

Uloga izvršne vlasti

Kada čovek zadobije poverenje javnosti, trebalo bi sebe da smatra javnom svojinom.

Tomas Džeferson (Thomas Jefferson), u prepisci sa baronom fon Humboltom (von Humboldt), 1807.

Izvršna vlast ima centralnu ulogu u izgradnji, održavanju i poštovanju sistema društvenog integriteta jedne zemlje. Od nje se očekuje da pruži potreban nivo principijelnog i etičnog rukovođenja, kao i da nadgleda javne službe koje su odgovorne za sprovođenje utvrđene politike i posebnih programa. Dok ostvaruje te zadatke, izvršna vlast mora da:

- obezbedi političku volju za pošteno rukovođenje i poštenu vladu;
- obezbedi da njeni postupci budu zakoniti, transparentni i da podležu u punoj meri javnoj odgovornosti;
- poštuje nezavisnost sudova i postupaju po sudskim odlukama;
- obezbedi dovoljno sredstava i pravnih mogućnosti organima kontrole i nadzora kako bi oni mogli da vrše svoju dužnost bez straha i milosti.

Rukovođenje

Rukovodeća uloga izvršne vlasti nikad ne može da bude prenaplašena. Vrh izvršne vlasti se nalazi na položaju koji mu omogućava izvanredan pristup medijima i priliku da javnosti pošalje svoje poruke. On je u poziciji da primenjuje model ponašanja koji i za druge može da bude dobar primer. Naravno, može se desiti i da izvršna vlast samo prividno vodi, ali da je drugi ne slede, kao što se dogodilo u Tanzaniji posle izbora predsednika Mkape 1995, ili u Nigeriji, u vreme predsednika Obasandža, u periodu 1999-2000.

Posmatrači ponekad nisu svesni izazova sa kojima se susreću vođe izvršne vlasti kada treba da upravljaju administracijom koju karakteriše sistemska korupcija. Među najosetljivijim oblastima nalaze se javne nabavke i proces donošenja odluka kada se sumnja u postojanje sukoba interesa.¹

Nova vlast je naročito izložena pažnji javnosti i medija kada su u pitanju odavanje ekstravagantnom ponašanju ili postavljanje prijatelja na javne položaje. Vrlo brzo postaje vidljivo kakav će biti moral nove vlasti. Nova vlada može odmah da utvrdi vrednosti kojih će se pridržavati, određujući kodeks ponašanja ili etički kodeks za svoje članove.² Predsednik Obasandžo je tako postupio u maju 1999. u Abudži i tako stvorio prvi Etički kodeks za ministre u toj zemlji.³

Iznad svega, puno razumevanje pitanja sukoba interesa je od ključne važnosti za vladu i javne službe. Ukoliko se tom pitanju ne pruži odgovarajući značaj, privatni interesi će rukovoditi procesom donošenja odluka, pa će zbog toga donete odluke biti iracionalne sa stanovišta javnog interesa.⁴

O korupciji i nepotizmu u Otomanskoj imperiji

Pošto sultani više nisu mogli da kontrolišu devsirmu, postavljajući je protiv volje uglednih Turaka, ona je preuzela kontrolu nad sultanom i upotrebila vladu za svoje dobro, a ne za dobro sultana ili carstva. Posledica je bila da su korupcija i nepotizam zavladali na svim nivoima administracije. Vremenom, kada je prestao izazov uglednika, devsirma se rasula u brojne frakcije koje su radile samo za sebe podržavajući candidature određenih prinčeva i stvarale saveze sa dvorskim frakcijama koje su vodile majke, sestre i supruge prinčeva. Zbog toga su posle Sulejmana dolazak na položaj ili postavljenje manje bili rezultat sposobnosti, a više posledica manevara tih frakcija u devsirmi i haremu.

Encyclopaedia Britannica

¹ O ovim pitanjima se više govori u narednim poglavljima.

² Visoki službenik Mendeline administracije u JAR je rekao da je najveća greška u prelazu sa režima aparthejda bila to što vlada nije odmah sprovela ovakvu aktivnost (razgovor sa autorom, Pretorija, 1998).

³ Kodeks se može naći na internet verziji ove knjige, www.transparency.org

⁴ O sukobu interesa se više govori u posebnoj poglavlju.

Odnosi sa sudstvom

Odnos izvršne i sudske vlasti je veoma značajan. Sudstvo mora da bude nezavisno od izvršne vlasti da bi moglo da vrši svoju glavnu funkciju: da obezbedi da izvršna vlast bude odgovorna i da radi po zakonu (odnosno da obezbedi poštovanje vladavine prava).

Neizbežno, taj proces može da dovede do napetih odnosa jer sudstvo može ponekad da bukvalno presudi izvršnoj vlasti. Izvršna vlast može da ima osećaj da je nju izabrao narod, dok su sudije samo imenovane na način predviđen ustavom. U stvari, izvršna vlast je izabrana da vlada narodom po zakonu, a ne kao razzdani diktator. Stoga, kada sudstvo vrši svoje funkcije, ono deluje takođe kao predstavnik naroda kojem je cilj da obezbedi da se izvršna vlast pridržava propisanih ograničenja. Neke sudske odluke mogu biti sporne, a na izvršnoj vlasti je da u takvim slučajevima, koji su neminovni, zaštiti i poštuje stav sudstva. Sudijama u principu ne priliči da ulaze u javne rasprave i da javno izlažu svoje stavove. Zbog toga nisu u poziciji da odgovore na kritike javnosti čak i kada su oklevetani. Priliku da iznesu svoje stanovište sudije imaju samo kada objašnjavaju razloge za donošenje odluke. Posle toga njihova odbrana zavisi od drugih.

Još važnije je da izvršna vlast poštuje nezavisnost sudstva i drugih institucija kojima je data moć nezavisnog delovanja. U mnogim zemljama u kojima sistem društvenog integriteta ne funkcioniše zadovoljavajuće veći deo krivice snosi izvršna vlast koja ne prihvata koncept sudske i tužilačke nezavisnosti. Dok ih ne prihvati, nije verovatno da će se stanje promeniti na bolje.

Odnosi sa javnim službama

Izvršna vlast mora da shvati da uloga javnih službi nije da štite uske interese vladajućih stranaka, već interese javnosti. Vlada treba da vodi politiku (na osnovu saveta javnih službenika), a na javnim službama je da tu politiku izvršavaju. Ministar nije izvršni direktor svog ministarstva.⁵

Mesto šefa izvršne vlasti je posebno osetljivo. Neko iz okruženja takvog lica može da telefonira javnim službenicima i da kaže: "Predsednik bi želeo..." U takvoj situaciji javni službenik može ili da pokuša da neposredno kontaktira predsednika i proveri da li je stvarno u pitanju predsednikova naredba (što je retko u poziciji da učini, posebno tamo gde postoji sistemska korupcija) ili da rizikuje da bude kažnjen ako odbije da izvrši radnju za koju smatra da nije odgovarajuća ili da je nezakonita.

Zato je veoma bitno da se jasno utvrde kanali komunikacije i rukovodilac izvršne vlasti mora da obezbedi da se sva uputstva javnim službenicima izdaju u pisanom obliku. Telefonski pozivi jesu brže rešenje, ali ne ostavljaju trag i tako narušavaju javnu odgovornost.⁶

Primanje i davanje poklona

Ustaljena je praksa da državnici razmenjuju poklone od kojih su neki simbolični, dok su drugi od velike vrednosti. Izvršna vlast treba da etičkim kodeksima uredi ovu oblast, posebno u slučaju kada skupi pokloni ili čin gostoljubivosti mogu da se shvate kao pokušaj podmićivanja. Ukoliko se vrh vlasti ne ponaša na odgovarajući način, to će se odraziti i na javne službenike. Bilo bi, naravno, suviše uprošćeno reći da ministri nikada ne treba da primaju poklone. Neprijatno je odbiti poklon koji je pripremila vlada neke druge zemlje. Protokolarni razlozi ne dozvoljavaju ministru da odbije čak ni skup poklon. Pravo je pitanje šta će ministar da uradi sa poklonom nakon što ga primi i kome takav poklon pripada.

Mnoge vlade imaju pisana pravila kojima se utvrđuje koje koristi ministar može, a koje ne može da primi. Na primer, Malavi je prilikom prelaska na demokratski višestranački sistem usvojio sledeća pravila:

"Slučajni poklon" je svako uobičajeno gostoprimstvo umerene vrednosti ili netraženi poklon umerene vrednosti koji je ponuđen u znak pažnje prema funkciji koju lice vrši ili kao gest dobre volje prema tom licu. Tu se ubrajaju i prikladni pokloni koje ponude javni ili privatni entiteti, ili fizička lica u svečanim ili drugim posebnim okolnostima i koja nisu u vezi sa vršenjem službene dužnosti na način koji predstavlja krivično delo iz odeljka IV (koji se odnosi na zloupotrebu službenih ovlašćenja).⁷

⁵ Priručnik za ministre koji bi sadržavao smernice o ovim i drugim pitanjima (poput putovanja u inostranstvo i odnosa sa medijima) bio bi veoma koristan.

⁶ Zbog toga se, naravno, telefoni radije koriste.

⁷ Corrupt Practices Act 1995, section 3.

Ova pravila treba da budu izražena razumljivim jezikom kako bi bilo potpuno jasno da "ministri i javni službenici ne smeju da prihvate poklone ili gostoprimitstvo od onih prema kojima bi na taj način stvorili ili mogli stvoriti obavezu". Isti se princip primenjuje i kada je poklon ponuđen članu porodice.⁸ I kada postoje propisi koji regulišu davanje i primanje poklona, to neće uvek sprečiti nitkovluk. Na primer, neki članovi britanskog parlamenta su primali poklone i novac kao naknadu za vršenje svojih parlamentarnih dužnosti. U isto vreme, osobe iz privatnog sektora (iz firmi koje su finansijski pomagale vladajuću partiju) postavljane su na plaćene položaje u državnoj službi. U mnogim zemljama takvo ponašanje bi predstavljalo krivično delo, ali to nije bio slučaj u Velikoj Britaniji.⁹

Imunitet i privilegije

Imunitet i privilegije su neophodni zbog legitimne zaštite položaja na kojem se nalaze viši državni službenici. Na primer, sudija neće biti lično odgovoran za štetu koja nastane usled nenamerne greške u primeni zakona koju načini tokom suđenja. Delotvorna zaštita u takvim situacijama je postupak žalbe. Bilo bi protivno javnom interesu ukoliko bi političari visokog ranga bili zauzeti beskonačnim privatnim parnicama, ili ukoliko bi šef države bio izložen unakrsnom ispitivanju kada god se to nekome prohte.¹⁰ U zemljama u kojima tekovine demokratske tradicije nisu na ceni nužno je da članovi parlamenta uživaju imunitet kako bi se zaštitili od korumpirane državne uprave. Jednako je važno da imunitet i privilegije budu precizno definisani jer se njima krši princip jednakosti pred zakonom. Imunitet nikada ne sme da predstavlja branu da se korumpirani privedu pravdi. Dejstvo imuniteta i privilegija treba da prestane kada prestane vršenje funkcije (osim kada je reč o imunitetu za službene radnje preduzete u dobroj veri za vreme vršenja funkcije). Ukoliko imunitet traje duže od mandata, on ne služi ničemu osim interesima korumpiranih.

Aristotelova maksima da vremenski neograničena moć stvara tiraniju je lekcija koju su počeli da uče ustavotvorci širom sveta. Zato se i postavljaju ograničenja u dužini trajanja predsedničkog mandata. Logično je pretpostaviti da će odlazak sa vlasti u budućnosti usaditi u svakog nosioca javne funkcije misao da će onda kada se to desi biti javno odgovoran za svoje postupke.¹¹

Dugo držanje vlasti...

Pre skoro 2500 godina Aristotel je primetio: Ne može lako čovek da načini veliku štetu kada se na položaju nalazi kraće vreme, dok dugo držanje vlasti vodi u tiraniju.

Aristotle, Politics (4th century B.C.) 5.8

Budžet

Vlada je odgovorna za podnošenje budžeta na odobrenje skupštini. Idealno bi bilo da budžet države:

- i. ne bude "tajna". Umesto da se budžet stvara samo u ministarstvu finansija, to bi trebalo činiti uz šire učešće javnosti, pomoću mehanizama kao što su javna saslušanja i interakcija u okviru odgovarajućeg skupštinskog odbora;¹²
- ii. ne bude samo godišnji budžet već višegodišnji "budžetski okvir", koji bi postavio širi obim javnih prihoda i rashoda;
- iii. bude kontrolisan i javno objavljen. Ulogu kontrolora treba da vrši glavni revizor, koji treba da ima dovoljno sredstava za to i da bude nezavisan. Parlamentarni nadzorni odbor treba da ima mogućnost da postupa na osnovu izveštaja glavnog revizora.

Da bi ovakav sistem postojao, potrebno je da ministarstvo finansija vrši finansijsko planiranje, da se obezbedi učešće građana u upravljanju, kao i snažna eksterna revizija koja uspostavlja javnu odgovornost za vršenje finansijskih funkcija. Takođe je značajno da opšta javnost, a posebno privatni sektor, ima pravo na pristup informacijama.

⁸ Ibid., para. 126.

⁹ Idući za tragom skandala sa poslanicima koji su upućivali poslanička pitanja za potrebe kompanija i bili plaćeni za to, preporučeno je donošenje odgovarajućih propisa. Troškovi istraživanja koja su preduzimana kako bi se pripremili odgovori na takva pitanja padali su na teret poreskih obveznika i na taj način su kompanije ostvarivale uštedu jer bi takva istraživanja inače morale same da plate.

¹⁰ Komentatori u SAD su ukazali na to da je predsednik Klinton odvrtao pažnju sa velikih spoljnopolitičkih kriza u ključnim trenucima afere Lewinsky (Monica Lewinsky). Ocena da li je to bilo namerno zavisi od političkih opredeljenja autora, mada ne bi trebalo da čudi to što mnogi van Amerike smatraju da ključni poslovi države ne bi trebalo da budu zanemareni zbog bavljenja stvarima koje mogu da sačekaju završetak predsednikovog mandata.

¹¹ JAR, Nigerija i Mozambik su među onima koji su sledili primer SAD sa najviše dva dozvoljena mandata. Takav je bio slučaj i sa namibijskim ustavom, ali je on potom dopunjen amandmanom koji je omogućio predsedniku Nudžomi da bude izabran i treći put.

¹² Neki elementi konačne odluke, kao što su izmene poreskih stopa, moraju da budu tajni da njihovo prerano objavljivanje ne bi osujetilo namere tvoraca politike.

Pokazatelji za procenu izvršne vlasti

- Da li se obavljaju konsultacije sa organizacijama građanskog društva prilikom kreiranja politike?
- Da li postoje procedure za nadgledanje imovnog stanja i životnog stila? (Ukoliko takve procedure postoje, da li se vrše provere izjava nosilaca funkcija o imovnom stanju? Da li su izjave dostupne nezavisnom telu ili celokupnoj javnosti?)
- Da li postoje jasna pravila o sukobu interesa? (Da li se ona poštuju?)
- Da li postoje registri poklona i besplatnih usluga? (Da li se oni ažurno vode? Da li javnost/mediji/politički protivnici imaju pristup tim registrima?)
- Da li članovi izvršne vlasti imaju obavezu da iznesu razloge za donošenje odluka?
- Da li postoje jasna pravila koja sprečavaju uticaj politike na svakodnevni rad državne uprave, odnosno formalna pravila o političkoj nezavisnosti javnih službenika?
- Da li se državna imovina prodaje na transparentan način?
- Da li se pri prodaji državne imovine čini da se prekomerno favorizuju oni koji imaju bliske veze sa vladajućom partijom?