

Etički kodeks i neetičke pojave u državnoj službi s osvrtom na ministarstvo unutarnjih poslova

Gusić, Katarina

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:819735>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-20**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE

KATARINA GUSIĆ

ETIČKI KODEKS I NEETIČKE POJAVE U DRŽAVNOJ SLUŽBI S OSVRTOM
NA MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA

Završni rad

Mentorica: izv. prof. dr. sc. Ksenija Grubišić

Zagreb, studeni 2022.

Izjava o izvornosti

Ja, Katarina Gusić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Katarina Gusić v.r.

SADRŽAJ:

1. UVOD	1
1.1. Predmet i cilj rada	1
1.2. Pojmovno određenje etike i morala.....	1
1.3. Izvori podataka i metode prikupljanja.....	2
1.4. Sadržaj i struktura rada.....	3
2. DRŽAVNA UPRAVA	4
2.1. Pojam i ustrojstvo državne uprave	4
2.2. Poslovi državne uprave	5
2.3. Ministarstvo unutarnjih poslova.....	6
2.3.1. Zadaće Ministarstva unutarnjih poslova.....	8
2.3.2. Organizacija i ustrojstvo policije.....	9
3. DRŽAVNI SLUŽBENICI I NAMJEŠTENICI	11
3.1. Pojmovno određenje državnih i javnih službenika	11
3.2. Podjela i kategorije državnih službenika i namještenika	13
3.3. Prava i dužnosti službenika	14
3.4. Pojam policijskih službenika.....	17
3.5. Prava i dužnosti policijskih službenika	17
4. ETIKA I DRŽAVNE SLUŽBE	19
4.1. Etička načela	19
4.2. Etičko povjerenstvo	20
4.3. Povjerenik za etiku	21
4.3. Odnosi službenika	23
4.3.1. Odnos službenika prema građanima	23
4.3.2. Odnos službenika međusobno	23
4.3.3. Nadležnost za službeničke odnose – Središnje tijelo državne uprave.....	24
4.4. Neetičke pojave u državnoj službi	25
4.4.1. Mito i korupcija.....	25
4.4.2. Diskriminacija	28
5. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE - STAJALIŠTE ISPITANIKA O ETIČNOM RADU DRŽAVNIH SLUŽBENIKA S NAGLASKOM NA POLICIJSKE SLUŽBENIKE	32

5.1. Cilj i svrha istraživanja.....	32
5.2. Metodologija istraživanja	32
5.3. Rezultati istraživanja	34
5.4. Ograničenja istraživanja	40
6. ZAKLJUČAK.....	42
LITERATURA.....	44
POPIS KRATICA	47
POPIS PRILOGA.....	48
Popis tablica	48
Popis grafikona.....	48
Anketni upitnik.....	49

1. UVOD

1.1. Predmet i cilj rada

Ovaj se rad bavi temom etičkog kodeksa i neetičnih pojava u državnoj službi s naglaskom na Ministarstvo unutarnjih poslova kao predmetom rada. Cilj rada je utvrditi koje se neetične pojave mogu javiti u radu državnih službenika, tko se i na koji način bori protiv takvih nepravilnosti, te kakva je praksa konkretno u Ministarstvu unutarnjih poslova. Empirijskim istraživanjem saznaje se stajalište i iskustva ispitanika o neetičnim pojavama, konkretnije o mitu i korupciji u državnim i javnim službama s naglaskom na policijske službenike.

1.2. Pojmovno određenje etike i morala

Prije definiranja etike potrebno je objasniti što je moral. Naime, riječ *moral* dolazi od lat. *mos* – vatrena težnja, hrabrost.¹ Semantika se s vremenom mijenja te danas postoji čitav niz značenja i tumačenja navedenog pojma. Izvorno se smatra običajem, no može se pojasniti i kao skup pravila nekog društva/društvene klase o sadržaju i načinu međusobnih odnosa i ljudske zajednice.² Postoji još puno definicija, a zajedničko im je glavno obilježje morala, a to je naglašavanje i shvaćanje razlike između dobra i zla.³ U poslovnom svijetu postoje razlike kod nekih moralnih pitanja, a razlikuju se od tržišta do tržišta, te se mogu razlikovati i s kulturnog stajališta. Na nekim tržištima ili u nekim zemljama nešto što se smatra moralnim, na drugim pak tržištima ili u zemljama nije moralno. Isto tako, i u zajednici, bez obzira na učenje o tome što je dobro, a što zlo, svaka osoba će drukčije interpretirati pojam, odnosno neku pojavu smatrati manje ili više moralnom, odnosno moralnom ili nemoralnom.

Etika dolazi grč. *ethos* - običaj, navika i *ethikos* – moralan.⁴ Može se pojasniti teorijskim promišljanjem o sadržaju i načinu međusobnih odnosa⁵, odnosno filozofskom disciplinom koja se bavi ispitivanjem ljudskog djelovanja uzimajući u obzir dobro i zlo. Drugim riječima, u središtu problematike etike su sljedeći pojmovi: moral, moralni problemi te moralni sudovi.⁶ S

¹ Ianinska, S., Garcia-Zamor, J.-C. (2006): „Morals, Ethics, and Integrity: How Codes of Conduct Contribute to Ethical Adult Education Practice.“ *Public Organization Review*; 6(1): 3-20.

² Klaić, Lj. (1974): Veliki rječnik stranih riječi. Zagreb: Zora

³ Drakulić, J. (2010): „Etika u obrazovanju odraslih“. *Andragoški glasnik: Glasilo Hrvatskog andragoškog društva*; 14(2), str. 124.

⁴ Bebek, B., Kolumbić, A. (2005): *Poslovna etika*. Zagreb: Sinergija d.o.o., str. 4.

⁵ Čehok, I., Koprek, S. (1996): *Etika: priručnik jedne discipline*. Zagreb: Školska knjiga, str. 3.

⁶ Vidanec, D. (2011): *Uvod u etiku poslovanja (priručnik)*. Zaporešić: Visoka škola za poslovanje i upravljanje “Baltaraz Adam Kčelić” Zaporešić, str. 19.

obzirom na navedeno, etiku je moguće podijeliti na: meta-etiku, normativnu etiku i primijenjenu etiku.⁷ Metika-etika proučava karakteristike etike na način da objašnjava značenje pojmova dobra, ispravnog i poštenja. Navedena se grana etike ne bavi donošenjem moralnih sudova već razdvaja etičke vrijednosti od onih koje podrazumijevaju isključivo pitanja ukusa/stava. Nadalje, normativna etika bavi se razvojem općih teorija, pravila i principa moralnog ponašanja, a primijenjena etika se bavi rješavanjem konkretnih moralnih problema. Konkretna etička pitanja u konkretnim slučajevima rješavaju se pomoću saznanja izvedenih iz meta-etike i općih pravila normativne etike.

Etičko stajalište temelji se na moralnim vrijednostima koji uključuju poštenje, pravdu, povjerenje, prava i dužnosti. Za razliku od navedenog, poslovno stajalište se temelji na koristi, zaradi, profitu, troškovima, cijeni i svime onime što je povezano s ekonomskim ciljevima u poslovanju.⁸ U skladu s tim, može se reći da poslovna etika predstavlja vrstu sklapanja, koncipiranja, komuniciranja i izvođenje ostalih vrsta poslova koji su u istovremenom skladu s duhovnim, sociološkim, biološkim i prirodnim zakonitostima čovjekova okruženja.⁹ O poslovnoj etici biti će više riječi u nastavku rada.

Etika se može pojasniti kao znanost o moralu. Cilj etike je upoznati što je moral, koje su njegove osnovne komponente, ali i zauzeti kritičko stajalište prema postojećoj moralnoj praksi. Stoga, može se reći da je zadatak etike upozoriti na sva različita gledanja ljudi, ali i izvršiti vrijednosnu ocjenu i uputiti na istinske vrijednosti.¹⁰ Pojam etike prema definiciji i u praksi je u uskoj vezi s pojmom morala, što se vidi iz prethodno navedenog pojašnjenja grčke riječi *etika*.¹¹

1.3.Izvori podataka i metode prikupljanja

Rad je pisan pomoću primarnih i sekundarnih izvora podataka. Primarni izvor podataka je provedeno empirijsko istraživanje o stajalištu ispitanika o etičnom radu državnih službenika s naglaskom na policijske službenike. Sekundarni izvori podataka korišteni su za teorijski prikaz u ovome radu, a čine ih razne knjige, članci, publikacije, zbornici radova i relevantni Internet izvori. Za potrebe pisanja ovoga rada u odgovarajućim kombinacijama korištene su

⁷ Day, L.A. (2005): *Ethics in Media Communications: Cases and Controversies*, 5th edition. Wadsworth Publishing, str. 37.

⁸ Vidanec, D. (2011): *Uvod u etiku poslovanja (priručnik)*. Zaprešić: Visoka škola za poslovanje i upravljanje "Baltaraz Adam Kčelić" Zaprešić, str.23.

⁹ Aleksić, A. (2007): "Poslovna etika – element uspješnog poslovanja". *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*; 5(1), str. 421.

¹⁰ Previšić J., Ozretić Došen Đ. (2004): *Marketing*. Zagreb: Adverta d.o.o., str. 62.

¹¹ Žugaj M., Bojanić Glavica B., Brčić R., Šehanović J. (2004): *Organizacijska kultura*. Varaždin: Tiva Tiskara., str. 59.

sljedeće znanstvene metode: metoda analize i sinteze, induktivna i deduktivna metoda, metoda kompilacije, generalizacije, komparacije, klasifikacije i metoda deskripcije.

1.4.Sadržaj i struktura rada

Rad se sastoji od šest cjelina. U uvodnom dijelu rada se iznosi metodologija rada i teorijsko određenje pojma etike i morala. U drugom poglavlju se utvrđuje pojam, ustrojstvo i poslovi državne uprave s naglaskom na Ministarstvo unutarnjih poslova. Treća cjelina bavi se temom državnih službenika i namještenika. Objasnjava se pojmovno određenje državnih i javnih službenika, podjela i kategorije državnih službenika i namještenika, prava i dužnosti službenika, pojam policijskih službenika te prava i dužnosti policijskih službenika. Četvrto poglavlje odnosi se na etiku i državne službe. U ovoj cjelini prikazuju se: etička načela, etičko povjerenstvo, povjerenik za etiku, odnosi službenika te neetične pojave u državnoj službi. U petom poglavlju je provedeno empirijsko istraživanje koje govori o etičnom radu državnih službenika s naglaskom na policijske službenike. Posljednje poglavlje je zaključak rada.

2. DRŽAVNA UPRAVA

2.1. Pojam i ustrojstvo državne uprave

Državna uprava može se pojasniti kao sastavni dio šireg pojma javne uprave, a koji obuhvaća: državnu upravu, lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te javne službe. Zajednički cilj javne uprave je u zadovoljenju općih interesa te javnih potreba.¹² Svrha sustava državne uprave ogleda se u zakonitom, djelotvornom, svrhovitom i učinkovitom obavljanju poslova državne uprave. U Republici Hrvatskoj usmjeravanje i nadzor sustava državne uprave pripada Vladi Republike Hrvatske.¹³

Za obavljanje poslova državne uprave u Republici Hrvatskoj ustrojavaju se tijela državne uprave, a to su: ministarstva i državne upravne organizacije.¹⁴ Djelokrug tijela državne uprave utvrđen je zakonom. Unutarnje ustrojstvene jedinice za obavljanje međusobno povezanih poslova iz djelokruga upravnih organizacija u sastavu ministarstava i državnih upravnih organizacija se ustrojavaju kao: sektori i službe.¹⁵

Unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave utvrđuje se u skladu s vrstom, srodnosti, opsegom i međusobnom povezanosti poslova državne uprave koji se u njima obavljaju. „Načela za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, vrste, uvjete za ustrojavanje i način upravljanja unutarnjim ustrojstvenim jedinicama te opća pravila o načinu planiranja poslova i rasporedu radnog i uredovnog vremena uređuje Vlada Uredbom o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave.“¹⁶ Dakle, Uredbom se „uređuju načela i opća pravila za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, vrste, uvjeti za ustrojavanje i način upravljanja unutarnjim ustrojstvenim jedinicama, kao i opća pravila o načinu planiranja poslova i rasporedu radnog i uredovnog vremena.“¹⁷ Odredbe se primjenjuju na unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, osim na pitanja koja su zakonom izriječno drukčije propisana. Drugim riječima, primjenjuju se na urede i druge stručne službe Vlade RH, osim na ustrojstvene jedinice ureda i drugih stručnih službi Vlade RH s posebnim nazivima, ustrojstvom, načinom rada ili brojem izvršitelja. Radno vrijeme tijela državne uprave prema Uredbi se raspoređuje na način koji građanima i drugim strankama omogućuje jednostavno i djelotvorno ostvarivanje Ustavom i

¹² Službena Internet stranica Ministarstva pravosuđa i uprave: *Državna uprava*, URL: <https://mpu.gov.hr/kutak-za-službenike-24748/drzavna-uprava/15079>

¹³ Zakon o sustavu državne uprave (NN 66/19), čl.2.

¹⁴ Ibid., čl.4.

¹⁵ Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (NN 70/2019-1466), čl.9.

¹⁶ Službena Internet stranica Ministarstva pravosuđa i uprave: *Unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave*, URL: <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/5-uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave-1075/o-drzavnoj-upravi/unutarnje-ustrojstvo-tijela-drzavne-uprave/732>

¹⁷ Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (NN 70/2019-1466), čl.1.

zakonom zajamčenih prava i zakonom zaštićenih interesa te ispunjavanje zakonom propisanih dužnosti.¹⁸

2.2.Poslovi državne uprave

Poslovi državne uprave su svi oni zadatci koje obavljaju tijela državne uprave s ciljem ostvarenja svoje funkcije. Ti poslovi se očituju putem sljedećih zadataka:

- neposredna provedba zakona - putem neposredne primjene zakona i drugih propisa, tijela državne uprave rješavaju u konkretnoj situaciji prava i obveze građana ili pravnih subjekata te tako donose rješenja o različitim zahtjevima građana koji se odnose na rješavanje njihovih statusnih pitanja;
- donošenje raznih propisa za provedbu tih zakona - ministri, tajnici središnjih državnih ureda i ravnatelji državnih upravnih organizacija od strane Sabora detaljnije razrađuju podzakonske propisima kao što su pravilnici, naredbe i naputci, te donose propise za provedbu zakona uprave u kojima se pravni okviri koji su postavljeni zakonima doneseni;
- obavljanje upravnog nadzora – odnosi se na nadzor nad radom ureda državne uprave, a provode ih: ministarstva, državne upravne organizacije te državni uredi, u tom kontekstu imaju mogućnost pokretanja postupka za utvrđivanje odgovornosti državnih službenika, ali i neposredno izvršavaju poslove iz nadležnosti ureda državne uprave u jedinici područne, odnosno regionalne samouprave ukoliko ocijene da na drugi način nije moguće izvršiti zakon (ili neki drugi propis), te da ured državne uprave u jedinici područne, odnosno regionalne samouprave, nije postupio sukladno prethodno danim uputama i primjerenom roku; njihova je zadaća i: nadziranje zakonitosti rada i postupanja, rješavanje u upravnim stvarima, nadziranje djelotvornosti, ekonomičnosti i svrhovitosti obavljanja poslova državne uprave, kao i svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva i osposobljenost službenika/namještenika za obavljanje poslova državne uprave; nadziru i odnos službenika/namještenika prema građanima i nekim drugim strankama
- ostale upravne/stručne poslove – tijela državne uprave obvezna su pratiti stanje na određenom području, tj. učinke donesenih propisa unutar svog djelokruga za koje u slučaju negativnih ili neučinkovitih propisa predlažu izmjene zakonskih propisa ili

¹⁸ Ibid., čl.2.-3.

donošenje podzakonskih propisa, uz druge poslove poput pripremanja prijedloga odgovora građanima itd.¹⁹

Posao državne uprave je svaki posao koji je povjeren pravnoj osobi, koji se zakonom određuje kao posao u smislu javne ovlasti te svaki onaj u kojemu se zakonom uređuje pojedino upravno područje.²⁰ Posebnim zakonom moguće je neke poslove povjeriti jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, ili drugim pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.²¹

Rad tijela državne uprave je generalno javan. Javnost je moguće isključiti samo iznimno u slučajevima propisanim zakonom ili pravnom stečevinom EU.²² Poslovi državne uprave moraju se obavljati na način da građani mogu na jasan, jednostavan i djelotvoran način ostvariti svoja prava i interese koje im se jamče Ustavom i zakonom te ispunjavati svoje građanske dužnosti.²³

U obavljanju poslova državne uprave se primjenjuju pravila i mjere uredskog poslovanja (što definira Vlada uredbom). Evidencije uredskog poslovanja vode se u elektroničkom obliku. Ministar nadležan za poslove opće uprave propisuje napatkom brojčane oznake pismena i sadržaj evidencija uredskog poslovanja.²⁴

Prilikom obavljanja poslova državne uprave, svi podaci i potvrde o činjenicama o kojima se u RH vode propisani očevidnici i druge službene evidencije, moraju se pribaviti po službenoj dužnosti.²⁵

2.3. Ministarstvo unutarnjih poslova

Ministarstva se ustrojavaju za obavljanje poslova državne uprave u više upravnih područja. U sastavu ministarstva se ustrojavaju najmanje dvije upravne organizacije. Upravne se organizacije u sastavu ministarstva ustrojavaju kao: uprave, zavodi i inspektorati.²⁶

U ministarstvu se posebnim zakonom mogu ustrojiti ravnateljstva, uredi i druge upravne organizacije s posebnim ustrojstvom, stupnjem samostalnosti i načinom rada, a u svrhu obavljanja poslova koji se tiču zaštite života i opće sigurnosti te pravnog poretka i drugih

¹⁹ Zakon o sustavu državne uprave (NN 66/19), čl. 3., 17., 18., 20., 34., 35.

²⁰ Ibid., čl. 3.

²¹ Ibid., čl. 7.

²² Ibid., čl. 10.

²³ Ibid., čl. 11.

²⁴ Ibid., čl. 15.-16.

²⁵ Ibid., čl. 12.

²⁶ Službena Internet stranica Ministarstva pravosuđa i uprave: *Ustrojstvo državne uprave*, URL: <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/5-uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave-1075/o-drzavnoj-upravi/ustrojstvo-drzavne-uprave/706>

poslova od osobitog interesa za RH ili pak poslova državne uprave i drugih poslova čije je obavljanje nužno za provedbu pravno obvezujućih akata EU.²⁷

U Republici Hrvatskoj danas ima 16 ministarstava, to su:

- „Ministarstvo financija,
- Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike
- Ministarstvo obrane,
- Ministarstvo znanosti i obrazovanja,
- Ministarstvo turizma i sporta,
- Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture,
- Ministarstvo poljoprivrede,
- Ministarstvo unutarnjih poslova,
- Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja,
- Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine,
- Ministarstvo zdravstva,
- Ministarstvo pravosuđa i uprave,
- Ministarstvo hrvatskih branitelja,
- Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU,
- Ministarstvo kulture i medija i
- Ministarstvo vanjskih i europskih poslova.“²⁸

Predmet ovoga rada je Ministarstvo unutarnjih poslova. Gledajući s aspekta suvremenog menadžmenta, riječ je o organizaciji koja je ustrojena unutar državnog sektora, što obuhvaća zakonodavni organizacijski ustroj, nadležnost i poslove Ministarstva.²⁹

Središnja služba Ministarstva unutarnjih poslova je policija, a koja obavlja poslove određene zakonom i drugim propisima. Policija pruža građanima zaštitu njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda te zaštitu drugih Ustavom RH zaštićenih vrijednosti.³⁰

²⁷ Ibid.

²⁸ Službena stranica Središnjeg državnog portala: *Ministarstva i državna tijela*, URL: <https://gov.hr/ministarstva-i-drzavna-tijela/58>

²⁹Velić, A., Orlović, A. (2018): „Upravljanje ljudskim potencijalima – percepcija policijskih službenika o obrazovanju i razvoju karijera u policiji.“ *Policija i sigurnost* 27(2): 190.-212., str. 192.

³⁰Zakon o policiji (NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19), čl. 2.

2.3.1. Zadaće Ministarstva unutarnjih poslova

U svrhu stvaranja uvjeta rada policije, Ministarstvo unutarnjih poslova provodi sljedeće poslove:

- obavlja poslove u vezi s upravljanjem i razvojem ljudskih potencijala, uključujući planiranje i utvrđivanje potreba za prijomom u policiju, provođenje postupka prijma, napredovanja, ocjenjivanja rada i učinkovitosti, nagrađivanja i kontinuiranog obrazovanja policijskih službenika te obavlja i druge poslove u svezi s radnopravnim statusom policijskih službenika,
- planira i utvrđuje strategiju obrazovanja policijskih službenika koju provodi Policijska akademija,
- donosi i provodi planove o izgradnji i korištenju informacijskog, radio-komunikacijskog, telekomunikacijskog i sigurnosno-zaštićenog kriptološkog sustava za potrebe policije,
- utvrđuje potrebe i nabavlja tehnička i materijalna sredstva za rad policije,
- vodi brigu o sigurnosti, zdravlju i zaštiti policijskih službenika pri obavljanju službenih poslova te o dostojanstvu policijske službe,
- organizira i provodi unutarnju kontrolu i nadzor rada službenika i ustrojstvenih jedinica,
- organizira i provodi unutarnju reviziju poslovnih procesa financiranih iz sredstava državnog proračuna i sredstava Europske unije,
- osigurava dušebrižništvo za vjernike zaposlenike Ministarstva,
- organizira međunarodnu suradnju policije, obavlja poslove vezane za europsku suradnju te predstavljanje i sudjelovanje u radu tijela Europske unije, kao i upućivanje policijskih službenika na rad u inozemstvo,
- donosi razvojne, organizacijske i druge temeljne smjernice za rad,
- donosi planove o korištenju materijalnih i financijskih sredstava i nadzire njihovu provedbu,
- obavlja i druge poslove vezane za podršku operativnim aktivnostima policije,
- obavlja i druge poslove predviđene zakonom.³¹

Način provođenja unutarnje kontrole i nadzora rada službenika i ustrojstvenih jedinica propisuje ministar pravilnikom.

³¹ Ibid., čl.7.

2.3.2. Organizacija i ustrojstvo policije

Policija je organizirana u tri hijerarhijske razine:

- Ravnateljstvo policije,
- Policijske uprave,
- Policijske postaje.³²

Radom policije i Ravnateljstva policije upravlja glavni ravnatelj, a isti za svoj rad odgovara ministru. S druge strane, radom policijske uprave upravlja načelnik policijske uprave, a isti za svoj rad odgovara glavnom ravnatelju i ministru. Nadalje, radom policijske postaje rukovodi načelnik policijske postaje, a isti za svoj rad odgovara načelniku policijske uprave. Unutarnje ustrojstvo policije utvrđuje Vlada RH Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva.³³

Zadaće Ravnateljstva su:

- praćenje i analiza stanja sigurnosti i pojava koje pogoduju nastanku i razvitku kriminaliteta,
- usklađivanje, usmjeravanje i nadziranje rada policijskih uprava,
- izravno sudjelovanje u obavljanju određenih složenijih poslova iz djelokruga rada policijskih uprava,
- briga o provođenju međunarodnih ugovora o policijskoj suradnji i drugih međunarodnih akata za koje je nadležno,
- organiziranje i provođenje kriminalističkih vještačenja,
- stvaranje uvjeta za rad Policijske akademije,
- donošenje standarda za opremu i materijalno-tehnička sredstva,
- sukladno posebnim propisima briga o spremnosti policije za djelovanje u izvanrednim uvjetima.³⁴

Nikola Milina je glavni ravnatelj policije koji upravlja Ravnateljstvom.

Glavni ravnatelj policije dužan je do 31. ožujka ministru unutarnjih poslova dostaviti pisano izvješće o radu policije za prethodnu godinu, a koji ga potom dostavlja Vladi RH. Potom Vlada dostavlja izvješće o radu policije Hrvatskom saboru do 01. lipnja. Osim toga, Ministar Odboru za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost Hrvatskog sabora mora dostaviti, na njegovo traženje, pisano izvješće o obavljanju policijskih poslova za pojedinačne slučajeve.³⁵

³² Gudiček, S. (2019): *Policijske ovlasti i njihova primjena*. Zagreb: Policijska akademija/Policijska škola „Josip Jović“, str.68.

³³ Zakon o policiji (NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19), čl.8.

³⁴ Službena Internet stranica Ministarstva unutarnjih poslova RH: *Ravnateljstvo policije: Djelokrug*. URL: <https://policija.gov.hr/djelokrug-7777>

³⁵ Zakon o policiji (NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19), čl.4.

Na području RH se osnivaju policijske uprave radi obavljanja policijskih i drugih poslova. Područje i sjedište pojedine policijske uprave utvrđuje Vlada RH uredbom temeljem pokazatelja o veličini područja, broju stanovnika, broju kaznenih djela i prekršaja, značajkama prometnih pravaca i zemljopisnom položaju te drugih sigurnosno značajnih pokazatelja. Uredbom Vlada može utvrditi i kategorije policijskih uprava.³⁶

Policijske uprave imaju sljedeće zadaće:

- procjenjuju stanje sigurnosti, predviđaju razvoj sigurnosne situacije, procjenjuju rizike, definiraju prioritete postupanja, planiraju mjere i radnje te potrebne resurse, temeljem čega se donosi Strateška procjena kao temeljni dokument iz djelokruga policije na regionalnoj razini,
- temeljem Strateške procjene donosi se Strateški plan rada policijske uprave,
- usklađivanje, koordiniranje, usmjerava i nadziranje rada policijskih postaja,
- izravno obavljaju policijske poslove iz svog djelokruga i sudjeluju u obavljanju složenijih poslova iz djelokruga policijskih postaja,
- obavljaju i druge poslove utvrđene posebnim propisima.³⁷

Policijske postaje osnivaju se za izravno obavljanje policijskih i drugih poslova u policijskim upravama. Policijske postaje dijele se na područne sektore, ophodne, pozorničke i kontakt rajone. Područje, sjedište, vrstu i kategoriju policijskih postaja utvrđuje Vlada RH uredbom.³⁸

³⁶ Ibid., čl.9.-10.

³⁷ Ibid., čl.11.

³⁸ Ibid., čl.12.

3. DRŽAVNI SLUŽBENICI I NAMJEŠTENICI

Službeničko pravo bavi se regulacijom pravnog statusa javnih službenika, pri čemu je pojam službenika središnji pojam tog prava, a sadržajno definiranje jedan od temeljnih zadataka teorije službeničkog prava.³⁹ U nastavku rada pojašnjava se tko su državni službenici prema službeničkom pravu, odnosno javni službenici u pravnoj teoriji te se navodi podjela i kategorije državnih službenika i namještenika kao i njihova temeljna prava i obveze.

3.1. Pojmovno određenje državnih i javnih službenika

Brojni autori ističu problematiku određivanja pojma službenika kao jednu od najsloženijih i težih zadataka teorije službeničkog i upravnog prava. Marčetić⁴⁰ ističe kako se radi o problemu etimološke naravi budući da se nailazi na različite izraze kojima se označavaju osobe zaposlene u javnim službama. Kao primjer daje izraze iz engleskog govornog područja koji pokazuju kompliciranost u određenju ove uloge u jedan naziv:

- „civil servant“ - što se može prevesti kao državni činovnik te upravni ili javni službenik,
- „officer“ – činovnik, državni činovnik, službenik, ali također i ministar, dužnosnik
- „public officer“ – javni službenik ili činovnik
- „employee“ – namještenik, zaposlenik
- „public employee“ – javni ili državni namještenik, javni zaposlenik
- „administrative staff“ – upravno osoblje

To potvrđuje i Borković, koji ističe kako se „izrazi državni službenik, službeno, dužnosno lice i slično upotrebljavaju u raznom smislu“⁴¹. Ovo nije jedini slučaj gdje riječ u drugom jeziku ima više različitih značenja, pa je teško dati adekvatno ime pojmu na domaćem jeziku.

U knjizi Upravno pravo iz 1932. godine, Krbek razlikuje dva pojma javnog službenika, funkcijski i organski, pri čemu funkcijski pojam određuje sama pravna priroda službe koju vrši neko lice. Ukoliko je javna služba u materijalnom smislu onda je i svako lice koje ju obavlja i javni službenik. „Kod organskog pojma službenika važno je samo da se radi o takvom licu čija se djelatnost smatra djelatnošću same države odnosno javnopravnog lica“.⁴²

³⁹ Borković, I. (1999): *Službeničko pravo*. Zagreb: Informator, str.32.

⁴⁰ Marčetić, G. (2005): *Javni službenici i tranzicija*. Zagreb: Društveno veleučilište, str.119.

⁴¹ Borković, I. (1999): *Službeničko pravo*. Zagreb: Informator, str.33.

⁴² Borković, I. (2002): *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine, str.271.

Prevladavajuću skupinu u upravnim organizacijama čine upravni službenici, zapravo ljudi koji obavljaju rad, intelektualni ili manualni, u tim organizacijama kao svoje trajno i glavno zanimanje.⁴³

U pristupu određivanja pojma službenika valja sagledati razlike u određivanju tog pojma dane u pravnoj teoriji od razlika koje su u svezi s pojmom službenika izražene u pojedinim pravnim testovima.⁴⁴ Naime, u pravnoj teoriji su provedene brojne rasprave o pojmu javnog ili državnog službenika. Kao posljedica toga nastale su brojne definicije državnog službenika, u kojima su očite brojne razlike. Terminologija ovisi od države do države.

Tako npr. javna funkcija u Francuskoj i Njemačkoj (franc. *Fonction publique* i njem. *Offentliches Berufsbeamtentum*) označuje posebni oblik posla koji se primarno izražava u obavljanju javne službe u općem interesu. Iz tog se razloga javna funkcija smatra posebnom, pa je i pravni status javnog službenika poseban zbog posebnosti posla kojeg obavlja. S druge strane u SAD-u je važnost javnih funkcija mnogo uža, te je država mnogo opreznija u dodjeljivanju posebnog pravnog statusa službenicima, pa te pravne funkcije nisu u pravilu podvrgnute posebnom pravnom režimu, stoga ni osobe koje obavljaju službeničke poslove nemaju posebni pravni status. U Belgiji se pojam javne službe odnosi na javni organizam ustrojen od strane uprave pod posebnim režimom, s ciljem zadovoljavanja općeg interesa. U Austriji je svaki vršitelj prava javno tijelo, pa je prema tome i služba koju obavljaju javna služba“.⁴⁵

„Osnovno je pravilo u zemljama EU da su javni namještenici državni službenici, a iznimka je da imaju ugovor o radu s državom. U nekim zemljama, kao primjerice Austriji, Luksemburgu, Danskoj, Estoniji, Njemačkoj, Poljskoj, Španjolskoj, Irskoj, državni službenici razlikuju se od ostalih javnih djelatnika po tome što moraju proći probni rad tijekom kojega može doći do raskida njihova radnog odnosa prije imenovanja.“⁴⁶

Moguće je razlikovati dva teorijska pristupa definiranju pojma javnog službenika. To su: organizacijski (formalni) i funkcionalni (sadržajni). Postoji i mješoviti pristup koji u definiranju pojma javnog službenika koristi elemente oba prethodno navedena pristupa.⁴⁷

Definicije kreirane prema organizacijskom aspektu određuju pojam javnog službenika prema organizacijskom obliku tijela u kojem službenik obavlja poslove za koje je imenovan,

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Borković, I. (1999): *Službeničko pravo*. Zagreb: Informator, str.34.

⁴⁵ Ibid., str.35.-38.

⁴⁶ Drmić, A. (2013): „Službenički odnos u hrvatskoj pravnoj regulativi.“ *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*; 13(2): 569.-591., str. 572

⁴⁷ Borković, I. (1999): *Službeničko pravo*. Zagreb: Informator, str.35.-38.

čime se pokrivaju sve osobe koje rade u taksativno nabrojenim tijelima. S druge strane definicije koje polaze od funkcionalnog aspekta određuju pojam javnog službenika prema sadržaju funkcije koju obavlja te prema ostalim svojstvima koja proizlaze iz obavljanja službeničke funkcije.⁴⁸

Pojam državnih službenika u Republici Hrvatskoj je uređen Zakonom o državnim službenicima (dalje: ZDS) gdje se navodi sljedeće: „Poslove u državnim tijelima obavljaju državni službenici i namještenici. Državni službenici su osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona.“⁴⁹ Međutim državnim službenicima smatraju se i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove. S druge strane, namještenici su osobe koje u državnim tijelima rade na pomoćno-tehničkim poslovima i ostalim poslovima čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga državnih tijela.“⁵⁰

3.2.Podjela i kategorije državnih službenika i namještenika

Pri podjeli javnih službenika treba uzeti u obzir da postoje različiti kriteriji podjele javnih službenika. Tako postoji podjela javnih službenika s obzirom na:

- obavljaju li službu kao redovito, odnosno glavno i jedino zanimanje, ili su u poslove službe uključeni samo prigodno,
- stupanj autonomije volje kod stvaranja službeničkog odnosa, odnosno kod utvrđivanja uvjeta obavljanja službe,
- njihov položaj na hijerarhijskoj ljestvici,
- karakter poslova koje obavljaju,
- način uređenja službeničkog statusa,
- stupanj stručne spreme,
- organizacijski aspekt (vrstu tijela u kojima obavljaju službu).

Prema ZDS-u, radna mjesta unutar državne službe se klasificiraju prema standardnim mjerilima za sva državna tijela, a to su: potrebno stručno znanje, složenost poslova,

⁴⁸ Ibid., str.35.-36.

⁴⁹Zakon o državnim službenicima

(NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19), čl.3.

⁵⁰ Ibid., čl.3.

samostalnost u radu, stupanj suradnje s drugim državnim tijelima i komunikacije sa strankama, stupanj odgovornosti i utjecaj na donošenje odluka.⁵¹

U državnoj službi razlikuju se tri kategorije radnih mjesta. To su radna mjesta rukovodećih, viših i nižih državnih službenika.

U državne službenike i namještenike ubrajaju se:⁵²

- osobe u tijelima državne uprave,
- osobe u pravosudnim i kaznenim tijelima,
- osobe u stručnim službama Hrvatskoga sabora,
- Ured predsjednika RH,
- stručne službe i uredi Vlade,
- stručnoj službi Ustavnog suda,
- Pučki pravobranitelj,
- Pravobranitelj za djecu i ravnopravnost spolova,
- osobe u Državnom uredu za reviziju i
- u drugim tijelima koja se osnivaju za obavljanje državne službe.

Pod pojmom državnih službenika u kolokvijalnoj uporabi razumijevaju se i oni zaposlenici koji nemaju status državnih službenika:⁵³

- službenici javnih službi,
- službenici agencija,
- službenici jedinica lokalne i područne samouprave.

3.3.Službeničke obveze (dužnosti) i prava

Prava i dužnosti državnih službenika i namještenika uređeni su zakonom i drugim propisima koji su doneseni na temelju zakona. Prilikom obavljanja svojih dužnosti službenici se moraju pridržavati načela zabrane diskriminacije i povlašćivanja, načela hijerarhijske podređenosti i načela odgovornosti za rezultate.

Stjecanje službeničkog statusa daje državnom službeniku određena prava. Ta su “prava izraz nastojanja demokratskog pravnog poretka da putem tih prava osigurava dignitet osobnosti

⁵¹ Ibid., čl. 74.

⁵² Službena Internet stranica Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika Republike Hrvatske (2018): *U rujnu ukupno 60.310 državnih službenika – porast od 543 zaposlena u odnosu na 2015.*, URL: <https://www.sdlsn.hr/40304-2/>

⁵³ Ibid.

državnog službenika omogućujući mu istodobno da tijekom rada učinkovito štiti svoja prava i pravne interese u svezi s obavljanjem službeničke dužnosti”.⁵⁴

Državnim službenicima u Republici Hrvatskoj zajamčena su sljedeća prava: pravo na rad u prikladnim uvjetima, pravo na plaću i druga materijalna prava, pravo na jednako postupanje i jednake mogućnosti napredovanja, pravo na zaštitu od neopravdanog premještaja ili udaljenja s radnog mjesta, pravo na kandidiranje na izborima, pravo na predstavku i pravo na zaštitu službenika koji prijavi sumnju na korupciju.⁵⁵ Brojna prava zajamčena su državnim službenicima Kolektivnim ugovorom za državne službenike i namještenike.⁵⁶

Temeljna prava državnih službenika mogu se taksativno navesti na sljedeći način:⁵⁷

- **pravo na rad u prikladnim uvjetima** – pri čemu državnom službeniku moraju biti osigurani potrebni organizacijski i tehnički uvjeti u kojima će moći obavljati zadatke u skladu s načelima i standardima rada koji se zahtijevaju u državnoj službi. Ujedno, trebaju mu biti osigurani zdravi uvjeti rada te ima pravo na zaštitu fizičkog i moralnog integriteta.
- **pravo na plaću i druga materijalna prava** – pri čemu imaju pravo na jednaku plaću za jednak rad, odnosno jednake vrijednosti, neovisno o tome jesu li u državnoj službi na neodređeno ili određeno vrijeme, odnosno jesu li na probnom radu.
- **pravo na jednako postupanje i jednake mogućnosti napredovanja** – bez obzira na rasnu pripadnost, političko uvjerenje, spol, bračni ili obiteljski status, spolnu orijentaciju, osobne uvjete, dob ili etničko podrijetlo, te im omogućiti jednake uvjete za napredovanje, nagrađivanje i pravnu zaštitu.
- **pravo na zaštitu od neopravdanog premještaja ili udaljenja s radnog mjesta**
- **pravo na kandidiranje na izborima** – pri čemu izbor i političko mišljenje izraženo tijekom izborne kampanje, nakon izbora ne smiju utjecati na status i napredovanje u državnoj službi, a ujedno ono ne smije utjecati na uredno obavljanje poslova na kojima službenik radi i ne može biti razlog za nepoštivanje propisa i izvršavanje zakonitih naloga i uputa nadređenih državnih službenika.

⁵⁴ Borković I. (1999): *Službeničko pravo*. Zagreb: Informator, str. 120

⁵⁵ Zakon o državnim službenicima

(NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19), čl.9.-14a.

⁵⁶ Čović, S., Juras, D., Vučkov, D. (2015): „Neka pitanja u regulaciji ravnopravnog statusa državnih službenika“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*; 36(1): 645.-670., str. 650

⁵⁷ Službena Internet stranica Ministarstva uprave: *Koja su temeljna prava državnih službenika?*, URL: <https://uprava.gov.hr/koja-su-temeljna-prava-drzavnih-sluzbenika-13472/13472>

- **pravo na predstavku** – pri čemu državni službenik ima pravo davati prijedloge u vezi s ostvarivanjem prava iz državne službe, uputiti predstavku i pritužbu te dobiti na njihov odgovor.
- **pravo na zaštitu službenika koji prijavi sumnju na korupciju** – pri čemu obraćanje državnog službenika zbog opravdane sumnje na korupciju ili podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim državnim tijelima ne predstavlja opravdan razlog za prestanak službe. Državnom službeniku koji podnese takvu prijavu jamči se zaštita anonimnosti ako nadležno tijelo ocijeni da se radi o težem obliku korupcije.

Obveze proistječu iz karaktera službeničkog odnosa, a njihovo ispunjenje (obavljanje) je nužno radi zakonitog i pravilnog obavljanja službe.

Posebnost kod državnih službenika ogleda se ponajprije u klasifikaciji, zatim plaći, ocjenjivanju, mogućnošću izobrazbe, te sukobu interesa.⁵⁸ Sadašnji ZDS ne predviđa posebna prava za plaću već samo navodi kako se ona uređuje posebnim zakonom i kako se za jednaki rad dobiva jednaka plaća. Državni službenici se ocjenjuju, te na temelju tih ocjena imaju mogućnost napredovanja, povećanja plaće, pravo na nagrade itd.

Jedne vrste dužnosti proizlaze iz obavljanja službe, primjerice: dužnost poštovanja zakona i drugih propisa, dužnost poštovanja hijerarhije, dužnost nepristranog obavljanja službenih zadaća i dužnost čuvanja službene tajne, dok se druge vrste dužnosti vežu uz privatni život službenika, prvenstveno dužnost čuvanja dostojanstva privatnog života. ZDS dužnosti državnih službenika propisuje u čl. 15. do 37. te čl. 92. st. 1. ZDS-a. Kršenje zakonom propisanih obveza predstavlja povredu službene dužnosti.⁵⁹

Što se pak tiče sukoba interesa tu je bitno spomenuti kako je službenik dužan, ukoliko je stranka njegov srodnik ili poznanik, tražiti da posao obavi drugi službenik ili tražiti od čelnika da potvrdi njegovu odluku. Ukoliko službenik ne postupi po pravilima dolazi u sukob interesa za koji mora odgovarati prema određenim pravilima o kojima će nešto više biti u nastavku rada.

Državni službenici imaju obvezu trajnog usavršavanja svojih stručnih sposobnosti i vještina, usvajati nova znanja i vještine i trajno ih unaprjeđivati, o čemu će također više riječi biti kasnije u radu.

⁵⁸ Potočnjak, Ž.: *Radni odnosi državnih službenika* [nastavni materijali]. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, URL: https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/drzavni_sluzbenici-2_verzija_ZP.pdf?fbclid=IwAR0ENETMSI00eJSD1-Y60rjT43fAU6k-8zKB399603s9tfvEblt9MNCLzOU

⁵⁹ Čović, S., Juras, D., Vučkov, D. (2015): „Neka pitanja u regulaciji ravnopravnog statusa državnih službenika“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*; 36(1): 645.-670., str.650.

3.4.Pojam policijskih službenika

Policijski je službenik onaj službenik koji obavlja poslove usko povezane s policijskim poslovima, a njegovi poslovi i ovlasti određeni su Zakonom o policijskim poslovima i ovlastima.⁶⁰

3.5.Prava i dužnosti policijskih službenika

Prema Zakonu o policiji, glavni ravnatelj i rukovodeći policijski službenici moraju pravedno i jednako postupati prema svim policijskim službenicima, te poštovati dostojanstvo svakog policijskog službenika.⁶¹

Svaki policijski službenik ima pravo na profesionalni razvoj u policijskoj službi te može napredovati promicanjem u zvanje, premještanjem i imenovanjem.⁶² Svaki policijski službenik koji je raspoređen na radno mjesto s otežanim uvjetima rada ima pravo da mu se staž osiguranja računa u povećanom trajanju: svakih 12 mjeseci stvarno provedenih u obavljanju policijskih poslova računa se 14-18 mjeseci staža osiguranja.⁶³ U istom Zakonu navodi se i pravo policijskog službenika da bude informiran o slobodnim radnim mjestima te mogućnostima policijskog obrazovanja.⁶⁴

Svaki policijski službenik je dužan pristupiti sistematskom kontrolnom zdravstvenom pregledu u svrhu provjere njegove psihičke i tjelesne zdravstvene sposobnosti. Mora pristupiti i izvanrednom kontrolnom zdravstvenom pregledu ukoliko to predloži liječnik primarne zdravstvene zaštite ili pak nadređeni rukovoditelj.⁶⁵ Ako je pritom policijski službenik proglašen nesposobnim za obavljanje poslova policijskog službenika zbog oboljenja ili ozljede koja je nastupila prilikom obavljanja policijskih poslova, isti zadržava plaću u visini prosječne neto mjesečne plaće isplaćene u posljednja tri mjeseca prije nastupa nesposobnosti za rad i druga prava iz radnopravnog odnosa.⁶⁶ Ako policijskom službeniku prestaje državna služba zbog stjecanja prava na invalidsku mirovinu, zbog ozljede na radu ili profesionalne bolesti, isti ima pravo na neto iznos otpremnine u visini prosječne mjesečne neto plaće isplaćene po zaposlenom u pravnim osobama u RH utvrđenoj od strane DZS-a, a za razdoblje siječanj-kolovoz prethodne godine, uvećane 12 puta. Ako je pak riječ o starosnoj mirovini, uvećava se

⁶⁰ Zakon o policiji (NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19), čl.3.

⁶¹ Ibid., čl.15.

⁶² Ibid., čl.16.

⁶³ Ibid., čl.17.

⁶⁴ Ibid., čl.18.

⁶⁵ Ibid., čl.19.

⁶⁶ Ibid., čl.20.

10 puta. Ukoliko je riječ o stjecanju prava na prijevremenu starosnu mirovinu, uvećava se 6 puta.⁶⁷

Policijski službenici imaju pravo na psihološku pomoć ukoliko su (ne)posredno sudjelovali u traumatskom događaju ili drugoj stresnoj i kriznoj situaciji.⁶⁸

Svaki policijski službenik dužan je obavljati poslove u skladu sa zakonom, drugim propisima i pravilima struke te poštivati odredbe Etičkog kodeksa policijskih službenika. Etički kodeks policijskih službenika donosi ministar.⁶⁹ Svaki policijski službenik mora poštovati dostojanstvo, ugled i čast svake osobe, te druga temeljna prava i slobode čovjeka. I u službi, ali i izvan službe, mora se ponašati na način da ne šteti ugledu službe.⁷⁰ I izvan radnog vremena, policijski službenik je dužan odazvati se pozivu nadređenog rukovoditelja radi poduzimanja mjera i radnji za obavljanje neodgodivih poslova i zadaća.⁷¹ Sve podatke koje je saznao u obavljanju posla ili povodom obavljanja posla policijski službenik je dužan čuvati.⁷²

Policijski službenik ne smije obavljati samostalnu gospodarsku ili profesionalnu djelatnost niti obavljati poslove ili pružati usluge pravnoj ili fizičkoj osobi, osim ako je prethodno pribavio pisano odobrenje glavnog ravnatelja ili osobe koju on za to ovlasti.⁷³

Policijski službenik ne smije biti član političke stranke, ne smije politički djelovati u Ministarstvu, niti se kandidirati na državnim i lokalnim izborima.⁷⁴ Policijski službenici imaju pravo na sindikalno organiziranje.⁷⁵

Pravilnikom o načinu postupanja policijskih službenika uređuje se način postupanja prilikom obavljanja policijskih poslova i primjene policijskih ovlasti, način pružanja pomoći, nošenje službenog oružja i streljiva, obavljanje policijskih poslova u inozemstvu, obavljanje policijskih poslova koje inozemni policijski službenik obavlja u RH te način obavljanja kriminalističkog istraživanja.⁷⁶

⁶⁷ Ibid., čl.21.

⁶⁸ Ibid., čl.26.

⁶⁹ Ibid., čl.30.

⁷⁰ Ibid., čl.31.

⁷¹ Ibid., čl.33.

⁷² Ibid., čl.35.

⁷³ Ibid., čl.37.

⁷⁴ Ibid., čl.38.

⁷⁵ Ibid., čl.40.

⁷⁶ Pravilnik o načinu postupanja policijskih službenika (NN 89/2010-2528)

4. ETIKA I DRŽAVNE SLUŽBE

4.1. Etička načela

U Etičkom kodeksu državnih službenika (dalje: Kodeks) su navedena četiri načela kojih se državni službenici i namještenici trebaju pridržavati. To su:

- poštivanje integriteta i dostojanstva građana i državnih službenika,
- zaštita osobnog ugleda i ugleda državne službe,
- ponašanje državnih službenika u javnim nastupima,
- zabrana stjecanja materijalne ili druge koristi i izbjegavanje sukoba interesa u službi.⁷⁷

Prilikom obavljanja svoje dužnosti službenik treba osigurati ostvarivanje prava, poštivanje integriteta i dostojanstva građana i drugih službenika bez diskriminacije ili povlašćivanja na osnovi dobi, nacionalnosti, etničke ili socijalne pripadnosti, jezičnog i rasnog podrijetla, političkih ili vjerskih uvjerenja ili sklonosti, invalidnosti, obrazovanja, socijalnog položaja, spola, bračnog ili obiteljskog statusa, spolne orijentacije ili na bilo kojoj drugoj osnovi. Isto tako, službenik ima pravo na zaštitu od uznemiravanja, odnosno ponašanja koje ima za cilj ili stvarno predstavlja povredu dostojanstva službenika, a koje uzrokuje strah ili neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje. Državni službenik ima pravo na zaštitu od spolnog uznemiravanja, odnosno ponašanja koje predstavlja verbalno, neverbalno ili fizičko ponašanje spolne naravi, a koje ima za cilj ili stvarno predstavlja povredu dostojanstva službenika i namještenika te uzrokuje strah ili neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje.⁷⁸

Za vrijeme obavljanja dužnosti službenik je dužan čuvati vlastiti ugled, ali i ugled državne službe i povjerenja građana u državnu službu. Ako obavlja neki privatni posao ne smije se koristiti službenim oznakama ili autoritetom radnog mjesta.⁷⁹

Kada promatramo načelo ponašanja državnih službenika u javnim nastupima onda vidimo kako Kodeks kod ovog načela zahtjeva od službenika da u svim oblicima javnih nastupa i djelovanja u kojima predstavlja državno tijelo, državni službenik iznosi stavove državnog tijela, u skladu s propisima, dobivenim ovlastima, stručnim znanjem i Etičkim kodeksom. Pri iznošenju stavova državnog tijela i osobnih stavova, državni službenik dužan je paziti na ugled državne službe i osobni ugled. S druge strane, u javnim nastupima u kojima ne predstavlja državno tijelo, a koji se na bilo koji način odnose na poslove iz djelokruga državnih tijela ili poslove radnog mjesta koje obavlja, državni službenik ne smije iznositi podatke koji bi mogli naštetiti ugledu državne službe i narušiti povjerenje građana u rad državnih tijela, te ako bi

⁷⁷ Etički kodeks državnih službenika (NN 40/2011, 13/2012), čl. 6.-9.

⁷⁸ Ibid., čl. 6.

⁷⁹ Ibid., čl. 7.

iznošenje takvih podataka predstavlja povredu dužnosti čuvanja službene tajne, ili ako bi to bilo u suprotnosti s drugim zakonom zaštićenim interesima građana i pravnih osoba. Što se tiče javnih nastupa u kojima ne predstavlja državno tijelo i koji nisu tematski povezani s državnom službom, odnosno djelokrugom državnog tijela u kojem je službenik zaposlen, službenik ne treba odobrenje čelnika državnog tijela za nastupe u medijima, ali je pri tome dužan paziti na ugled državne službe i osobni ugled.⁸⁰

Članak 9. koji uređuje načelo zabrane stjecanja materijalne ili druge koristi i izbjegavanje sukoba interesa u službi propisuje kako službenik ne smije zloupotrijebiti svoje ovlasti i položaj u svrhu ostvarivanja materijalne ili neke druge koristi bilo za sebe ili za neku drugu pravnu ili fizičku osobu. Isto tako, informacije kojima službenik raspolaže, ne smiju biti upotrijebljene nezakonito, niti smije odavati službene informacije i tajne koje je saznao prilikom obavljanja svoje dužnosti.⁸¹

4.2. Etičko povjerenstvo

Etičko povjerenstvo je neovisno radno tijelo koje daje mišljenje o sadržaju i primjeni Etičkog kodeksa te promiče etička načela i standarde u državnoj službi. Vlada Republike Hrvatske donosi odluku o imenovanju članova Etičkog povjerenstva na vrijeme od četiri godine. Etičko povjerenstvo ima šest članova od kojih se tri imenuju iz reda državnih službenika, dva iz reda sindikata, te jedan predstavnik nevladine udruge. Članovi između sebe biraju predsjednika. Predsjednik i članovi Etičkog povjerenstva imaju pravo na novčanu naknadu za rad u Etičkom povjerenstvu, čiju visinu određuje Vlada Republike Hrvatske.⁸²

Etičko povjerenstvo je neovisno u odlučivanju. Način rada, postupanja i glasovanja, Etičko povjerenstvo utvrđuje poslovnikom o radu. Sjedište im je pri središnjem tijelu državne uprave nadležnom za službeničke odnose. Uredske i druge administrativne poslove za Etičko povjerenstvo obavlja središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose.⁸³ Ono obavlja sljedeće poslove:⁸⁴

- odgovara na pritužbe građana, pravnih osoba i državnih službenika podnesene zbog toga što u roku od 60 dana od zaprimanja pritužbe nisu dobili odgovor na pritužbu ili u slučaju kada podnositelj pritužbe nije zadovoljan odgovorom,

⁸⁰ Ibid., čl. 8.

⁸¹ Ibid., čl. 9.

⁸² Ibid., čl. 28.-30.

⁸³ Ibid., čl. 31.-32.

⁸⁴ Ibid., čl. 33.

- provodi postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe na ponašanje povjerenika za etiku, pritužbe na ponašanje čelnika državnog tijela koji je državni službenik te pritužbe povjerenika za etiku za neetično ponašanje drugih državnih službenika prema povjereniku za etiku,
- daje odgovor na pritužbu podnositelju pritužbe,
- daje mišljenja vezana uz sadržaj i primjenu Etičkog kodeksa,
- prati primjenu propisa na području etičkog postupanja državnih službenika te predlaže njihove izmjene i dopune,
- promiče etičke standarde u državnoj službi.

5.3. Povjerenik za etiku

Za što kvalitetnije poštivanje i pridržavanje načela koja su propisana u Kodeksu, u svim državnim tijelima čelnik tijela imenuje povjerenika za etiku iz reda državnih službenika. Ponekad se može imenovati i više povjerenika ovisno o ustrojstvu i potrebama. Za povjerenika se ne može izabrati osoba kojoj je izrečena kazna za povredu službene dužnosti. Kada čelnik donese odluku koga odabire za povjerenika, odluku dostavlja u roku od 15 dana središnjem državnom tijelu nadležnom za službeničke odnose. Isto tako odluku je potrebno staviti na web-stranicu državnog tijela te na oglasnu ploču.⁸⁵

„Povjerenik za etiku prati primjenu Etičkog kodeksa u državnom tijelu, promiče etičko ponašanje u međusobnim odnosima državnih službenika te odnosima službenika prema građanima, zaprima pritužbe službenika i građana na neetično ponašanje i postupanje službenika, provodi postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe, te vodi evidenciju o zaprimljenim pritužbama. Dužan je završiti program edukacije povjerenika za etiku koju provodi središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose.“⁸⁶

Kada građani imaju neke pritužbe na rad državnog službenika tada pritužbu podnose upravo povjereniku. Podnosi se pisano ili usmenim putem, putem otvorenog besplatnog telefona središnjem tijelu državne uprave nadležnom za službeničke odnose, te putem elektroničke pošte. Ukoliko pritužbu primi čelnik tijela ili službenik središnjeg tijela, pritužba se bez odlaganja dostavlja nadležnom povjereniku za etiku. Tada on prvo ispituje postoji li osnova te priprema izvješće čelniku tijela o provedenom postupku. Odluku o osnovanosti mora donijeti

⁸⁵Ibid., čl. 15.-16.

⁸⁶Ibid., čl. 17.

u roku od 30 dana od dana kada je zaprimio pritužbu, te o svemu obavijestiti čelnika. Isti postupak se odvija i kada dobije anonimnu pritužbu.⁸⁷

„U postupku ispitivanja osnovanosti pritužbe, povjerenik za etiku zatražit će pisanu izjavu službenika na kojeg se odnosi pritužba, izjave drugih službenika koji imaju neposredna saznanja o sadržaju pritužbe, izvješća nadležnih tijela u slučaju sumnje na moguća kaznena djela, te poduzeti i druge radnje potrebne za utvrđenje činjeničnog stanja. O provedenom postupku ispitivanja osnovanosti pritužbe povjerenik za etiku dužan je podnijeti pisano izvješće čelniku tijela, te pripremiti prijedlog odgovora podnositelju pritužbe. U slučaju dvojbe o tome predstavlja li neko ponašanje državnog službenika povredu Etičkog kodeksa, povjerenik za etiku zatražit će mišljenje Etičkog povjerenstva.“⁸⁸

„Ukoliko povjerenik za etiku u postupku ispitivanja osnovanosti pritužbe na temelju prikupljenih dokaza ocijeni da su navodi iz pritužbe osnovani, u izvješću čelniku tijela predložiti će poduzimanje odgovarajućih postupaka i radnji. Na temelju dostavljenog izvješća povjerenika za etiku, čelnik tijela može, ovisno o vrsti i težini povrede, pokrenuti postupak zbog povrede službene dužnosti ili pisanim putem upozoriti državnog službenika na neetično postupanje i potrebu pridržavanja odredbi Etičkog kodeksa. Čelnik državnog tijela dužan je dati odgovor podnositelju pritužbe u roku od 60 dana od dana zaprimanja pritužbe te ga izvijestiti o poduzetim radnjama. Podnositelj pritužbe ima pravo podnijeti pritužbu Etičkom povjerenstvu u roku od 30 dana od dana isteka roka za davanje odgovora na pritužbu, odnosno od dana primitka odgovora na pritužbu u slučaju kada podnositelj pritužbe nije zadovoljan odgovorom čelnika državnog tijela.“⁸⁹

Međutim, ukoliko se pojavi pritužba za neetično ponašanje povjerenika za Etiku tada državno tijelo u roku od 15 dana pritužbu prosljeđuje Etičkom povjerenstvu. Ono tada odlučuje o osnovanosti u roku od 60 dana te izvješćuje čelnika tijela. Ukoliko čelnik tijela na temelju dostavljenog izvješća Etičkog povjerenstva o provedenom postupku ispitivanja osnovanosti pritužbe ocijeni da je povjerenik za etiku počinio povredu Etičkog kodeksa, postupiti će kao i prema službeniku (ovisno o vrsti i težini povrede, pokrenuti postupak zbog povrede službene dužnosti ili pisanim putem upozoriti državnog službenika na neetično postupanje i potrebu pridržavanja odredbi Etičkog kodeksa).⁹⁰

⁸⁷Ibid., čl. 18.-19.

⁸⁸Ibid., čl. 20.

⁸⁹Ibid., čl. 21.-22.

⁹⁰Ibid., čl. 23.

Što se tiče pritužbe na neetično ponašanje čelnika državnog tijela koji je državni službenik, dostavlja se u roku od 15 dana od dana primitka Etičkom povjerenstvu. Ono dostavlja odgovor u roku 60 dana od dana primitka pritužbe podnositelju pritužbe i o tome izvješćuje Vladu Republike Hrvatske.⁹¹

„Povjerenik za etiku ne može zbog obavljanja svoje dužnosti biti pozvan na odgovornost niti doveden u nepovoljniji položaj u odnosu na druge državne službenike. Na zahtjev povjerenika za etiku, za vrijeme postupka ispitivanja osnovanosti pritužbe, čelnik državnog tijela dužan je povjerenika za etiku osloboditi obavljanja poslova radnog mjesta na koje je raspoređen.“⁹²

4.3.Odnosi službenika

Etički kodeks odvaja u posebna poglavlja odnos službenika prema građanima i međusobne odnose službenika.

4.3.1. Odnos službenika prema građanima

Prilikom obavljanja svoje dužnosti, pogotovo kada dolaze u kontakt s građanima, službenici trebaju biti profesionalni i nepristrani. Za obavljanje poslova koriste svoja stručna znanja kojima pomažu građanima u ostvarenju njihovih prava postupajući u skladu s načelima ustavnosti, zakonitosti i zaštite i javnog interesa. Ukoliko pomoć traže osobe s invaliditetom ili osobe s posebnim potrebama, državni službenik treba postupiti s posebnom pažnjom. Isto tako, ukoliko je osoba neuka, službenik mu treba sve detaljno objasniti kako bi osoba ostvarila sva prava koja joj pripadaju.⁹³

Dakle, možemo zaključiti kako se od službenika traži što profesionalniji pristup kako bi građani bili što zadovoljniji te naposljetku kako bi ostvarili prava koja im Ustavom i Zakonima pripadaju.

4.3.2. Odnos službenika međusobno

Što se tiče međusobnog odnosa službenika tu je bitno naglasiti kako se njihov međusobni dijalog temelji na uzajamnom poštivanju, povjerenju, suradnji, pristojnosti, odgovornosti i

⁹¹Ibid., čl. 24.

⁹²Ibid., čl. 25.

⁹³ Ibid., čl. 10.-11.

strpljenju. Kako bi se posao mogao obavljati potrebna je zdrava klima u državnom tijelu a to se može ostvariti samo poštivanjem gore spomenutih karakteristika.⁹⁴

Prilikom obavljanja posla ponekad je potrebna suradnja službenika međusobno jer nitko ne posjeduje sve informacije. Tada službenik ne treba ometati tuđi rad. Za bolju funkciju u svim službama imamo hijerarhiju tako nadređeni službenik potiče službenike na kvalitetno i učinkovito obavljanje državne službe, međusobno uvažavanje, poštivanje i suradnju, te primjeren odnos prema građanima.⁹⁵

4.3.3. Nadležnost za službeničke odnose – Središnje tijelo državne uprave

Središnje tijelo državne uprave nadležno je za službeničke odnose. Ovo tijelo prati primjenu Kodeksa te obavlja sljedeće poslove:

- prati međunarodne standarde na području etičkog postupanja državnih službenika, te daje prijedloge za unapređenje etičkih standarda sukladno međunarodnoj praksi,
- zaprima pritužbe državnih službenika i namještenika te građana na neetično postupanje državnih službenika,
- vodi evidenciju zaprimljenih pritužbi te podatke o provedenim ispitnim postupcima o osnovanosti pritužbe,
- surađuje sa Etičkim povjerenstvom,
- daje upute i pojašnjenja povjerenicima za etiku,
- prati stanje i predlaže propise kojima se uređuje etičko postupanje državnih službenika,
- vodi evidenciju imenovanih povjerenika za etiku u državnim tijelima,
- vodi evidenciju o provedbi edukacije povjerenika za etiku,
- sudjeluje u izradi programa edukacije službenika u području etičkog postupanja,
- jednom godišnje, a najkasnije do 31. siječnja tekuće godine, priprema izvješće o podnesenim pritužbama na neetično postupanje državnih službenika u državnim tijelima te ga objavljuje na svojoj web-stranici.⁹⁶

Kao što je ranije spomenuto, pri ovom tijelu imamo otvoreni besplatni telefon putem kojeg se zaprimaju pritužbe. Tako ovo tijelo organizira dnevno dežurstvo, a broj telefona tijelo je dužno objaviti na svojoj web stranici.⁹⁷

⁹⁴Ibid., čl. 12.

⁹⁵Ibid., čl. 13.-14.

⁹⁶ Ibid., čl. 26.

⁹⁷Ibid., čl. 27.

4.4. Neetičke pojave u državnoj službi

Gotovo u svakom poslovanju postoje određene nepravilnosti, bilo da je riječ o privatnim poduzećima, javnim ili državnim službama. Problemi koji se pritom mogu susresti mogu polaziti od poslodavca ili zaposlenika, a često do neetičnosti dolazi već pri samom zapošljavanju. U nastavku se navode neke od neetičkih pojava u državnim službama.

4.4.1. Mito i korupcija

Korupciji kao pojmu je vrlo teško denotativno odrediti sadržaj budući da se njeno značenje mijenja u različitom vremenskom društvenom i političkom kontekstu. Općenito, pod pojmom korupcija podrazumijeva se zloupotreba javne službe zbog osobne koristi. Ipak, postoje neke razlike u određenju, koje također naglašavaju složenost fenomena korupcije kao pojma. Klasično shvaćanje korupcije u političkoj znanosti polazi od ideje da je korupcija izraz kvarenja moralnih vrijednosti društva. Riječ je o patološkoj pojavi, sustavnoj aberaciji u kojoj vladajuća politička klasa stavlja osobni interes iznad interesa političke zajednice. Takav pristup korupciju osuđuje kao nemoralnu i štetnu po političku konstituciju društva. Korupcija je društveno neprihvatljiva pojava koja izravno ugrožava ljudska prava, razara moral te ugrožava stabilnost i gospodarski napredak države. Riječ je o ponašanju koje se smatra devijacijom od normalnog obavljanja javne dužnosti zbog osobne koristi. Korupcija podrazumijeva kršenje normi kako bi se ostvario osobni ili drugi interes.⁹⁸

Kada je u pitanju mito, Kazneni zakon⁹⁹ opisuje kao nepripadnu nagradu, odnosno dar ili neku drugu (ne)imovinsku korist, bez obzira o njenoj vrijednosti.

Korupcija se javlja u gotovo svim područjima života i djelovanja ljudi: javne institucije, politika, gospodarstvo, poslovanje s inozemstvom,...¹⁰⁰ Gotovo da ne postoji društvo koje se ne susreće s problemom mita i korupcije u svrhu dolaska do željenih ciljeva i prikupljanja koristi za sebe nauštrb drugih (na direktan ili indirektan način). Pojavom modernog i demokratskog društva ističe se disfunkcionalnost ovih pojava te se pojašnjava vrlo štetnim načinom stjecanja koristi na račun učinkovitosti države.

Pojava modernog i demokratskog društva sa sobom nosi sustavno isticanje disfunkcionalnosti korupcije. Naime, ona je moralno štetna, ali i jedan od uzroka

⁹⁸ Službena Internet stranica Instituta za javne financije: *Korupcija*, URL: <https://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/paralelna-ekonomija/301/korupcija/302/>

⁹⁹ Kazneni zakon (NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21), čl.87.

¹⁰⁰ Službena Internet stranica Ministarstva unutarnjih poslova RH: *Borba protiv korupcije*, URL: <https://mup.gov.hr/istaknute-teme/nacionalni-programi-i-projekti/nacionalni-programi-237/borba-protiv-korupcije/322>

neučinkovitosti države. Riječ je o ponašanju koje se smatra devijacijom od normalnog obavljanja javne dužnosti zbog osobne koristi. Korupcija podrazumijeva kršenje normi kako bi se ostvario osobni ili drugi interes.¹⁰¹

Korupcija se smatra i svojevrsnom situacijom razmjene u kojoj javni službenik smatra svoj položaj izvorom prihoda te želi uvećati osobni dobitak. U predmodernoj državi je bilo opravdano kupovati javne položaje, birati službenike prema porijeklu ili stranačkom kriteriju, primjenjivati „kadijinu pravdu“, građane tretirati kao objekt vladanja, a ne kao nositelje suvereniteta. „U viktorskoj Engleskoj, carskoj Rusiji, Pruskoj ili drugim uređenim državama još i u 19. stoljeću prevladava takav sustav.“¹⁰²

„Sustav profesionalne uprave, slobodne od političkog voluntarizma, u kojem je selekcija i napredovanje u službi utemeljeno na sposobnosti, stručnosti i nepristranosti obnašatelja funkcija u kojem javne službe djeluju prema objektivnim i neosobnim pravilima, pod hijerarhijskim nadzorom, i u kojima se radi za točno određenu plaću, ne podnosi odstupanja radi osobne koristi (korupcije).“¹⁰³ Riječ je o profesionalnoj i nepodmitljivoj upravi. Nepotizam, zloupotreba javne vlasti, podmićivanje i drugi oblici korupcije danas se ne smatraju normalnim i funkcionalnim. Štoviše, smatraju se štetnim i s obzirom na to – zabranjenim.

Korupcija uključuje djelatnosti kao što su: podmićivanje, zahtijevanje mita, nepotizam, zloupotrebu položaja za osobnu korist, pronevjeru, pogodovanje u natječajima za zapošljavanje i javnu nabavu, korištenje sukoba interesa za stjecanje koristi.¹⁰⁴

U Kaznenom zakonu u glavi 24¹⁰⁵ („Kaznena djela protiv gospodarstva“) navedena su sljedeća koruptivna kaznena djela:

- zlouporaba povjerenja u gospodarskom poslovanju,
- primanje i davanje mita u postupku stečaja,
- primanje mita u gospodarskom poslovanju,
- davanje mita u gospodarskom poslovanju,
- zlouporaba u postupku javne nabave,
- pranje novca.

¹⁰¹ Službena Internet stranica Instituta za javne financije: *Korupcija*, URL: <https://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/paralelna-ekonomija/301/korupcija/302/>

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Službena Internet stranica Ministarstva pravosuđa i uprave: *Pojavni oblici korupcije*, URL: <https://mpu.gov.hr/pojavni-oblici-korupcije/21514>

¹⁰⁵ Kazneni zakon (NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21)

Nadalje, u glavi 27 Kaznenog zakona¹⁰⁶ pod nazivom „Kaznena djela protiv službene dužnosti“, nalaze se sljedeća koruptivna kaznena djela:

- zlouporaba položaja i ovlasti,
- nezakonito pogodovanje,
- primanje mita,
- davanje mita,
- trgovanje utjecajem,
- davanje mita za trgovanje utjecajem.

Kazneni zakon u glavi 31 pod nazivom „Kaznena djela protiv biračkog prava“ također kao kazneno djelo propisuje i podmićivanje zastupnika. To se odnosi na zahtijevanje ili primanje mita, prihvaćanje ponude ili obećanje mita kako bi u predstavničkom tijelu glasovao na određeni način od strane zastupnika u Hrvatskom saboru, Europskom parlamentu ili vijećnika u predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.¹⁰⁷

Zakon o uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta propisuje nadležnost Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) kao posebnog državnog odvjetništva za propisani katalog kaznenih djela i dužnost na poduzimanje potrebnih postupovnih radnji u suradnji s policijom. U čl. 21. Kaznenog zakona navedena su pojedina kaznena djela, među kojima su i koruptivna kaznena djela, u kojima USKOK obavlja poslove državnog odvjetništva u predmetima kaznenih djela iz Kaznenog zakona.¹⁰⁸

4.4.1.1. Podmićivanje

Podmićivanje podrazumijeva primanje i davanje novca ili druge ne(materijalne) beneficije čime se utječe na odluku javne vlasti.¹⁰⁹

4.4.1.2. Zahtijevanje mita

Zahtijevanje mita podrazumijeva uvjetovanje pružanja usluge od strane dužnosnika/slужbenika traženjem mita.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid., čl.339.

¹⁰⁸ Službena Internet stranica Ministarstva pravosuđa i uprave: *Koruptivna kaznena djela*, URL: <https://mpu.gov.hr/koruptivna-kaznena-djela/21520>

¹⁰⁹ Službena stranica Instituta za javne financije: *Korupcija*, URL: <https://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/paralelna-ekonomija/301/korupcija/302/>

4.4.1.3.Zloupotreba položaja za osobnu korist

Zloupotreba položaja za osobnu korist uključuje ilegalno korištenje javnog dobra, usluge , informacija ili druge gratifikacije koje sa sobom donosi obnašanje javne dužnosti za vlastitu ili korist povezanih osoba.¹¹⁰

4.4.1.4.Pronevjera

Pronevjera uključuje oblike nezakonitog i neetičnog postupanja s javnim sredstvima koji vode ostvarenju privatne materijalne koristi, a na izravnu štetu financijskih sredstava predviđenih za ostvarenje javnog interesa.¹¹¹

4.4.1.5.Pogodovanje u natjecajima za zapošljavanje i javnu nabavu

Riječ je o netransparentnom ili arbitrarnom odabiru između ponuđenih opcija na javnim natjecajima ili pristupnika za neki položaj.¹¹²

Izvješće Pučkog pravobranitelja iz 2019. godine ističe problem nedovoljno transparentnih postupaka zapošljavanja u javnim službama. Kao neki od najčešćih problema u zapošljavanju u državnoj službi ističu se: nepravilnosti putem natječaja/oglasa, nezakonito raspoređivanje državnih službenika prema upitnim rješenjima, nepravilnosti pri prestanku državne službe, oglašivanje na traženje promjene radnog mjesta ili pozicije, nekorektnost pri uvjetima rada, uskraćivanje financiranja daljnjeg školovanja, neisplata prekovremenih sati i troškova prijevoza, seksualno uznemiravanje na radnom mjestu, zlouporaba položaja i ovlasti, kršenje propisa o zaštiti osobnih podataka i Kodeksa sudačke etike i dr.¹¹³

4.4.2. Diskriminacija

4.4.2.1.Seksizam – rodna i spolna diskriminacija

Govoreći o seksizmu zapravo se radi o spolnoj i rodnoj diskriminaciji koja postoji od pamtivijeka. Odnosi između žena i muškaraca oduvijek su bili predmetom rasprava. Od pojave feminizma, odnosno početka borbe žena za svoja prava, iste počinju biti sve ravnopravnije s muškarcima. S vremenom je seksizam počeo poprimiti negativnu konotaciju u korist drugog

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Službena stranica Ministarstva pravosuđa i uprave: *Pojavni oblici korupcije*, URL: <https://mpu.gov.hr/pojavni-oblici-korupcije/21514>

¹¹² Ibid.

¹¹³ Službena Internet stranica Pučke pravobraniteljice (2020): *Radni i službenički odnosi: izvješće za 2019.*, URL: <https://www.ombudsman.hr/hr/radni-i-službenički-odnosi/>

spola (najčešće muškaraca prema ženama, a kasnije i žena prema muškarcima). Ipak, pojava seksizma još uvijek nije isključena, posebice ne kod zapošljavanja, poslovnog plana, radnih mjesta, visine naknada (plaće) i dr. Činjenica je da žene i muškarci odlukuju različite osobine i vještine. No, preuveličavajući takve značajke, spolne i rodne osobine, posljedično se javlja to da su žene češće zastupljene u poslovima koji su manje ugledni i plaćeni, manje je žena u politici, od žena se očekuje više odgovornosti u obiteljskim dužnostima i kreativnom radu i sl.¹¹⁴ Ipak, tijekom vremena stvari su se pomalo mijenjale pa je takvih diskriminacija sve manje i žene su sve više uključene u vodeće i poslovne strukture. Ustav RH propisuje najviše vrednote ustavnog poretka države, između kojih se ističu ravnopravnost spolova i jednakost,¹¹⁵ te se navodi da svaka osoba u Hrvatskoj ima prava i slobode, bez obzira na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, društveni položaj i ostale osobine.¹¹⁶

Prema Izvješću Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, tijekom 2019. godine najviše je pritužbi vezano uz spolnu diskriminaciju (kršenja prava žena). Prema područjima diskriminacije, pritužbe su najčešće vezane uz područje socijalne sigurnosti i skrbi te mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te ostvarivanje radnih prava. Žene su se prituživale jer čine većinu nezaposlenih (55%), odnosno i dalje se u manjoj mjeri zapošljavaju spram muškaraca svih dobnih skupina i razina obrazovanja. Osim toga, prituživale su se jer čine većinu u potplaćenim sektorima, žrtve su spolnog uznemiravanja na radnom mjestu, čine većinu podzastupljenih na visokim pozicijama poslovnog odlučivanja te onih koje nailaze na „stakleni strop“ (14,4% u upravama i 21,4% u nadzornim odborima d.d., HANFA). Također navode da nemaju jednake mogućnosti za napredovanje te imaju niže plaće i mirovine (jaz u plaćama je oko 12,7% i mirovinama oko 21,5%). Životna dob i majčinstvo i dalje ostaju glavni izazovi rodne diskriminacije žena na tržištu rada.¹¹⁷

Javna uprava bi trebala biti ključno mjesto uspostavljanja ravnopravnosti spolova. Naime, riječ je o primarnoj instituciji odgovornoj za provedbu nacionalnih politika/programa te bi uključivanje žena u javnu upravu značilo priznanje njihova prava na sudjelovanje i jednak pristup javnim službama, a ujedno bi pomoglo vladama da bolje funkcioniraju poboljšavajući pružanje usluga, potičući angažman građana i povećavajući povjerenje u vladu.

¹¹⁴ Kamenov, Ž., Galić, B. (ur.): (2011): *Rodna ravnopravnost i diskriminacija u Hrvatskoj*. Zagreb: Vlada RH, Ured za ravnopravnost spolova

¹¹⁵ Ustav RH (NN 56/90, ...05/14), čl.3.

¹¹⁶ Ibid., čl.14.

¹¹⁷ Službena Internet stranica Pučke pravobraniteljice (2020): *Radni i službenički odnosi: izvješće za 2019.*, URL: <https://www.ombudsman.hr/hr/radni-i-službenički-odnosi/>

Nadalje, u brojnim je zemljama javna uprava najveći pojedinačni poslodavac. Stoga izgradnja jednakih radnih mjesta u javnoj upravi ima potencijal promijeniti živote i egzistenciju milijuna radnika širom svijeta. Također, javna bi uprava mogla svojim primjerom poslužiti za postavljanje standarda za druga radna mjesta poput korporacija, malih poduzeća, neprofitnih organizacija, fakulteta i sveučilišta. Javna uprava koja se vodi načelima pravičnosti, pravednosti i jednakosti pruža model društvu kojemu služi. Takav način pomaže gradnju povjerenja građana u javne institucije, jačanje održivosti i odgovora javnih politika i dr.¹¹⁸

4.4.2.2. Ostali oblici diskriminacije

Prema izvješću Pučke pravobraniteljice za 2019. godinu, zaposleni državni službenici prijavljuju diskriminacije na temelju etničkog i nacionalnog podrijetla, dobi, zdravstvenog stanja, političkog ili nekog drugog uvjerenja. Osim toga, nerijetke su i pritužbe na natjecajima za zapošljavanje i netransparentni kriteriji selekcijskog procesa, o čemu je bilo riječi već ranije u radu. U tom kontekstu Pučka pravobraniteljica ističe postupanje u 2019. godini povodom pritužbe zbog sumnje na diskriminaciju temeljem obrazovanja i nepravilnosti u postupku natjecaja za zapošljavanje. Nadalje, diskriminacija na temelju političkog uvjerenja je česti mogući uzrok nepovoljnog postupanja pri napredovanju na poslu, ali također i pri zapošljavanju. „Pritužitelji tvrde kako se na više pozicije u službi raspoređuju pripadnici i simpatizeri stranke bliže vladajućoj strukturi, napreduju brže, a u nekim se slučajevima službe preustrojavaju i stvaraju nova radna mjesta kako bi se omogućilo napredovanje po političkoj osnovi. Iako je to teško dokazati, indikativna je percepcija službenika koji su obeshrabreni, frustrirani i u strahu od gubitka radnog mjesta ako bi to prijavili.“¹¹⁹

Tijekom ispitnih postupaka vrlo je teško utvrditi radi li se o nepovoljnijem postupanju prema nekom službeniku jer nadređeni uz očitovanja prilažu dokumentaciju iz koje proizlazi da postupanje prema njemu nije bilo drukčije od ostalih. No, evidentno je da pritužitelji često ističu da dostavljene evidencije zapravo ne odgovaraju realnom stanju, tj. u praksi se ne provode pravila o korištenju dnevnog odmora, poštivanju radnog vremena, korištenju službenih automobila i mobilnih uređaja, kao i da su pojedini službenici formalno prisutni na poslu i dobivaju radne zadatke, a u realnosti su u potpunosti isključeni iz radnog procesa.

¹¹⁸ UNDP (2021): *Gender equality in public administration*. New York: University of Pittsburgh

¹¹⁹ Službena Internet stranica Pučke pravobraniteljice (2020): *Diskriminacija u području rada i zapošljavanja*, URL: <https://www.ombudsman.hr/hr/diskriminacija-u-podrucja-rada-i-zaposljavanja/>

Iz takvih i sličnih pritužbi stječe se dojam da rukovodeći službenici ne služe građanima i javnom interesu, kao i da se pravila ponašanja ne primjenjuju na sve službenike jednako.¹²⁰ U Izvješću Pučke pravobraniteljice za 2021. godinu, državni službenici su tijekom godine često iskazivali nezadovoljstvo „nerješavanjem ili odbijanjem zahtjeva za premještaj u službi, rješenjima o rasporedu u službi, nepostojanjem odgovarajućih uvjeta rada te su ukazivali na zlostavljanje na radu, na nezadovoljstvo radom povjerljivog savjetnika i povjerenika za etiku.“¹²¹

Građani osjete diskriminaciju zbog dugotrajnosti sudskih i upravnih postupaka. „Iako je tijekom 2021. godine poboljšano funkcioniranje pravosuđa te je skraćeno trajanje sudskih postupka i smanjen broj neriješenih predmeta, i dalje treba provoditi mjere radi bolje učinkovitosti i kvalitete rada sudova.“¹²²

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Službena Internet stranica Pučke pravobraniteljice (2022): *Pravo na rad: izvješće za 2021.*, URL: <https://www.ombudsman.hr/hr/pravo-na-rad/>

¹²² Službena Internet stranica Pučke pravobraniteljice (2022): *Pravosuđe: izvješće za 2021.*, URL: <https://www.ombudsman.hr/hr/pravosude-3/>

5. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE - STAJALIŠTE ISPITANIKA O ETIČNOM RADU DRŽAVNIH SLUŽBENIKA S NAGLASKOM NA POLICIJSKE SLUŽBENIKE

5.1. Cilj i svrha istraživanja

Predmet istraživačkog dijela ovoga rada odnosi se na stajalište ispitanika o etičnom radu državnih službenika s naglaskom na policijske službenike. Cilj je utvrditi percepciju i iskustva ispitanika o neetičnim pojavama u radu državne službe, konkretnije policijskih službenika, tj. u kojoj su mjeri neetične pojave zastupljene u Ministarstvu unutarnjih poslova spram ostalih državnih i javnih službi. Istražuju se stavovi ispitanika o mitu i korupciji te njihova eventualna iskustva s navedenom temom u praksi.

Ova je tema vrlo aktualna i zanimljiva uzimajući u obzir kontinuiranu zastupljenost neetičkih pojava u radu i djelovanju državnih i javnih službi, te zbog sve veće borbe na svjetskoj razini protiv različitih vrsta diskriminacija i korupcije, te djelovanja Europske unije u borbi protiv takvih nepoželjnih društvenih pojava.

5.2. Metodologija istraživanja

Za potrebe ovoga rada provedeno je online istraživanje anketnim upitnikom putem alata „Google obrasci“. Istraživanje je provedeno na uzorku od 108 ispitanika. Uzorak je dobiven namjernim odabirom širenjem ankete elektroničkim putem preko društvenih mreža. Ispunjavanje ankete bilo je anonimno, a ispitanici su mogli u bilo kojem trenutku odustati od istraživanja.

Anketni se upitnik sastojao od ukupno 14 pitanja. Struktura anketnih pitanja bila je podijeljena u dvije grupe pitanja. Prvi dio (4 pitanja) odnosio se na demografske podatke ispitanika, a drugi dio ankete odnosio se na konkretna pitanja u vezi s predmetom rada (10 pitanja) na koja su odgovarali svi ispitanici.

U tablici 1. prikazane su demografske karakteristike ispitanika, iz čega se može vidjeti da je u ovom istraživanju sudjelovalo više ispitanika ženskog (63,9%) nego muškog spola (36,1%). Najviše je ispitanika starosti između 21 i 30 godina života te između 31 i 40 godina (34,3% svake kategorije). Najmanje ispitanika je u starosti iznad 61 godinu, odnosno samo 1,9%. Što se tiče stupnja obrazovanja, polovica ispitanika ima završenu visoku stručnu spremu (51,9%). Potom slijede ispitanici sa srednjom stručnom spremom (30,6%). Što se tiče radnog statusa, 62% ispitanika zaposleno je na neodređeno vrijeme, a 17,6% na određeno vrijeme ili sezonski.

6,5% je školaraca, odnosno učenika i studenata, a 5,6% ispitanika ima svoje privatno poduzeće u vlasništvu. Također 5,6% je umirovljenika, a nezaposlenih 2,8%.

Tablica 1 Demografska struktura ispitanika

DEMOGRAFSKA STRUKTURA ISPITANIKA	POSTOTAK (%)
SPOL	
M	36,1%
Ž	63,9%
STAROSNA DOB	
<21	3,7%
21-30	34,3%
31-40	34,3%
41-60	25,9%
61<	1,9%
STUPANJ OBRAZOVANJA	
Osnovnoškolsko obrazovanje	0,9%
Srednja stručna sprema (SSS)	30,6%
Viša stručna sprema (VŠS)	15,7%
Visoka stručna sprema (VSS)	51,9%
Poslijediplomski studij, doktorat	0,9%
RADNI STATUS	
Zaposlen/a na neodređeno vrijeme	62%
Zaposlen/a na određeno vrijeme ili sezonski	17,6%
Vlasnik/ca privatnog poduzeća	5,6%
Umirovljenik/ca	5,6%
Nezaposlen/a	2,8%
Učenik/ca, student/ica	6,5%

Izvor: Izrada autora prema vlastitom istraživanju

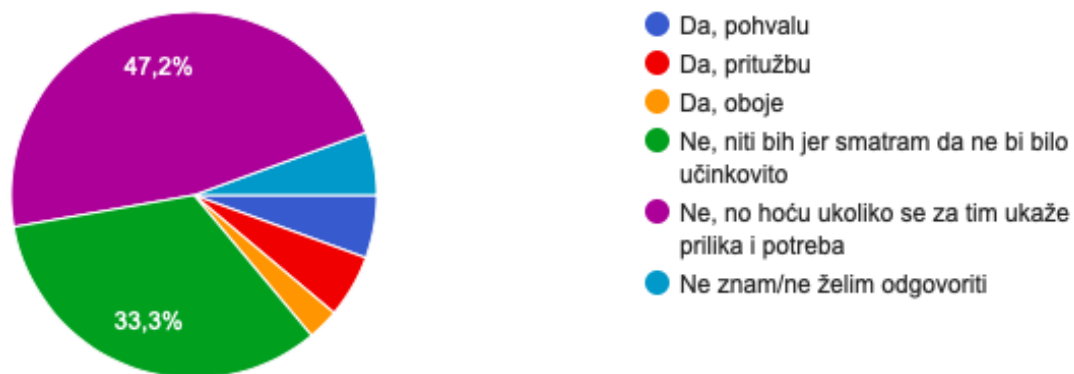
Uzorak nije reprezentativan u punom smislu riječi jer bi za takav uzorak bilo potrebno uzeti puno veći broj ispitanika, podjednako zastupljenih ovisno o dobi, spolu, radnom statusu, mjesečnim primanjima i dr., kako bi rezultat bio u potpunosti vjerodostojan, objektivan i sveobuhvatan. Također bi bilo poželjno provesti statističku obradu podataka temeljem

definiranih varijabli kao što su spol, dob, stupanj obrazovanja i sl. Ovaj uzorak od 108 ispitanika služi za dobivanje preliminarne slike o tome kakva je percepcija etičnosti u radu državnih službenika (s naglaskom na policijske službenike) i kakva su iskustva navedenog uzorka ispitanika s neetičnim postupanjem u državnoj službi.

5.3. Rezultati istraživanja

Rezultati ovoga istraživanja pokazuju da od ukupnog broja ispitanika, njih gotovo polovica (47,2%) nemaju iskustvo podnošenja pohvale ili pritužbe na rad i ponašanje državnog službenika, no spremni su to učiniti ukoliko bude postojala potreba i prilika. Nešto manje, njih 33,3% navode također da nemaju takvih iskustva, niti bi prijavili jer smatraju da ne bi bilo učinkovito. 5,6% ispitanika do sada je podnijelo pohvalu, a jednako toliko njih podnijelo je pritužbu. I pohvalu i pritužbu do sada je podnijelo 2,8% ispitanika (grafikon 1).

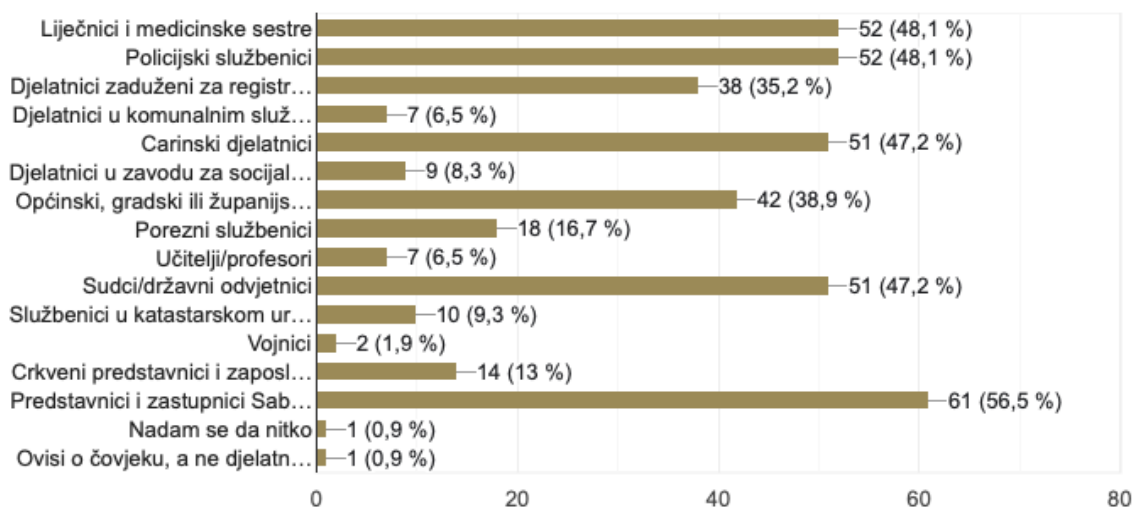
Grafikon 1 Iskustvo podnošenja pohvale ili pritužbe na rad i ponašanje državnog službenika



Izvor: Izrada autora prema vlastitom istraživanju

Ispitanici smatraju da su mitu i korupciji najviše skloni predstavnici i zastupnici Sabora i Vlade (56,5%). Potom slijede liječnici i medicinske sestre te policijski službenici (svaka kategorija 48,1%), carinski djelatnici te sudci i državni odvjetnici (svaka kategorija 47,2%). Slijede općinski, gradski ili županijski službenici sa 38,9%, a potom djelatnici zaduženi za registraciju vozila (35,2%). Ispitanici smatraju da najmanje mita i korupcije ima među djelatnicima Ministarstva obrane, odnosno vojnika (1,9%).

Grafikon 2 Mišljenje ispitanika o tome koji su javni/državni službenici najviše skloni mitu i korupciji



Izvor: Izrada autora prema vlastitom istraživanju

Polovica ispitanika (53,7%) nema nikakvog korupcijskog iskustva. Ipak, 16,7% njih navodi da je član njihova kućanstva imao korupcijsko iskustvo. 6,5% ispitanika navodi kako su imali iskustvo da je državni službenik od njih tražio mito, no odbili su ga dati. S druge pak strane, 1,9% ispitanika također navodi da je državni službenik od njih u nekoj prilici tražio mito, što su ispitanici prihvatili. 0,9% ispitanika ponudilo je državnom službeniku mito, kojega je isti odbio. 4,6% ispitanika osobno su službeniku ponudili mito, a isti ga je prihvatio. Dakle, rezultati pokazuju da je ukupno 6,48% ispitanika priznalo da je službenik od njih zaprimio mito, bilo da ga je sam tražio ili da mu je bilo ponuđeno. 15,7% ispitanika nisu imali volje izjasniti se o svom korupcijskom iskustvu.

Grafikon 3 Iskustvo posrednog ili neposrednog susretanja s mitom i korupcijom u državnoj službi



Izvor: Izrada autora prema vlastitom istraživanju

Ispitanici su ocjenama od 1 do 5 označavali svoje mišljenje o tome u koje se svrhe u Republici Hrvatskoj najčešće daje mito u državnoj i javnoj službi (pritom vrijedi: 1-u potpunosti se ne slažem, 2-ne slažem se, 3-niti se slažem, niti se ne slažem, 4-slažem se, 5-u potpunosti se slažem). U nastavku u tablici 2. su prikazane prosječne ocjene koje su vrlo visoke. Rezultati pokazuju da se ispitanici u većoj mjeri slažu da se mito u državnoj i javnoj službi u RH najviše daje zbog izbjegavanja plaćanja novčane kazne ili zbog smanjenja iznosa kazne (prosječna ocjena 4,1), u svrhu zapošljavanja (prosječna ocjena 4,1), zbog ubrzanja i skraćenja trajanja postupka (prosječna ocjena 4,0). Najmanja prosječna ocjena (3,4) nalazi se u kategoriji smanjenja troškova postupka.

Tablica 2 Mišljenje ispitanika o tome u koje se svrhe u RH najčešće daje mito u državnoj i javnoj službi

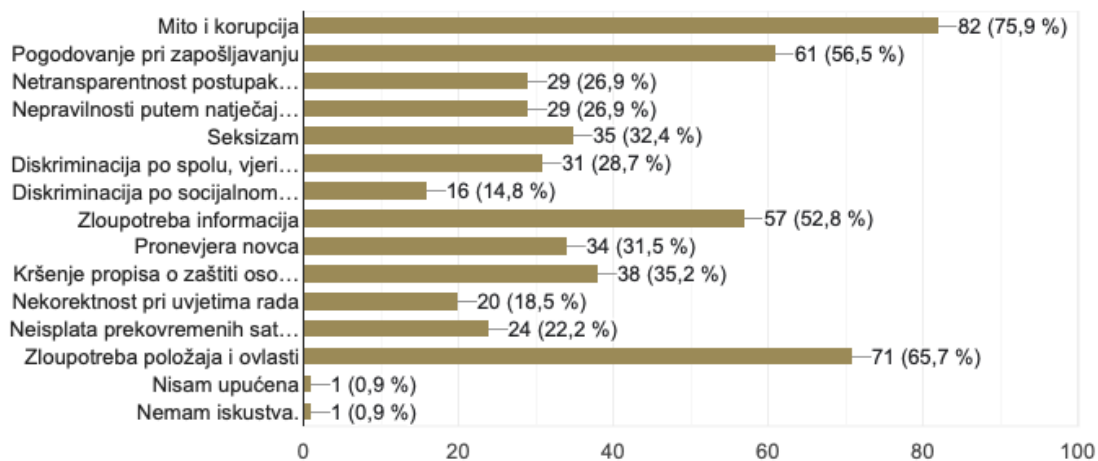
KATEGORIJA	PROSJEČNA OCJENA
Ubrzanje i skraćenje trajanja postupka	4,0
Izbjegavanje plaćanja novčane kazne ili smanjenje iznosa kazne	4,1
Osiguranje boljeg tretmana	3,9
Dobivanje informacija	3,7
Okončanje postupka	3,8
Smanjenje troškova postupka	3,4
Izbjegavanje dodatnih problema	3,8

Zapošljavanje	4,1
Zahvala	3,5

Izvor: Izrada autora prema vlastitom istraživanju

Ispitanici smatraju da se u Ministarstvu unutarnjih poslova i radu policijskih službenika najviše mogu naći sljedeće neetične pojave: mito i korupcija (75,9%), zloupotreba položaja i ovlasti (65,7%), pogodovanje pri zapošljavanju (56,5%), zloupotreba informacija (52,8%), što je prikazano u grafikonu 4 u nastavku.

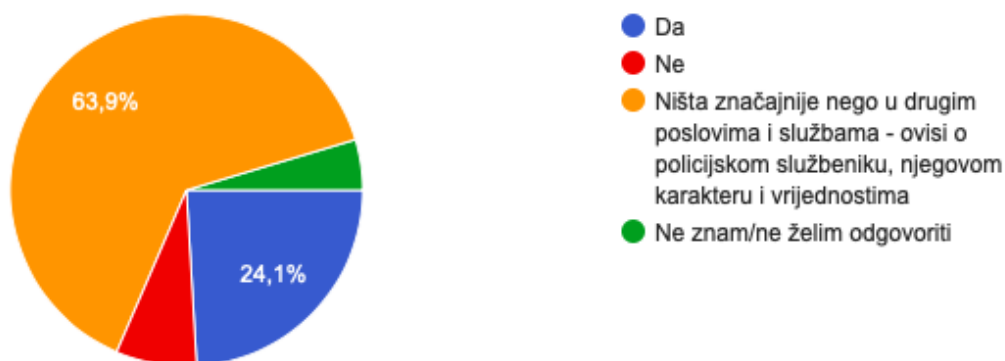
Grafikon 4 Mišljenje ispitanika koje se od navedenih neetičkih pojava mogu naći u Ministarstvu unutarnjih poslova i radu policijskih službenika



Izvor: Izrada autora prema vlastitom istraživanju

63,9% ispitanika smatra da policijski službenici u globalu nisu ništa značajnije skloni primanju mita nego zaposlenici drugih poslova i službi. Naime, smatraju kako će navedena neetička pojava ovisiti u prvom redu o osobnosti i karakteru policijskog službenika, odnosno njegovoj percepciji vrijednosti i morala. Nadalje, 24,1% ispitanika smatra da su policijski službenici u globalu skloni primanju mita, a 7,4% daje negativan odgovor (grafikon 5).

Grafikon 5 Stav ispitanika o tome jesu li policijski službenici u globalu skloni primanju mita



Izvor: Izrada autora prema vlastitom istraživanju

Ispitanici su ocjenama od 1 do 5 označavali svoje mišljenje o tome u kojoj je mjeri korupcija zastupljena u pojedinim granama policije (pritom vrijedi: 1-u potpunosti nije zastupljeno, 2-nije zastupljeno, 3-niti je zastupljeno, niti nezastupljeno, 4-zastupljeno je, 5-u potpunosti je zastupljeno). Odgovori su prikazani u tablici 3. u obliku prosječnih ocjena za svaku kategoriju. Rezultati pokazuju da ispitanici smatraju da je korupcija najviše prisutna u prometnoj i graničnoj, a najmanje u interventnoj i specijalnoj policiji.

Tablica 3 Mišljenje ispitanika o tome u kojoj je mjeri korupcija zastupljena u pojedinim granama policije

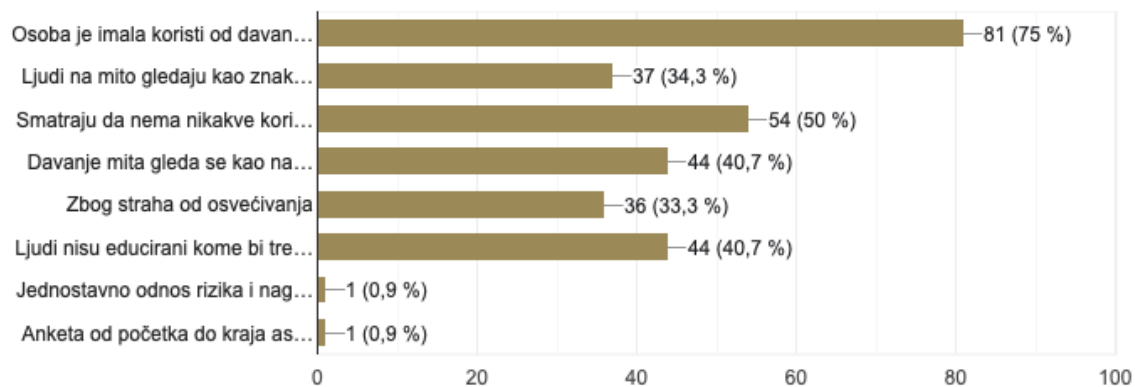
KATEGORIJA	PROSJEČNA OCJENA
Prometna policija	3,9
Temeljna/gradska policija	3,2
Granična policija	3,8
Kriminalistička policija	3,2
Interventna i specijalna policija	2,7

Izvor: Izrada autora prema vlastitom istraživanju

Rezultati pokazuju da su ispitanici mišljenja kako su glavni razlozi neprijavlivanja osobnog korupcijskog iskustva u radu policijskog službenika sljedeći: osoba je imala koristi od davanja mita (75%), smatraju da nema nikakve koristi od prijave (50%), davanje mita gleda se

kao uobičajena praksa (40,7%), ljudi nisu educirani kome bi trebali prijaviti takvo iskustvo (40,7%).

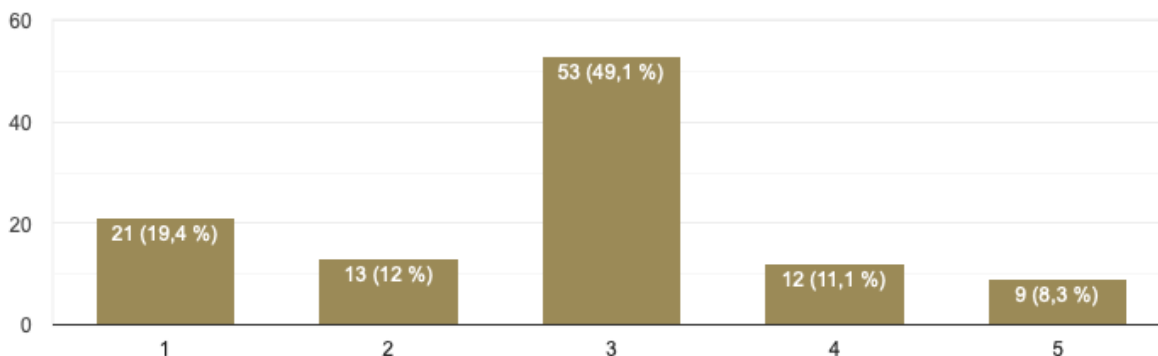
Grafikon 6 Mišljenje ispitanika o razlozima neprijavlivanja osobnog korupcijskog iskustva u radu policijskih službenika



Izvor: Izrada autora prema vlastitom istraživanju

Ispitanici su ocjenama od 1 do 5 označavali svoje mišljenje o tome koliko neetično ponašanje policijskih službenika utječe na njihov osobni stav o sigurnosti i povjerenju njih osobno kao građana države (pritom vrijedi: 1-u potpunosti negativno, 2-negativno, 3-niti negativno, niti pozitivno, 4-pozitivno, 5-u potpunosti pozitivno). Rezultat ove ankete prikazuje prosječnu ocjenu 2,8. Ovakva srednja vrijednost upućuje na dojam kako neetično ponašanje policijskih službenika djelomično ima utjecaj na ispitanike kada je u pitanju njihov osobni osjećaj sigurnosti i povjerenja u Republici Hrvatskoj, no tome ne pridaju preveliku pozornost.

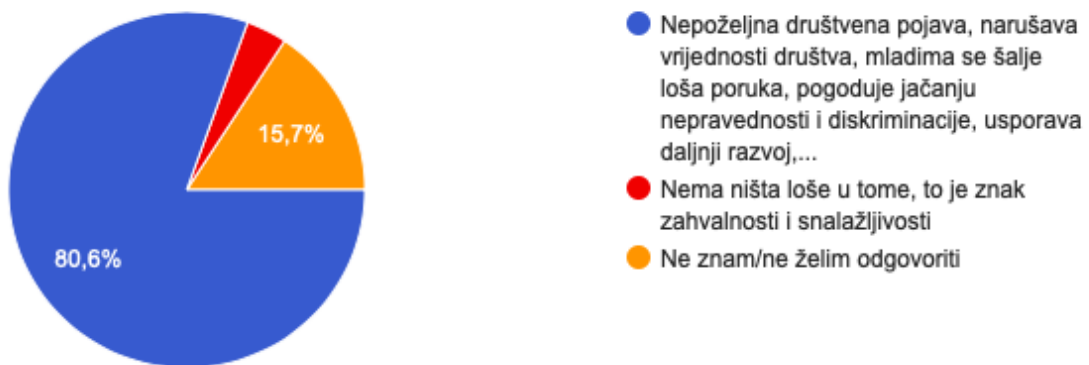
Grafikon 7 Mišljenje ispitanika o tome koliko neetično ponašanje policijskih službenika utječe na njihov osobni stav o sigurnosti i povjerenju o njima kao građanima u državi



Izvor: Izrada autora prema vlastitom istraživanju

Posljednje pitanje je glasilo: „Kakav je Vaš stav o mitu i korupciji u Ministarstvu unutarnjih poslova?“. Rezultati pokazuju da većina ispitanika, odnosno njih 80,6% smatraju da je riječ o nepoželjnoj društvenoj pojavi koja narušava vrijednosti društva, šalje mladima lošu poruku, pogoduje jačanju nepravde i diskriminacije, usporava daljnji razvoj i dr. Navedeno je prikazano u grafikonu 8.

Grafikon 8 Stav ispitanika o mitu i korupciji u Ministarstvu unutarnjih poslova



Izvor: Izrada autora prema vlastitom istraživanju

5.4. Ograničenja istraživanja

Kao najveće ograničenje tijekom provođenja istraživanja može se navesti nedovoljno velik uzorak (n=108). Potreban je reprezentativniji uzorak ispitanika, odnosno što veći broj, kako bi se dobila jasnija i realnija slika o generalnim stavovima. Još jedan ograničavajući čimbenik je i neravnomjeran omjer muških (39) i ženskih ispitanika (69). Sljedeće ograničenje je i životna dob ispitanika. Naime, najviše je njih u dobi između 21 i 30 godina te čine 34,4% ukupnog broja ispitanika i onih između 31 i 40 godina koji također čine 34,4% ukupnog broja ispitanika. Nedostaje ispitanika u dobi starijih od 61 godina, koji zasigurno imaju tijekom života više iskustva. Zbog navedenog nije moguće provesti generalizaciju dobivenih podataka. Dodatno ograničenje je i činjenica da je istraživanje provedeno online u kojem nije bilo zahtjeva za registracijom ispitanika ili nekom drugom metodom sprječavanja višestrukih odgovora istog

ispitanika. Istraživanje je provedeno u određenom trenutku, stoga bi relevantnije istraživanje bilo provoditi u puno dužem vremenskom razdoblju kako bi se bolje sagledala promatrana problematika. Provođenjem istraživanja dulji vremenski period (primjerice nekoliko godina) bilo bi moguće utvrditi promjene stavova i mišljenja ljudi, te promjene u navikama, shvaćanjima, percepciji i iskustvima ljudi. Veliki ograničavajući čimbenik odnosi se na činjenicu da je riječ o vrlo nezgodnoj temi, gdje ispitanici možda nisu bili objektivni pri odgovaranju na pitanja zbog straha. Naime, riječ je o kaznenom djelu te postoji mogućnost da su ispitanici osjetili nelagodu ili bojazan odgovarati iskreno o svojim iskustvima i razmišljanju. Također, tu se može raditi o potencijalnom ograničenju u smislu subjektivnog pristupa ispitanika. Moguća je pristranost, nedosljednost, nerazumijevanje pitanja, nedovoljna koncentracija, ispunjavanje ankete u smjeru „očekivanja“ istraživača i sl. Za osmišljavanje još preciznijeg istraživanja, predlaže se provođenje neke druge vrste istraživanja poput dubinskog intervjua, fokus grupa ili eksperimenta. Također bi bilo dobro provesti istraživanja na nacionalnoj razini u više država te onda usporediti rezultate. Unatoč svemu, rezultate treba shvatiti isključivo kao indikativne, ali kao smjernice mogu biti korisne za daljnja istraživanja.

6. ZAKLJUČAK

Tijela državne uprave su: ministarstva, središnji državni uredi, državne upravne organizacije i uredi državne uprave u županijama. Upravljanje u tijelima državne uprave propisuje se Zakonom o sustavu državne uprave. Poslovi državne uprave su: neposredna provedba zakona, donošenja raznih propisa za provedbu tih zakona, obavljanje upravnog nadzora i ostali upravni i stručni poslovi.

U pravnim sustavima modernih država posebna se pozornost pridaje pravnoj regulaciji statusa osoba koje obavljaju pojedine poslove iz nadležnosti državnih tijela, a grana koja se bavi tim odnosima naziva se službeničko pravo.

Iz ovoga rada može se zaključiti kako se državni službenici ubrajaju u posebnu kategoriju javnih djelatnika od kojih su očekivanja prilično visoka. Prvenstveno očekuje se najbolje moralno ponašanje, stručnost i predanost radu prilikom obavljanja svoga posla, a pogotovo kada dolaze u kontakt s građanima. Službenici imaju veliku odgovornost te imaju određene obveze. S druge strane, od države se očekuje da takvu uslugu nagradi i poštuje njihova prava i obveze te ih, kada je to potrebno, i nagradi.

Pravila ponašanja državnih službenika i etička načela na temelju kojih isti moraju postupati prilikom obavljanja službene dužnosti utvrđeni su Etičkim kodeksom državnih službenika. Etička načela u tom smislu smatraju se načelima koja državni službenici moraju usvojiti kao vlastita načela i osobni kriterij ponašanja. Ta načela državni službenici i namještenici moraju provoditi u međusobnim odnosima, ali i u odnosima prema građanima, u odnosu prema radu i prema državnom tijelu u kojemu obavljaju svoju dužnost. Osim Etičkog kodeksa, državni službenici i namještenici moraju poštivati pravila ponašanja koja se utvrđuju Zakonom o državnim službenicima, Ustavom i drugim propisima i pravilnicima.

Naposljetku se može zaključiti da su službenici ograničeni brojnim pravilima, međutim i sami možemo ponekad biti svjedoci neetičnim postupcima službenika koji sami kroje svoja pravila. Često ljudi ne reagiraju i ne podnose prigovore. Smatram kako je Etički kodeks dosta nepoznat javnosti i građani baš ne posežu za mjerama na koja imaju pravo.

Iz istraživačkog dijela ovoga rada može se zaključiti kako u javnom i državnom sektoru u Republici Hrvatskoj postoje neetične pojave. Ispitanici u globalu nemaju naviku prijavljivanja takvih pojava, odnosno najčešće ne podnose niti pohvale, niti pritužbe na rad i ponašanje državnih službenika. Rezultati ukazuju na mišljenje ispitanika da se mito i korupcija najviše nalaze među skupinom predstavnika i zastupnika Sabora i Vlade RH, medicinskih sestara, liječnika, policijskih službenika, carinskih djelatnika, sudaca i državnih odvjetnika. Dio

ispitanika u ovome radu priznaje određena korupcijska iskustva, bilo da se radi o njima samima, bilo da je riječ o članovima kućanstva. Razloge davanja mita u Hrvatskoj vide u izbjegavanju plaćanja novčanih kazni, smanjenja iznosa novčanih kazni, u svrhu zapošljavanja, zbog skraćivanja i ubrzanja trajanja postupaka i sl. Ispitanici iznose stav da se u Ministarstvu unutarnjih poslova od neetičnih pojava najčešće javljaju mito i korupcija, zloupotreba položaja i ovlasti, pogodovanje pri zapošljavanju i zloupotreba informacija. Ipak, više od polovica ispitanika slaže se da policijski službenici nisu ništa značajnije skloniji primanju mita od djelatnika drugih službi i poslova, već je riječ o individualnim karakteristikama osobe. Kada je u pitanju služba policije u kojoj su mito i korupcija najzastupljeniji, ispitanici se slažu da je u većoj mjeri riječ o graničnoj i prometnoj policiji. Kao razloge neprijavlivanja osobnog korupcijskog iskustva pri susretu s radom policijskog službenika, ispitanici navode: osoba je imala korist od davanja mita, prijava je beskorisna, davanje mita gleda se kao uobičajena praksa, ljudi nisu educirani kome bi trebali prijaviti korupcijsko iskustvo. Rezultati istraživanja pokazuju da u globalu ispitanici mito i korupciju u Ministarstvu unutarnjih poslova smatraju nepoželjnom društvenom pojavom koja narušava vrijednosti društva, šalje mladima lošu poruku, pogoduje jačanju nepravednosti i diskriminacije, usporava daljnji razvoj i dr.

LITERATURA

- Aleksić, A. (2007): "Poslovna etika – element uspješnog poslovanja". *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*; 5(1): 419.-429.
- Bebek, B., Kolumbić, A. (2005): *Poslovna etika*. Zagreb: Sinergija d.o.o.
- Borković, I. (1999): *Službeničko pravo*. Zagreb: Informator
- Borković, I. (2002): *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine
- Čehok, I., Koprek, S. (1996): *Etika: priručnik jedne discipline*. Zagreb: Školska knjiga
- Čović, S., Juras, D., Vučkov, D. (2015): „Neka pitanja u regulaciji ravnopravnog statusa državnih službenika“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*; 36(1): 645.-670.
- Day, L.A. (2005): *Ethics in Media Communications: Cases and Controversies*, 5ft edition. Wadsworth Publishing
- Drakulić, J. (2010): „Etika u obrazovanju odraslih“. *Andragoški glasnik: Glasilo Hrvatskog andragoškog društva*; 14(2): 121.-130.
- Drmić, A. (2013): „Službenički odnos u hrvatskoj pravnoj regulativi.“ *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*; 13(2): 569.-591.
- Etički kodeks državnih službenika (NN 40/2011, 13/2012)
- Gudiček, S. (2019): *Policijske ovlasti i njihova primjena*. Zagreb: Policijska akademija/Policijska škola „Josip Jović“
- Ianinska, S., Garcia-Zamor, J.-C. (2006): „Morals, Ethics, and Integrity: How Codes of Conduct Contribute to Ethical Adult Education Practice.“ *Public Organization Review*; 6(1): 3-20.
- Kamenov, Ž., Galić, B. (ur.): (2011): *Rodna ravnopravnost i diskriminacija u Hrvatskoj*. Zagreb: Vlada RH, Ured za ravnopravnost spolova
- Kazneni zakon (NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21)
- Klaić, Lj. (1974): *Veli*
- ki rječnik stranih riječi. Zagreb: Zora
- Marčetić, G. (2005): *Javni službenici i tranzicija*. Zagreb: Društveno veleučilište
- Potočnjak, Ž.: *Radni odnosi državnih službenika* [nastavni materijali]. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, URL: https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/drzavni_sluzbenici-

[2. verzija_ZP.pdf?fbclid=IwAR0ENETMSI00eJSD1-Y60rjT43fAU6k-8zKB399603s9tfvEblt9MNCLzOU](#)

- Pravilnik o načinu postupanja policijskih službenika (NN 89/2010-2528)
- Previšić J., Ozretić Došen Đ. (2004): *Marketing*. Zagreb: Adverta d.o.o.
- Službena Internet stranica Ministarstva pravosuđa i uprave: *Državna uprava*, URL: <https://mpu.gov.hr/kutak-za-sluzbenike-24748/drzavna-uprava/15079>
- Službena Internet stranica Ministarstva pravosuđa i uprave: *Unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave*, URL: <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/5-uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave-1075/o-drzavnoj-upravi/unutarnje-ustrojstvo-tijela-drzavne-uprave/732>
- Službena Internet stranica Ministarstva pravosuđa i uprave: *Ustrojstvo državne uprave*, URL: <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/5-uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave-1075/o-drzavnoj-upravi/ustrojstvo-drzavne-uprave/706>
- Službena stranica Središnjeg državnog portala: *Ministarstva i državna tijela*, URL: <https://gov.hr/ministarstva-i-drzavna-tijela/58>
- Službena Internet stranica Ministarstva unutarnjih poslova RH: *Ravnateljstvo policije: Djelokrug*. URL: <https://policija.gov.hr/djelokrug-77/77>
- Službena Internet stranica Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika Republike Hrvatske (2018): *U rujnu ukupno 60.310 državnih službenika – porast od 543 zaposlena u odnosu na 2015.*, URL: <https://www.sdlsn.hr/40304-2/>
- Službena Internet stranica Ministarstva uprave: *Koja su temeljna prava državnih službenika?*, URL: <https://uprava.gov.hr/koja-su-temeljna-prava-drzavnih-sluzbenika-13472/13472>
- Službena Internet stranica Instituta za javne financije: *Korupcija*, URL: <https://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/paralelna-ekonomija/301/korupcija/302/>
- Službena Internet stranica Ministarstva unutarnjih poslova RH: *Borba protiv korupcije*, URL: <https://mup.gov.hr/istaknute-teme/nacionalni-programi-i-projekti/nacionalni-programi-237/borba-protiv-korupcije/322>
- Službena Internet stranica Ministarstva pravosuđa i uprave: *Pojavni oblici korupcije*, URL: <https://mpu.gov.hr/pojavni-oblici-korupcije/21514>
- Službena Internet stranica Ministarstva pravosuđa i uprave: *Koruptivna kaznena djela*, URL: <https://mpu.gov.hr/koruptivna-kaznena-djela/21520>

- Službena Internet stranica Pučke pravobraniteljice (2020): *Radni i službenički odnosi: izvješće za 2019.*, URL: <https://www.ombudsman.hr/hr/radni-i-sluzbenicki-odnosi/>
- Službena Internet stranica Pučke pravobraniteljice (2020): *Diskriminacija u području rada i zapošljavanja*, URL: <https://www.ombudsman.hr/hr/diskriminacija-u-podrucja-rada-i-zaposljavanja/>
- Službena Internet stranica Pučke pravobraniteljice (2022): *Pravo na rad: izvješće za 2021.*, URL: <https://www.ombudsman.hr/hr/pravo-na-rad/>
- Službena Internet stranica Pučke pravobraniteljice (2022): *Pravosuđe: izvješće za 2021.*, URL: <https://www.ombudsman.hr/hr/pravosude-3/>
- UNDP (2021): *Gender equality in public administration*. New York: University of Pittsburg
- Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (NN 70/2019-1466)
- Ustav RH (NN 56/90,...05/14)
- Velić, A., Orlović, A. (2018): „Upravljanje ljudskim potencijalima – percepcija policijskih službenika o obrazovanju i razvoju karijera u policiji.“ *Policija i sigurnost* 27(2): 190.-212.
- Vidanec, D. (2011): *Uvod u etiku poslovanja (priručnik)*. Zaprešić: Visoka škola za poslovanje i upravljanje “Baltaraz Adam Kčelić” Zaprešić
- Zakon o sustavu državne uprave (NN 66/19)
- Zakon o policiji (NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19)
- Zakon o državnim službenicima
(NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19)
- Žugaj M., Bojanić Glavica B., Brčić R., Šehanović J. (2004): *Organizacijska kultura*. Varaždin: Tiva Tiskara

POPIS KRATICA

Kodeks = Etički kodeks državnih službenika

RH = Republika Hrvatska

ZSDU = Zakon o sustavu državne uprave

ZDS = Zakon o državnim službenicima

POPIS PRILOGA

Popis tablica

Tablica 1 Demografska struktura ispitanika.....	33
Tablica 2 Mišljenje ispitanika o tome u koje se svrhe u RH najčešće daje mito u državnoj i javnoj službi	36
Tablica 3 Mišljenje ispitanika o tome u kojoj je mjeri korupcija zastupljena u pojedinim granama policije	38

Popis grafikona

Grafikon 1 Iskustvo podnošenja pohvale ili pritužbe na rad i ponašanje državnog službenika	34
Grafikon 2 Mišljenje ispitanika o tome koji su javni/državni službenici najviše skloni mitu i korupciji	35
Grafikon 3 Iskustvo posrednog ili neposrednog susretanja s mitom i korupcijom u državnoj službi	36
Grafikon 4 Mišljenje ispitanika koje se od navedenih neetičkih pojava mogu naći u Ministarstvu unutarnjih poslova i radu policijskih službenika.....	37
Grafikon 5 Stav ispitanika o tome jesu li policijski službenici u globalu skloni primanju mita	38
Grafikon 6 Mišljenje ispitanika o razlozima neprijavlivanja osobnog korupcijskog iskustva u radu policijskih službenika.....	39
Grafikon 7 Mišljenje ispitanika o tome koliko neetično ponašanje policijskih službenika utječe na njihov osobni stav o sigurnosti i povjerenju o njima kao građanima u državi	39
Grafikon 8 Stav ispitanika o mitu i korupciji u Ministarstvu unutarnjih poslova.....	40

Anketni upitnik

1. Spol
 - a) M
 - b) Ž
2. Dob
 - a) <21
 - b) 21-30
 - c) 31-40
 - d) 41-60
 - e) 61<
3. Stupanj obrazovanja
 - a) Osnovnoškolsko obrazovanje
 - b) SSS
 - c) VŠS
 - d) VSS
 - e) Poslijediplomski studij, doktorat
4. Radni status
 - a) Zaposlen/a na neodređeno vrijeme
 - b) Zaposlen/a na određeno vrijeme ili sezonski
 - c) Vlasnik/ca privatnog poduzeća
 - d) Umirovljenik/ca
 - e) Nezaposlen/a
 - f) Učenik/ca, student/ica
5. Jeste li ikada podnijeli pohvalu ili pritužbu za rad i ponašanje državnog službenika?
 - a) Da, pohvalu
 - b) Da, pritužbu
 - c) Da, oboje
 - d) Ne, niti bih jer smatram da ne bi bilo učinkovito
 - e) Ne, no hoću ukoliko se za tim ukaže prilika i potreba
 - f) Ne znam/ne želim odgovoriti
6. Označite Vaše mišljenje o tome koji su javni/državni službenici najviše skloni mitu i korupciji (moguće više odgovora):
 - a) Liječnici i medicinske sestre

- b) Policijski službenici
 - c) Djelatnici zaduženi za registraciju vozila
 - d) Djelatnici u komunalnim službama
 - e) Carinski djelatnici
 - f) Djelatnici u zavodu za socijalnu skrb
 - g) Općinski, gradski ili županijski službenici
 - h) Porezni službenici
 - i) Učitelji/profesori
 - j) Sudci/državni odvjetnici
 - k) Službenici u katastarskom uredu
 - l) Vojnici
 - m) Crkveni predstavnici i zaposlenici
 - n) Predstavnici i zastupnici Sabora i Vlade
 - o) Drugo:
7. Jeste li se ikada posredno ili neposredno susreli s mitom i korupcijom u državnoj službi?
- a) Državni službenik je od mene tražio mito – odbio/la sam
 - b) Državni službenik je od mene tražio mito – prihvatio/la sam
 - c) Ponudio/la sam mito kojega je službenik odbio
 - d) Ponudio/la sam mito kojega je službenik prihvatio
 - e) Član kućanstva imao je korupcijsko iskustvo
 - f) Bez korupcijskog iskustva
 - g) Ne znam/ne želim odgovoriti
8. Ocjenama od 1 do 5 naznačite Vaše mišljenje o tome u koje se svrhe u Republici Hrvatskoj najčešće daje mito u državnoj i javnoj službi (pritom vrijedi: 1-u potpunosti se ne slažem, 2-ne slažem se, 3-niti se slažem, niti se ne slažem, 4-slažem se, 5-u potpunosti se slažem)
- a) Ubrzanje i skraćivanje trajanja postupka
 - b) Izbjegavanje plaćanja novčane kazne ili smanjenje iznosa kazne
 - c) Osiguranje boljeg tretmana
 - d) Dobivanje informacija
 - e) Okončanje postupka
 - f) Smanjenje troškova postupka
 - g) Izbjegavanje dodatnih problema

- h) Zapošljavanje
 - i) Zahvala
9. Navedite Vaše mišljenje o tome koje se od navedenih neetičkih pojava mogu naći u Ministarstvu unutarnjih poslova i radu policijskih službenika (moguće više odgovora).
- a) Mito i korupcija
 - b) Pogodovanje pri zapošljavanju
 - c) Netransparentnost postupaka pri zapošljavanju
 - d) Nepravilnosti putem natječaja/oglasa
 - e) Seksizam
 - f) Diskriminacija po spolu, vjeri, nacionalnoj i etničkoj pripadnosti
 - g) Diskriminacija po socijalnom statusu
 - h) Zloupotreba informacija
 - i) Pronevjera novca
 - j) Kršenje propisa o zaštiti osobnih podataka
 - k) Nekorektnost pri uvjetima rada
 - l) Neisplata prekovremenih sati, troškova prijevoza
 - m) Zloupotreba položaja i ovlasti
 - n) Drugo:
10. Smatrate li da su policijski službenici u globalu skloni primanju mita?
- a) Da
 - b) Ne
 - c) Ništa značajnije nego u drugim poslovima i službama - ovisi o policijskom službeniku, njegovom karakteru i vrijednostima
 - d) Ne znam/ne želim odgovoriti
11. Ocjenama od 1 do 5 naznačite Vaše mišljenje o tome u kojoj je mjeri korupcija zastupljena u pojedinim granama policije. Pritom vrijedi: 1-u potpunosti nije zastupljeno, 2-nije zastupljeno, 3-niti je zastupljeno, niti nezastupljeno, 4-zastupljeno je, 5-u potpunosti je zastupljeno
- a) Prometna policija
 - b) Temeljna/gradska policija
 - c) Granična policija
 - d) Kriminalistička policija
 - e) Interventna i specijalna policija

12. Što mislite koji su glavni razlozi neprijavljivanja osobnog korupcijskog iskustva u radu policijskog službenika?
- a) Osoba je imala koristi od davanja mita
 - b) Ljudi na mito gledaju kao znak zahvalnosti
 - c) Smatraju da nema nikakve koristi od prijave
 - d) Davanje mita gleda se kao na uobičajenu praksu
 - e) Zbog straha od osvećivanja
 - f) Ljudi nisu educirani kome bi trebali prijaviti takvo iskustvo
 - g) Drugo:
13. Ocjenama od 1 do 5 naznačite mišljenje o tome koliko neetičko ponašanje policijskih službenika utječe na Vaš stav o sigurnosti i povjerenju Vas kao građana u ovoj državi. Pritom vrijedi: 1-u potpunosti negativno, 2-negativno, 3-niti negativno, niti pozitivno 4-pozitivno, 5-u potpunosti pozitivno
14. Kakav je Vaš stav o mitu i korupciji u Ministarstvu unutarnjih poslova?
- a) Nepoželjna društvena pojava, narušava vrijednosti društva, mladima se šalje loša poruka, pogoduje jačanju nepravde i diskriminacije, usporava daljnji razvoj,...
 - b) Nema ništa loše u tome, to je znak zahvalnosti i snalažljivosti
 - c) Ne znam/ne želim odgovoriti