovnih norm ter vrednot, kot so: dobrotljivost, neškodljivost, spoštovanje ljudi, svoboda, pravičnost, lojalnost, zaupanje, poštenost, odkritosrčnost. Upoštevati etiko pomeni delati pošteno, torej zavzeto, odgovorno, nepodkupljivo in kakovostno, z ustrezno strokovno usposobljenostjo.

Upravni organi, na podlagi zakona odločajo o pravicah, obveznostih in drugih pravnih koristih strank v postopkih, imajo znatno moč nad urejanjem številnih pomembnih zadev družbene skupnosti, javni uslužbenci tudi odločajo kdo v javnem sektorju služi denar in kdo ne zato so ti organi dolžni opravljati svoje delo etično odgovorno.

Neetično ravnanje je v javni upravi najpogosteje prisotno kot korupcija, poleg tega, pa so javni uslužbenci podvrženi še drugim oblikam neetičnega ravnanja, ki je povezano z zlorabo uradnega položaja s prednostno obravnavo sorodnikov in prijateljev, zanemarjanjem zakonite dolžnosti in s protipravnimi dejanji s prisvajanjem državnih sredstev v zasebne namene zamolčanje uradnih sporočil državljanom, zanemarjanjem zakonitosti, upravnih in drugih nalog in vedenjem, ki ni v skladu z etičnimi normami.

Zaradi korupcije, različnih afer in upadanja etičnega ravnanja pri izvajanju upravnih nalog je javnost vse bolj zaskrbljena tudi v Sloveniji. Če naj bodo uveljavljena načela svobode, enakosti, pravičnosti in nepristranosti, potem mora biti delovanje javnih uslužbencev zasnovano na etičnih temeljih - služiti skupnosti z visokimi standardi moralnega ravnanja in opravljanjem svojega poklica kot poslanstva.

Neetična dejanja je potrebno čim bolj zmanjšati. V analizi sem ugotovila, da je zastopanost etike v javni upravi odvisna od številnih dejavnikov ter, da se etiko javnih uslužbencev lahko regulira, oziroma upravlja. Nanjo torej vplivajo številni dejavniki, ki prispevajo k dvigu etične zavesti uslužbencev, a zavedati se moramo, da lahko le do neke mere. Vsako naključje oziroma možnost s katero se srečuje javni uslužbenec pri vsakodnevnih aktivnostih, je kljub vsemu nemogoče regulirati. Po drugi strani pa lahko preobilica in kompleksnost pravil ter regulacij zmede javnega uslužbenca in vodi do slabega obnašanja. Če pravila niso realna, se jih javni uslužbenci pri delu radi izogibajo, namesto da bi jih vzeli kot vodilo kako delovati v sivem področju med prav in narobe.

Države oblikujejo različne načine, kako vplivati na etiko uslužbencev. Torej, kakšen režim razviti? Tak, ki temelji na pravilih in prisili, ali tak, ki je osnovan na vrednotah, motivih, vzpodbudah in podpori? Standardi v javnem življenju se upravljajo skozi vrsto formalnih in neformalnih dejavnikov in države jih morajo prilagoditi svojim posebnostim. Ti dejavniki se opisujejo kot etična infrastruktura, ki predstavlja orodje, sisteme in pogoje ki zagotavljajo spodbudo za profesionalizem in visoke etične standarde obnašanja.

Različni avtorji naštevajo različne dejavnike, ki vplivajo na etiko javnih uslužbencev, vendar se ti nekako ponavljajo ali so le drugače poimenovani. Analiza je pokazala, da vsi dejavniki, ki jih našteva hipoteza vplivajo na etično delovanje javnih uslužbencev. To so integriteta javnih uslužbencev, poklicne norme, organizacijska kultura, zakonski nadzor, nadzor s strani pristojnih organizacij, javnost, mediji in institucija varuha človekovih pravic. Seveda ta seznam ni nikoli izčrpan in se ga da nadaljevati.

Integriteta je mišljena v smislu posameznikovih osebnostnih lastnosti, oziroma kot etična usmerjenost posameznika. V javno upravo je zato potrebno zaposlovati ljudi, ki nimajo le primerne izobrazbe, temveč tudi primerne značajske lastnosti in s tem posledično vplivati na etiko javne uprave.

Poklicne norme so standardi obnašanja sprejemljivi neki skupini, profesiji ali članom organizacije oziroma institucije in so navadno vsebovane v etičnih kodeksih. Etični kodeksi v javni upravi zahtevajo od posameznikov, da delujejo v skladu s pravili, ki predstavljajo višje etične standarde, kot so običajno priznani s strani zakonov. Kodeksi so predvsem v zadnjem času pogosto predmet kritike, da so preveč splošni ali specifični, ne delujejo, se jih ne

uporablja, so nepoznani ali da so le poenostavljene izjave pravil in niso idealen medij za odgovor na zapletene etične dileme, s katerimi se srečujejo javni uslužbenci. Kodeks ravnanja, ki velja za javne uslužbence v Sloveniji, sicer začrtuje smernice delovanja javnih uslužbencev, a je v nekaterih členih precej nedorečen in omahljiv. Je le dobesečen prepis priporočil Sveta Evrope in ni prav v ničemer prilagojen posebnostim slovenske javne uprave.

Organizacijska kultura lahko podpira etično delovanje. Pomembni so uspeh pri delu, medčloveški odnosi, varnost zaposlitve, možnost napredovanja, zaslužek, primernost delovnega prostora. Del organizacijske kulture javne uprave je tudi skrb za zagotavljanje etičnega obnašanja uslužbencev s pomočjo izobraževanja in vpliv vodilnih v organih javne uprave skozi prakso njihovega dela.

Vgrajevanje etičnih načel v ustavo, zakone in podzakonske akte je za zagotavljanja etičnega delovanja javnih uslužbencev zelo, če ne celo najpomembnejši dejavnik. Gre za niz zakonov in drugih regulativ, ki določajo standarde obnašanja javnih uslužbencev. Pomembno je, da vgrajevanje etičnih sestavin v ustavo in zakone ščiti tudi državljane pred neetičnim obnašanjem javnih uslužbencev, javni uslužbenci pa točno vedo, katera so temeljna etična načela, ki jih morajo pri svojem delu upoštevati. Zato morajo le-ta biti čim bolj jasno in nedvoumno določena. Zakon določa etična načela in nadzor oziroma sankcije v primeru kršenja oziroma nespoštovanja načel, zato je pravno kodificiranje etičnih načel v javni upravi nujno.

Če hočemo obdržati dovezetnost upravnih uslužbencev in upravnih organizacij do družbenega okolja, morajo biti podvrženi strogemu in natančnemu nadzoru. Pri tem moramo poudariti predvsem tradicionalno vlogo sodne, zakonodajne in izvršne veje oblasti, pri preganjanju nezakonitega delovanja javnih uslužbencev.

Eden od načinov, kako zagotavljati delovanje javne uprave v skladu z željami javnosti, je tudi nadzor s strani javnosti in medijev, a morajo ti svojo »nalogo« opravljati aktivno. Najpomembnejša funkcija varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin in je preučevanje pritožb posameznikov, katerih pravice je kršil ali omejil organ javne uprave. S svojimi kritičnimi pripombami, opozarjanjem na probleme in poročili posredno vpliva na etične standarde v javni upravi.

Vsi naštetih dejavniki, vnašajo etične elemente v javno upravo, kar je razvidno iz prikazanih primerov v slovenski javni upravi, in glede na predstavljene posledice odsotnosti etičnih načel in vrednot v upravi, lahko hipotezo postavljeno na začetku diplomskega dela potrdim. Etiko javnih uslužbencev je mogoče upravljati in vsi naštetih dejavniki resnično lahko pripomorejo k dvigu etičnosti pri delovanju javne uprave na vseh področjih. Za uveljavljanje etičnih vrednot ni dovolj samo dajati javne izjave v podporo določenim vrednotam, potrebno je primerno razviti vse te dejavnike, tako da se lahko izkoristi ves njihov potencial. Dejavniki etičnega obnašanja skupno prispevajo k etičnemu opravljanju upravnih nalog.

## 7. LITERATURA IN VIRI

### KNJIGE, ZBORNIKI IN ČLANKI

Babič, Kristina (2004): Etična infrastruktura javne uprave v Sloveniji. Diplomsko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Bostič, Alojz (1994): »Etika dela upravnih uslužbencev«. V: Posvet o lokalni samoupravi in lokalnih javnih službah, Vlada republike Slovenije, Ljubljana, str. 29-35.

Bostič, Alojz (2000): Upravna kultura in etika upravnega dela javnih uslužbencev. Mondena, Grosuplje.

Bostič, Alojz, Košir, Matej, Rajh, Vekoslav (1997): Etika upravnega dela. 1. natis, Paco, Ljubljana.

Brejc, Miha (2000): Ljudje in organizacija v javni upravi. Visoka upravna šola, Ljubljana

Brezovšek, Marjan (2004): »Različni pristopi k proučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi«. V: Brezovšek, Marjan (ur.), Haček, Miro (ur.): Upravna kultura. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str.: 21 -36.

De Leon, Linda (2003): » On acting Responsibly in a Disorderly Worl: Individual Ethics and Administrative Responsibility. V: Guy, B. Peters, Jon, Pierre: Handbook of Public Administration. Sage, London, Tousand Oaks, New Delhi.

Denhardt, Robert B. (1991): Public Administration an Action Orentation. Brooks/Cole, Pacific Grove, California.

Dobovšek, Bojan (2002): »Sodobni problemi korupcije v upravi«. V: Dobovšek, Bojan (ur.): Korupcija v javni upravi. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana, str.: 43-52.

Dobovšek, Bojan (2004): »Korupcija v slovenski javni upravi«. V: Brezovšek, Marjan (ur.), Haček, Miro (ur.): Upravna kultura. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str.: 215 – 248.

Ferfila, Bogomil (2000): »Javni (vladni) sektor - oblikovanje politik (policymaking)«. V: Ferfila, Bogomil, Kovač, Polonca: Javne politike in javna ekonomika. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Hribar, Tine (1991): Uvod v etiko. Nova revija, Ljubljana.

Jelovac, Dejan (1998): Poslovna etika. Univerza v Ljubljani, Študentska organizacija Univerze, Ljubljana.

Kos, Borivoj (1998): »Etika in reforma javne uprave v državah OECD«. V: Javna uprava, letnik 34, št. 2, str. 263-278.

Košir Matej (1997): »Demokratizacija in etika javne uprave v Sloveniji«. V: Brezovšek Marjan (ur.): Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 281-291.

Kovač, Polonca (2000): »Podjetniška načela v upravljanju slovenskega javnega sektorja«. V: Ferfila, Bogomil, Kovač, Polonca: Javne politike in javna ekonomika. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Menzel, C., Donald (1999): »Rediscovering the Lost World of Public Service Ethics - Do We need Ethics for Public Administrators?«. Public Administration Review, letnik 59, št. 5, American Society for Public Administration, Washington, str. 443-447.

Pirnat, Rajko (1994): »Etika uprave v postsocializmu – o poštenju gospodarja in služabnika«. V: Videtič, Jernej (ur.), Senčar Igor (ur.): Slovenija – vrednote in prihodnost. 1. izdaja, ŠOU, Slovenski akademski klub, Ljubljana, str. 55-67.

Ploštajner, Zlata: Upravni personal 2002/2003. Študijsko gradivo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Raziskava Stališča o korupciji, izvedena po naročilu Komisije za preprečevanje korupcije Republike Slovenije (2004), Poročilo. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij, Ljubljana.

Ramovš, Jože (1996): »Ob posvetu 'Profesionalna etika pri delu z ljudmi'«. V: Pauko, Miha (ur.) Posvetovanje Profesionalna etika pri delu z ljudmi, 1995, Maribor, Univerza v Ljubljani-Inštitut Antona Trstenjaka za psihologijo, logoterapijo in antropohigieno.

Rosenbaum, Allan (ur.) (1997): Professionalism and Ethical Conduct for the Public Servant – Challenges for the 21.st Century. Proceedins from the annual conference in Durban, International institute of aministrative sciences, Brussels.

Shafritz, Jay M., Russell, E...W. (1997): Introducing Public Administration. Longman, cop., New York.

Stillman, Richard J. (1996): Public Administration – Concepts and Cases. 6. izdaja, Houghton Mifflin, cop., Geneva.

Stres, Anton (1999): Etika ali filozofija morale. Družina, Ljubljana.

Švajger, Franjo (2004): »Etika v javnem življenju in v državni upravi«. V: Dignitas, št. 23/24, str. 98-116, Ljubljana.

Vidmar, Alenka (2002): Reforma javne uprave smislu pripravljenosti na Evropsko unijo. Specialistično delo, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.

Virant, Gregor (1998): Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana.

Žurga, Gordana (2002): »5E – uspešnost, učinkovitost, gospodarnost, etika in ekologija v javni upravi«. V: Ferfila Bogomil (ur.): Ekonomski vidiki javne uprave. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str.: 80 – 96.

## **PRAVNI VIRI**

Kazenski zakonik, Ur. l. RS št. 95/2004.

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, Ur. l. št. 8/2001.

Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS. št. 33/1991.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Ur. l. RS št. 24/2003 in 61/2005.

Zakon o javnih uslužbencih, Ur. l. RS št. 35/2005.

Zakon o prepovedi korupcije, Ur. l. RS št. 2/2004.

Zakon o splošnem upravnem postopku, Ur. l. RS. št. 80/1999 in 70/2000.

## **INTERNETNI VIRI**

Internet 1:

[http://www.westerncity.com/index.jsp?displaytype=&section=conf&zone=ilsg&sub\\_sec=conf\\_ethical](http://www.westerncity.com/index.jsp?displaytype=&section=conf&zone=ilsg&sub_sec=conf_ethical), 8.2.2004.

Internet 2:

<http://www.coe.int>, 15.8.2005.

Internet 3:

Franklin, Aimee, Raadschelds, Jos, C.N.: The Reality of Serving Multiple Publics.  
[http://www.spaef.com/GVER\\_PUB/v1n3\\_franklin.html](http://www.spaef.com/GVER_PUB/v1n3_franklin.html), 8.2.2005.



Internet 4:

<http://www.up.ac.za/academic/soba/SAAPAM/administratio%20publica/vol9no1/hilliardlyn.htm>, 8.2.2005.

Internet 5:

Poročilo o delu policije za leto 2004, [http://www.policija.si/si/statistika/lp/2004/lp\\_2004.pdf](http://www.policija.si/si/statistika/lp/2004/lp_2004.pdf), 20.8.2005

## 8. PRILOGE

### PRILOGA A - ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH

#### 1. člen

(javni uslužbenec)

(1) Javni uslužbenec je posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju.

(2) Javni sektor po tem zakonu sestavljajo:

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti;
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi;
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

(3) Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja po tem zakonu.

(4) Funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci.

(5) V zakonu uporabljeni izrazi uradnik, uslužbenec, predstojnik in drugi izrazi, zapisani v moški spolni slovnični obliki, so uporabljeni kot nevtralni za moške in ženske.

#### 7. člen

(načelo enakopravne dostopnosti)

Zaposlovanje javnih uslužbencev se izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.

8. člen  
(načelo zakonitosti)

Javni uslužbenec izvršuje javne naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov.

9. člen  
(načelo strokovnosti)

Javni uslužbenec izvršuje javne naloge strokovno, vestno in pravočasno. Pri svojem delu ravna po pravilih stroke in se v ta namen stalno usposablja in izpopolnjuje, pri čemer pogoje za strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje zagotavlja delodajalec.

10. člen  
(načelo častnega ravnanja)

Javni uslužbenec ravna pri izvrševanju javnih nalog častno v skladu s pravili poklicne etike.

11. člen  
(omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril)

(1) Javni uslužbenec, ki opravlja javne naloge, ne sme sprejemati daril v zvezi z opravljanjem službe, razen protokolarnih in priložnostnih daril manjše vrednosti. Za darila manjše vrednosti se štejejo darila, katerih vrednost ne presega 15.000 tolarjev oziroma katerih skupna vrednost v posameznem letu ne presega 30.000 tolarjev, če so prejeta od iste osebe. Za protokolarna darila se štejejo darila funkcionarjev ali javnih uslužbencev drugih držav in mednarodnih organizacij, dana ob obiskih, gostovanjih ali drugih priložnostih, ter druga darila, dana v podobnih okoliščinah.

(2) Prepoved oziroma omejitve iz prvega odstavka tega člena velja tudi za zakonca javnega uslužbenca, osebo, s katero javni uslužbenec živi v zunajzakonski skupnosti, in njegove otroke, starše ter osebe, ki živijo z njim v skupnem gospodinjstvu.

(3) Javni uslužbenec je dolžan darovalca opozoriti, da darila, ki presegajo vrednost iz prvega odstavka tega člena, postanejo last delodajalca.

Če darovalec pri darilu vztraja, je javni uslužbenec oziroma oseba iz drugega odstavka tega člena darilo dolžna izročiti delodajalcu oziroma organu delodajalca, ki je pooblaščen, da z njimi razpolaga.

(4) Podatki o sprejetem darilu, njegovi vrednosti, osebi, od katere je darilo sprejeto, in drugih okoliščinah, se vpišejo v seznam daril. Podatke za vpis je dolžan sporočiti javni uslužbenec, ki je darilo prejel. Javni uslužbenec je dolžan sporočiti podatke tudi v primeru iz drugega odstavka tega člena.

(5) Način razpolaganja z darili iz tretjega odstavka tega člena, način vodenja seznama iz četrtega odstavka tega člena in druga izvedbena vprašanja v zvezi z omejitvami in dolžnostmi iz tega člena za organe državne uprave, pravosodne organe, uprave lokalnih skupnosti in osebe javnega prava predpiše vlada z uredbo. V uredbi se lahko določi, da se darila do določene vrednosti ne vpisujejo v seznam.

## 12. člen

(načelo zaupnosti)

Javni uslužbenec mora varovati tajne podatke, ne glede na to, kako jih je izvedel. Dolžnost varovanja velja tudi po prenehanju delovnega razmerja. Dolžnost varovanja tajnih podatkov velja, dokler delodajalec javnega uslužbenca te dolžnosti ne razreši.

## 13. člen

(načelo odgovornosti za rezultate)

Javni uslužbenec odgovarja za kvalitetno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog.

## 14. člen

(načelo dobrega gospodarjenja)

Javni uslužbenec mora gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva, s ciljem doseganja najboljših rezultatov ob enakih stroških oziroma enakih rezultatov ob najnižjih stroških.

## 15. člen

(načelo varovanja poklicnih interesov)

Delodajalec mora omogočiti plačano pravno pomoč javnemu uslužbencu ali nekdanjemu javnemu uslužbencu, zoper katerega je uveden kazenski ali odškodninski postopek pri izvrševanju javnih nalog, če oceni, da so bile te javne naloge izvršene zakonito in v skladu s pravicami in obveznostmi iz delovnega razmerja.

## 27. člen

(načelo javnega natečaja)

(1) Uradniki se izbirajo na javnem natečaju, razen v primerih, ko je z zakonom drugače določeno.

(2) V postopku javnega natečaja se kandidati obravnavajo enakopravno; izbira se opravi na podlagi izkazane boljše strokovne usposobljenosti.

## 28. člen

(načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti)

Uradnik izvršuje javne naloge v javno korist, politično nevtralno in nepristransko.

## 29. člen

(načelo kariere)

Uradniku je omogočena kariera z napredovanjem. Kariera je odvisna od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitet ter od rezultatov dela.

## 30. člen

(načelo prehodnosti)

Pod pogoji, ki jih določa ta zakon, je lahko javni uslužbenec premeščen na drugo delovno mesto v okviru organov.

### 31. člen

(načelo varovanja poklicnih interesov)

(1) Uradnika mora delodajalec varovati pred šikaniranjem, grožnjami in podobnimi ravnanji, ki ogrožajo opravljanje njegovega dela.

(2) Delodajalec mora omogočiti plačano pravno pomoč uradniku ali nekdanjemu uradniku v sodnih postopkih, ki so sproženi zoper tistega, ki je pri delu oziroma v zvezi z delom uradnika storil dejanje, s katerim je bil oškodovan uradnik ali njegov ožji družinski član; delodajalec lahko zavrne plačilo pravne pomoči, če oceni, da je postopek sprožen iz neutemeljenih razlogov. Če se v sodnem postopku uradniku stroški pravne pomoči povrnejo, jih uradnik povrne delodajalcu.

### 32. člen

(načelo odprtosti do javnosti)

Organ obvešča javnost o svojem delovanju in o rezultatih opravljenega dela uradnikov na način, določen z zakonom in podzakonskimi predpisi.

### 123. člen

(vrste disciplinskih kršitev)

(1) Lažje disciplinske kršitve so:

1. kršitve delovnih obveznosti, določenih s predpisi, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi ter splošnimi in posamičnimi akti organa;

2. nedostojno vedenje do strank ali sodelavcev pri opravljanju dela;

3. obnašanje, ki je v nasprotju s kodeksom etike javnih uslužbencev, sprejetim v skladu s tem zakonom.

(2) Težje disciplinske kršitve so:

1. dejanje na delu ali v zvezi z delom, ki ima znake kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti;
2. nezakonito ravnanje pri opravljanju dela;
3. nezakonito ali nenamensko razpolaganje z javnimi sredstvi;
4. prekoračitev, opustitev ali drugačna zloraba pravic, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja;
5. kršitev načela nepristranskosti in politične nevtralnosti;
6. kršitev pravic javnih uslužbencev;
7. kršitev načela varovanja tajnosti;
8. kršitev dolžnosti in omejitev v zvezi s sprejemanjem daril;
9. hudo nedostojno, nasilno ali žaljivo obnašanje do strank ali sodelavcev pri opravljanju dela;
10. ponavljanje lažjih disciplinskih kršitev, ugotovljenih z dokončnim sklepom;
11. kršitev delovnih obveznosti, določenih s predpisi, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi, ki ima težje posledice za stranke ali za poslovanje organa;
12. kršitev prepovedi iz tretjega, petega in šestega odstavka 100. člena tega zakona v zvezi z omejitvijo opravljanja drugih dejavnosti oziroma funkcije in kršitev dolžnosti obveščanja o konfliktu interesov po sedmem odstavku 100. člena tega zakona.

(3) Obstoj dejanja iz 1. točke drugega odstavka tega člena se lahko ugotavlja kot predhodno vprašanje v disciplinskem postopku.

124. člen  
(disciplinski ukrepi)

(1) Disciplinska ukrepa za lažje disciplinske kršitve sta:

1. opomin;
2. denarna kazen, ki se sme izreči v višini največ 15% plače za polni delovni čas, izplačane za mesec, v katerem je bila storjena lažja kršitev.

(2) Disciplinski ukrepi za težje disciplinske kršitve so:

1. denarna kazen, ki se sme izreči v višini 20-30% plače za polni delovni čas, izplačane za mesec, v katerem je bila storjena težja kršitev;
2. odvzem položaja oziroma razrešitev s položaja;
3. razrešitev naziva in imenovanje v eno stopnjo nižji naziv;
4. odpoved pogodbe o zaposlitvi.

(3) Disciplinski ukrep odpovedi pogodbe o zaposlitvi se lahko izreče le v primeru, da je bila kršitev storjena naklepno ali iz hude malomarnosti.



## **PRILOGA B – KAZENSKI ZAKONIK REPUBLIKE SLOVENIJE**

### 162. člen

(1) Kdor koga s silo, z resno grožnjo, s podkupovanjem, s preslepitvijo ali na drug nedovoljen način prisili ali nanj vpliva, da pri volitvah ali glasovanju glasuje, ali ne glasuje, ali da ne glasuje veljavno, ali da glasuje za ali proti določenemu predlogu, se kaznuje z denarno kaznijo ali z zaporom do enega leta.

(2) Če stori dejanje iz prejšnjega odstavka uradna oseba pri opravljanju svoje dolžnosti v zvezi z volitvami ali glasovanjem, se kaznuje z zaporom do dveh let.

### 168. člen

(1) Kdor za to, da pri volitvah ali glasovanju ne glasuje, ali da glasuje za določen predlog ali proti njemu terja ali sprejme nagrado, darilo ali kakšno drugo premoženjsko korist zase ali za koga drugega, se kaznuje z denarno kaznijo ali z zaporom do enega leta.

(2) Sprejeta nagrada, darilo ali druga premoženjska korist se vzamejo.

### 247. člen

(1) Kdor pri opravljanju gospodarske dejavnosti terja ali sprejme nesorazmerno nagrado, darilo ali kakšno drugo premoženjsko korist zato, da bi pri sklenitvi posla ali storitvi zanemaril koristi svoje organizacije ali ji povzročil škodo, se kaznuje z denarno kaznijo ali z zaporom do treh let.

(2) Storilec dejanja iz prejšnjega odstavka, ki terja ali sprejme nesorazmerno nagrado, darilo ali kakšno drugo premoženjsko korist zase ali za koga drugega kot protiuslugo za sklenitev takega posla ali da se opravi kakšna storitev, se kaznuje z zaporom do treh let.

(3) Storilec dejanja iz prvega odstavka tega člena, ki po sklenitvi posla ali opravljeni storitvi terja ali sprejme nagrado, darilo ali kakšno drugo premoženjsko korist, se kaznuje z zaporom do enega leta.

(4) Sprejeta nagrada ali darilo se vzameta.

#### 248. člen

(1) Kdor osebi, ki opravlja gospodarsko dejavnost, da, poskusi dati ali obljubi nesorazmerno nagrado, darilo ali kakšno drugo premoženjsko korist zato, da bi si pridobil kakšno neupravičeno ugodnost pri sklenitvi posla iz prvega odstavka 247. člena tega zakonika, se kaznuje z zaporom do treh let.

(2) Storilcu iz prejšnjega odstavka, ki je dal nagrado ali darilo na zahtevo, pa je dejanje naznanil, preden je bilo odkrito ali preden je zvedel, da je bilo odkrito, se sme kazni odpustiti.

(3) Dana nagrada, darilo ali druga premoženjska korist se vzamejo, v primeru iz prejšnjega odstavka pa se smejo vrniti tistemu, ki jih je dal.

#### 267. člen

(1) Uradna oseba, ki terja ali sprejme darilo, ali kakšno drugo korist ali sprejme obljubo darila ali kakšne druge koristi, da bi v mejah svojih uradnih pravic opravila uradno dejanje, ki ga ne bi smela opraviti, ali da ne bi opravila uradnega dejanja, ki bi ga morala opraviti, se kaznuje z zaporom od enega do petih let.

(2) Uradna oseba, ki terja ali sprejme darilo ali kakšno drugo korist ali sprejme obljubo darila ali kakšne druge koristi, da bi v mejah svojih uradnih pravic opravila dejanje, ki bi ga tudi sicer morala opraviti, ali ne bi opravila dejanja, ki ga tudi sicer ne bi smela opraviti, se kaznuje z zaporom do treh let.

(3) Uradna oseba, ki potem, ko opravi oziroma ne opravi uradnega dejanja, omenjenega v prvem, oziroma drugem odstavku tega člena, terja ali sprejme v zvezi s tem darilo ali kakšno drugo korist, se kaznuje z denarno kaznijo ali z zaporom do enega leta.

(4) Sprejeto darilo se vzame.

#### 268. člen

(1) Kdor uradni osebi da, poskusi dati ali obljubi darilo ali kakšno drugo korist, da bi v mejah svojih uradnih pravic opravila uradno dejanje, ki ga ne bi smela opraviti, ali da ne bi opravila uradnega dejanja, ki bi ga morala opraviti, ali kdor posreduje pri takem podkupovanju uradne osebe, se kaznuje z zaporom do treh let.

(2) Kdor uradni osebi da, poskusi dati ali obljubi darilo ali kakšno drugo korist, da bi v mejah svojih pravic opravila uradno dejanje, ki bi ga tudi sicer morala opraviti ali da ne bi opravila uradnega dejanja, ki ga tudi sicer ne bi smela opraviti, ali kdor posreduje pri takem podkupovanju uradne osebe, se kaznuje z zaporom do enega leta.

(3) Storilcu kaznivega dejanja iz prvega ali drugega odstavka tega člena, ki je dal podkupnino na zahtevo uradne osebe, pa je dejanje naznanil, preden je bilo odkrito ali preden je zvedel, da je odkrito, se sme kazen odpustiti.

(4) Dano darilo se vzame, v primerih iz prejšnjega odstavka pa se sme vrniti tistemu, ki je dal podkupnino.

#### 269. člen

(1) Kdor sprejme darilo ali kakšno drugo korist, da bi izkoristil svoj uradni ali družbeni položaj in vpliv in posredoval, da se opravi ali ne opravi kakšno uradno dejanje, se kaznuje z denarno kaznijo ali z zaporom do enega leta.

(2) Enako se kaznuje, kdor izrabi svoj uradni ali družbeni položaj in vpliv in posreduje, da bi se opravilo uradno dejanje, ki se ne bi smelo opraviti, ali da se ne bi opravilo uradno dejanje, ki bi se moralo opraviti.

(3) Če storilec za posredovanje iz prejšnjega odstavka sprejme darilo ali kakšno drugo korist, se kaznuje z zaporom do treh let.

(4) Sprejeto darilo se vzame.

## **PRILOGA C – KODEKS RAVNANJA JAVNIH USLUŽBENCEV**

### 1. člen

1. Ta kodeks se uporablja za vse javne uslužbence.
2. Za namen tega kodeksa "javni uslužbenec" pomeni osebo, ki je zaposlena pri državnih organih, upravah samoupravnih lokalnih skupnostih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega prava, ki pretežno izvajajo upravne naloge.

### 2. člen

1. Predstojnik je dolžan seznaniti javnega uslužbenca z določbami tega kodeksa.
2. Ta kodeks je sestavni del načel opravljanja javnih nalog od trenutka, ko javni uslužbenec potrdi, da je bil z njim seznanjen.
3. Vsak javni uslužbenec je dolžan storiti vse potrebno, da se ravna po določbah tega kodeksa.

### 3. člen

1. Namen tega kodeksa je opredeliti načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci. Ta kodeks je tudi pripomoček javnim uslužbencem za uresničevanje teh načel.
2. Ta kodeks je namenjen tudi seznanitvi javnosti z ravnanjem, ki ga ima pravico pričakovati od javnih uslužbencev.

## 7. člen

Javni uslužbenec mora pri odločanju ravnati v skladu s prvim odstavkom 5. člena tega kodeksa, svojo pravico do odločanja po prosti presoji mora uresničevati nepristransko in ob upoštevanju meril, določenih v predpisih.

## 8. člen

1. Javni uslužbenec ne sme dovoliti, da je pri opravljanju javnih nalog njegov zasebni interes v nasprotju z njegovimi pooblastili. Odgovoren je, da se izogiba vsakemu nasprotju interesov, bodisi da je to nasprotje resnično ali možno.
2. Javni uslužbenec ne sme izkoriščati svojega položaja za svoj zasebni interes.

## 12. člen

1. Javni uslužbenec, ki meni, da se od njega zahteva ravnanje, ki je nezakonito, nepravilno ali neetično in pri katerem gre za delovanje, ki ni v skladu s tem kodeksom, mora to prijaviti v skladu z zakonom.
2. Javni uslužbenec mora v skladu z zakonom prijaviti pristojnemu organu, če ugotovi, da drugi javni uslužbenci kršijo ta kodeks.
3. Javni uslužbenec, ki je kar koli od navedenega prijavil v skladu z zakonom in meni, da odziv ni sorazmeren z njegovo skrbjo, lahko zadevo pisno prijavi predstojniku ustreznega organa.
4. Če zadeve ni mogoče rešiti s postopki in pritožbami, določenimi v predpisih o javni upravi, tako da bo to sprejemljivo za javnega uslužbenca, mora javni uslužbenec izpeljati navodila, ki mu jih da predstojnik.
5. Javni uslužbenec mora pristojnim organom prijaviti vsak dokaz, navedbo ali sum nezakonitega ali kaznivega dejanja v zvezi z opravljanjem javnih nalog, za katere je izvedel med zaposlitvijo ali v zvezi z njo. Preiskavo o prijavljenih dejstvih opravijo pristojni organi.
6. Zagotoviti se mora, da je javni uslužbenec, ki je kar koli od navedenega prijavil iz utemeljenega razloga in v dobri veri, varovan pred šikaniranjem, grožnjami in podobnim ravnanjem, ki ogroža opravljanje javnih nalog.

Nasprotje interesov

## 13. člen

1. Nasprotje interesov nastane v okoliščinah, pri katerih ima javni uslužbenec zasebni interes, ki je tak, da vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje javnih nalog.

2. Zasebni interes javnega uslužbenca vključuje kakršno koli korist zanj, za njegovo družino, bližnje sorodnike, prijatelje in osebe ali osebe javnega ali zasebnega prava, s katerimi ima ali je imel poslovne ali politične stike. Zasebni interes vključuje tudi kakršno koli obveznost, bodisi finančno ali drugo, ki se nanaša na javnega uslužbenca.

3. Ker je javni uslužbenec običajno edina oseba, ki ve za nasprotje interesov, je javni uslužbenec osebno odgovoren, da:

- je pozoren na kakršno koli dejansko ali možno nasprotje interesov,
- ukrepa, da bi se takemu nasprotju interesov izognil,
- razkrije svojemu nadrejenemu tako nasprotje interesov, kakor hitro ga ugotovi,
- se ravna po končni odločitvi predstojnika, da se umakne iz okoliščin ali da se izogne okoliščinam, ki povzročajo nasprotje interesov.

4. Kadar je potrebno, da to stori, naj javni uslužbenec izjavi, ali obstaja nasprotje interesov ali ne.

5. Kakršno koli nasprotje interesov, ki ga navede kandidat za delovno mesto ali zaposleni pri osebi javnega prava, je treba rešiti pred sklenitvijo delovnega razmerja ali pred razporeditvijo na delovno mesto.

## 28. člen

1. Javni uslužbenec je dolžan, da ravna v skladu s tem kodeksom, zato mora biti seznanjen z njegovimi določbami in morebitnimi spremembami. Poišče naj pomoč pri predstojniku, kadar ni prepričan, kako naj ravna.

2. V skladu z drugim odstavkom 2. člena tega kodeksa so določbe tega kodeksa del pogojev za zaposlitev javnega uslužbenca. Kršitev kodeksa ima lahko za posledico uvedbo disciplinskega postopka zoper javnega uslužbenca.

3. Predstojnik mora kodeks vključiti v pogoje za sklenitev zaposlitve.

4. Javni uslužbenec, ki nadzoruje ali vodi druge javne uslužbence, je odgovoren, da poskrbi, da upoštevajo ta kodeks, in da sprejme ali predlaga ustrezen disciplinski ukrep, če pride do njegove kršitve.

## PRILOGA D – USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE

### 64. člen

(posebne pravice avtohtone italijanske in madžarske  
narodne skupnosti v Sloveniji)

Avtohtoni italijanski in madžarski narodni skupnosti ter njunim pripadnikom je zagotovljena pravica, da svobodno uporabljajo svoje narodne simbole in da za ohranjanje svoje narodne identitete ustanavljajo organizacije, razvijajo gospodarske, kulturne in znanstvenoraziskovalne dejavnosti ter dejavnosti na področju javnega obveščanja in založništva. V skladu z zakonom imata ti narodni skupnosti in njihovi pripadniki pravico do vzgoje in izobraževanja v svojem jeziku ter do oblikovanja in razvijanja te vzgoje in izobraževanja. Zakon določa območja, na katerih je dvojezično šolstvo obvezno. Narodnima skupnostima in njunim pripadnikom je zagotovljena pravica, da gojijo odnose s svojima matičnima narodoma in njunima državama. Država gmotno in moralno podpira uveljavljanje teh pravic.

Na območjih, kjer ti skupnosti živita, ustanovijo njihovi pripadniki za uresničevanje svojih pravic svoje samoupravne skupnosti. Na njihov predlog lahko država pooblasti samoupravne narodne skupnosti za opravljanje določenih nalog iz državne pristojnosti ter zagotavlja sredstva za njihovo uresničevanje.

Narodni skupnosti sta neposredno zastopani v predstavniških organih lokalne samouprave in v državnem zboru.

Zakon ureja položaj in način uresničevanja pravic italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti na območjih, kjer živita, obveznosti samoupravnih lokalnih skupnosti za uresničevanje teh pravic, ter tiste pravice, ki jih pripadniki teh narodnih skupnosti uresničujejo tudi zunaj teh območij. Pravice obeh narodnih skupnosti ter njihovih pripadnikov so zagotovljene ne glede na število pripadnikov teh skupnosti.

Zakoni, drugi predpisi in splošni akti, ki zadevajo uresničevanje v ustavi določenih pravic in položaja zgolj narodnih skupnosti, ne morejo biti sprejeti brez soglasja predstavnikov narodnih skupnosti.

#### 159. člen

(varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin)

Za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil se z zakonom določi varuh pravic državljanov.

Z zakonom se lahko za posamezna področja določijo posebni varuhi pravic državljanov.