

v.10

## 1. SREDSTVA JAVNE KONTROLE NAD POLITIKOM I UPRAVOM

Demokracija je izum. Nije se jednostavno desila, već je iskustvo, nerijetko bolno i skupo, pokazivalo njene prednosti. Samo se čini da je ona jednostavno ostvarenje zamisli i snova teoretičara, fantasta, ideologa i vizionara. Njena prava vrijednost nisu ideali već postignuća. Njen smisao i cilj sasvim su praktični. Demokracija je sredstvo zajedničkog življenja slobodnih i racionalnih pojedinaca i otuda sasvim praktična izvedba zgrade institucija. „Rođena u otporu prema tiranima, njena pretpostavljena invencija u početku nije ni izazvala velika pomicanja. Tek nekolicina je i primijetila njenu novost. Neki su je optužili za uvođenje kaosa u svijet. Nitko nije predviđao njenu univerzalnu privlačnost... Izum je bio snažan oblik mišljenja o poželjnom (whisful thinking) koji je s nama do danas“ (J.Keane, 2009). Zato ima toliko inačica i toliko pretpostavki i uvjeta. Demokracija, ako je praktično i primijenjena, drugi je naziv za dobru i poštenu, od građana i naroda dobrovoljno prihvaćenu dobru vlast. Ona je racionalna, predvidiva i svrsishodna, ili barem to želi biti. Ona je kontrola nad postupcima moći, način da se moć („mogućnost provedbe volje usprkos otporu“) kontrolira, pripitomi („sociofikacija divlje moći“) i stavi u funkciju, nerijetko neodređenog, javnog interesa.

### 1.1. Promjena okolnosti: razvoj pravca i trajnost etike

Klasične demokratske institucije podjela vlasti, decentralizacija, izbori, referendum, odgovornost ministara, kolektivnost, neposredno odlučivanje (Weber, 1964, Pusić,1978), ali i **političke okolnosti** (proširenje biračkog prava, jačanje utjecaja medija, globalizacija) **ekonomskih** (postindustrijsko društvo, tehnološki napredak, nove forme financijskog kapitala) i **društvenih odnosa** (bogaćenje društva ali i povećanje jaza između siromašnih i bogatih, nastanak dokolice, racionalizacija života). Temelj tih institucija je racionalno, pozitivno pravo.

Svi građani u demokraciji imaju ustavom zajamčena jednaka individualna prava. Bez vladavine prava, demokracija je nezamisliva. U izgradnji institucija pravo prolazi proces pozitivizacije i država skrupulozno brani svoj monopol stvaranja norme (ili već postojećim normama daje pravni oblik i sankciju). formalizam upućuje na oslobađanje prava od njegovih nepravničkih sadržaja (McCoubrey, White ,1999). Djelovanje prava je neovisno od obilježja osoba na koje

se odnosi, neovisno od moralnih i etičkih normi, primjenjivo u postupku oslobođenom slobodne ocjene i diskrecije (Lempert, Sanders, 1990). Univerzalnost ( da vrijedi isto za sve), i depersonalizacija postupka, (da nitko nije iznad prava), prednost su prava kao instrumenta. (Luhmann). Moral se smatra dobrodošlom vrlinom, nečim što se pretpostavlja i o čemu se govori s patosom, ali ne i esencijalnim sastojkom demokracije.

Pravna i institucionalna analiza dugo vremena dominiraju i teorija države je teorija demokracije. No kako to biva u znanstvenom mišljenju, gomilaju se nove zagonetke mišljenja (Kuhn). Da bi demokracija funkcionirala - iskustvo je pokazalo – da institucije i proglašeni ustavi, zakoni i prava nisu dovoljni. Može li demokracija uspijevati u ekonomski zaostalim društvima? Da bi demokracija funkcionirala- iskustvo je pokazalo – da institucije i proglašeni ustavi, zakoni i prava nisu dovoljni. Demokracija slabo djeluje u ekonomskoj oskudici i u nerazvijenim sredinama. Statističke veze pokazuju: što je zemlja ekonomski razvijenija to je i demokracija uspješnija. (J.Siegle, M.Weinstein, M.Halperin, 2004). Demokracija pretpostavlja postojanje određenih vrijednosti (participativna politička kultura) koje su podrška institucijama.(Kregar) Bez tih pretpostavki institucije postaju fasade i kulise. To je postalo vidljivo kada su se i društva, tradicionalna i kolektivistička (ideološki koristile su se različite etikete), počele sebe nazivati demokracijama, kada su se pojavile ideje konvergencije sasvim suprotnih političkih sistema, i kada su autoritarne demokracije formalno prihvaćale neke izdvojene elemente demokratskih institucija (Južna Amerika pred par decenija, ili nekada Španjolska, Portugal ili Grčka u Europi). Povećala se raznolikost političkih struktura, postavila pitanja autonomije političkih stranaka i civilnog društva. Analiza propisa i formalnog prava, institucija pada u drugi plan, a probija se funkcionalna analiza kao glavna metoda. Politički sustav mora zadovoljiti izvjesne imperitive – izraziti i sintetizirati interese, održati mir, administrirati pravo, steći legitimitet, kontrolirati i indoktrinirati. Tako je došlo do zanemarivanja institucija pa su pitanja vrijednosti, napose morala i etike (politička, upravna, pravna kultura) postala važnija od ustava i zakona.

No prigovori i kritika nisu rezultat akademske rasprave, već stvarne krize klasičnih institucija demokratske države, općenitih preokreta kakvi su u povijesti česti. Zato se i koristi izraz dijalektika razvoja, jer ništa ne traje vječno, sve postojeće razdiru silnice raznog smjera, i društva lutaju od jednog do drugog ekstrema. Takva shvaćanja nekad su se nazivala

materijalističkom dijalektikom, danas teorijom kaosa i kontingencije, redukcijom kompleksiteta i sl. Iza takvih zvučnih fraza stoji jednostavna istina da su promjene i skokovi u razvoju, stalni, i da nerijetko otkrivamo ono što je bilo poznato pa prezreno i zaboravljeno. Konkretno to znači da smo ponovno pred time da shvatimo da institucije, pa i pravo, nisu jamstvo da će stvarnost doista drukčija. Crna slova napisana kao zakon na papiru nisu samim tim stvarnost.

## **1.2. Novo društvo: dobra vlast i etika**

Razvoj nije stao. U 19. stoljeću bilo je općenito pitanje je li ova ili ona zemlja već spremna za demokraciju, ili je li ova ili ona država uopće spremna za demokraciju. Postoji promjena u načinu na koji danas vrednujemo demokraciju – na kraju dvadesetog stoljeća. Umjesto da se pitamo je li država spremna za demokraciju, sada je središnje pitanje kako i na koji način neki narod može uspjeti u političkom, društvenom i ekonomskom životu sredstvima demokracije. Pitanje više nije biti spreman za demokraciju već kojim se sredstvima i načinima postaje sposoban kroz demokraciju. (A. Sen,1999).

U suvremenim političkim sustavima pravila igre su se promijenila. Moć više nije samo legalna i omeđena državnim institucijama. Ona je raspršena u globalnim mrežama bogatstva, informacija i mehanizama stvaranja konstrukcije slike svijeta u kojem živimo. Država, definirana kao monopol vlasti unutra granica, te pojam državljana takve zajednice više ne djeluje. Pravila utvrđena zakonima i aktima, pravo postaje sve veće, sve brže promjenjivo, sekularizirano i bez patetike te oslobođeno ideologije, ono koje razumiju samo profesionalci, pokazuje granice moći. To nije radi toga što se ne može sve propisati, radi toga što propisi postaju sve detaljniji i sve kraćeg trajanja, nego radi toga „Ipak moć ne nestaje. Moć i dalje vlada društvom, oblikuje nas i gospodari nama... Nova moć je u informacijskim kodovima i reprezentativnim slikama oko društva organiziraju svoje institucije, a ljudi sebi grade živote i odlučuju o svojem ponašanju. Takva je moć smještena u ljudskim umovima“ (Castells,2002, 361) Temelji stvarne globalne vlasti su mreže interesa i institucija koje moć izvode iz kulturalne dominacije i moći različitih identiteta. Scena ideološkog nadmetanja je vrlo živa jer su informacijske mreže van kontrole, ne javne već bio kakve kontrole. (Kregar i dr, 2014, 137)

U sistemima jakih i nezavisnih medija, i pored svih nastojanja političkih klasa da preuzmu kontrolu medija, često se otkrivaju politički skandali i javno traži odgovornost. Aktivna sfera zainteresirane javnosti, društvenih pokreta, foruma i inicijativa. ne može se kontrolirati usprkos svim pokušajima masovne indoktrinacije U demokraciji postaje sve značajnija uloga medija, koja nije beziznimno korisna. Bez medijske podrške nema političkog programa ni pobjede. Bez elektronskih medija nema javnog mnijenja ni potrebne izborne popularnosti, no to sve podiže cijenu i način političke kompeticije. Važnija od stvarnosti postaje propaganda (PR) i površni prikaz. Mediji traže, istražuju i stvaraju politiku kao niz skandala, u nastojanju da se nose s zabavnim i sportskim sadržajima. „Vijest se odnosi na konkretan događaj, a ne na njezinu pozadinu, na osobu a ne na skupinu ljudi; na sukob a ne na slaganje, na činjenicu koja utječe na razvoj događaja. Jedino je loša vijest zanimljiva vijest, dakle ona koja se odnosi na neki sukob, dramu, nezakonito ili neprihvatljivo ponašanje. .. U vijestima treba biti drame, napetosti, sukoba, suparništva, pohlepe, prijevare, pobjednika, gubitnika i, ako je moguće, seksa i nasilja.“ (Castells, 2002,327). Prosječno vrijeme prenošenja neke političke izjave vodećih ljudi smanjilo se sa 48 na 10 sekundi. Vijesti trebaju biti dinamične i lišene „nepotrebnog razmišljanja“. Društveni pokreti i gibanja, nude nove potencijale vraćanja građana i građanskih inicijativa u središte političkog života.

U obnašanju javnih dužnosti osnovni odnos je odnos povjerenja između dužnosnika i zajednice koju predstavlja i u čije ime djeluje. Odnos povjerenja ne svodi se samo na političku odgovornost prema svojim biračima već suverenim narodom u cjelini. Ne može se svesti na provjeru povjerenja izborima već je trajna obaveza.

Shvaćanje da je politička odgovornost samo odgovornost prema biračima na početku i isteku mandata nije posljedica neznanja već raširene prakse da se političke dužnosti tretiraju kao područje neregulirane osobne slobode i neodgovornosti. Politička odgovornost je objektivna odgovornost bez krivnje i namjere, ona je odgovornost za rezultat i nevezana za stvarne, deklarirane ili putativne namjere dužnosnika. Ona je konzekvenca prekida odnosa povjerenja, bez obzira na uzrok i krivnju. Postojanje jasnih načela i obaveza čvrst su temelj ocjenjivanja takve odgovornosti.

Društvo nije pasivna okolina političkog sistema. Zato se i pitanje društvenih vrijednosti, u obliku isticanja značaja političke i upravne kulture vraća punom snagom. Institucije nisu postale sporedne (J.March, H,Olsen)). Izbori, predstavnička tijela, političke stranke, izvršna vlast i javna uprava, sustav zakona i sudova, zaštićenih ljudskih prava dobio je nove zadaće i svrhe. Pravo nije sporedno, već je glavna sila integracije i regulacije društva. No sve to danas djeluje u sasvim drukčijim uvjetima i traži nova praktična rješenja koja će demokraciju učiniti učinkovitim i praktičnim načinom donošenja odluka.

Da bi se osiguralo pouzdano i zakonito, efikasno, odgovorno i otvoreno, profesionalno obavljanje javnih poslova nisu dovoljne samo promjene načela i ustroja (povećanje raznovrsnosti struktura, decentralizaciju, regionalno i globalno povezivanje, multy level government, internacionalizaciju uprave, već treba postići i više standarde profesionalnog ponašanja (službenička etika) i veću samostalnost u promjenjivim političkim okolnostima. Ovo naročito vrijedi za političku razinu upravnog sistema. Organizacijska (podjela vlasti, decentralizacija, kolektivnost) i funkcionalna sredstva političke kontrole vlasti (vladavina prava, neposredno odlučivanje, izbori) nadopunjuju novim institucionalnim mehanizmima kontrole kao što su: inkompatibilitet, ograničenje privatnosti, prevlast javnog interesa, deklariranje imovine, sprječavanje konflikta interesa, nadzor izbornih kampanja i troškova, te posebno uvođenje mehanizama etičke odgovornosti mu vršenju javnih dužnosti.

To je sasvim suvremena pojava pa se govori o demokratizaciji demokracije (Giddens), prevladavanju demokratskog deficita ( Levinson, 2007) novom demokratskoj pomoći (,demokratski „treći“ val)\_Huntington, Samuel P. (1991). *Democracy's Third Wave*. The Journal of Democracy, 2(2) (T. Carothers, Critical Mission, Essays on Democratic Promotion, Carnegie, Washington, 2004))

Nije nestala, već je povećana potreba za legitimizacijom (Habermas, Problemi legitimacije u kasnom kapitalizmu). Legitimnost vlasti je preduvjet njenog opstanka. Legitimnost je fenomen koji se ne vidi i ne treba se mjeriti jasnim jedinicama i pozitivnim metodama. Slično je s normama. I kod normi vrijedi taj izračun povjerenja i prihvaćanja velike većine. **Onaj tko stvara pravna pravila nije neograničen ni svemoguć**, (Fuller) te se mora osloniti na društvene vrijednosti, etička pravila i moral, mehanizme socijalizacije. Moraju se poštivati sustav moralnih i etičkih normi, pravu imanentni principi koji legitimiziraju pravo, čine vjerodostojnim

i slobodno prihvaćenim. Vrijedi pravilo o tome da zakoni moraju imati izvjestan, visok, stupanj dobrovoljnog i svjesnog (racionalnog) prihvaćanja. Norme trebaju opravdanje, jasno i neupitno opravdanje.. Irelevantno je koliko ti argumenti objektivno vrijede, oni moralno i emocionalno, razumom i osjećajima odgovaraju onih koji norme socijaliziraju kao vlastiti kriterij ponašanja. Mora doći do slaganja morala i prava. Umjetno je razdvajanje morala kao „unutrašnjeg“, socijalizacijom internaliziranog pravila, norme, i prava kao vanjskog prinudnog poretka (Kelsen,2000)

## **2. Korupcija i politički moral**

Korupcija je pojam koji upućuje na postojanje dubljih i sistemskih devijacija političkog sistema. I sama riječ etimološki ukazuje na kvarenje sustava moralnih normi, gubitak etičkih vrlina baš kod onih koji ih najviše trebaju, one koji odlučuju za druge, koriste javnu moć i javna sredstva, predstavljaju simbole zajednice i djeluju temeljem povjerenja koje su dobili od građana. Korupcija ima, ponavljamo to često, sistematske uzroke, pa zato se i mjere njenog suzbijanja ne mogu svesti na istrage, osude i kazne. Promoviranje kulture odgovornosti, etike služenja svrsi javne dužnosti, poticanje mjera sprječavanja deformacija političkog i upravnog sustava, stvaranje ozračja u kojem korupcija nije samo prijestup ili kazneno djelo, već zlo i sramota, predstavlja jedan novi i nužni zadatak izgradnje demokratskih institucija.

Ton političkom i upravnom sistemu daje vrh piramide tog sistema. U normalnim okolnostima izabrani će zastupati interese birača i građana, a ne svoj osobni interes, interes grupe, klike ili stranke. U normalnim okolnostima službenici će obavljati posao u okvirima dodijeljenih dužnosti, a sposobnosti vođenja, stručnost, iskustvo i vještina viših hijerarhijskih slojeva („administrative class“), selekcija i promocija ljudi prema merit sistemu odrediti će učinke cijelog sistema.

Dužni smo upozorenje. U analizi društva opasno je i nedozvoljivo kompleksne fenomene svesti na jednostavna uzročno-posljedična objašnjenja. To tim prije što želimo posebno naglasiti ulogu etičkih normi, ne želimo da se stekne krivi dojam da je pitanje korupcije samo pitanje morala i etike. Još važnije kada se radi o mjerama sprječavanja. Svi će razumjeti, na primjer da samo kažnjavanje i progon nije dovoljno, da sankcije trebaju stvarno odvraćati i zastrašivati, no da je uspjeh potrebno više: i masovna osuda, i mjere nadzora, mjere odvratanja i prevencije. U dojmljivoj metafori: protiv komaraca se ne borimo lupanjem već isušivanjem bara. Promicanje etike je samo jedna, ali potrebna i neizbježna mjera.

### **2.1.1. Antikoruptivna politika**

U dvadeset godina demokracije stav prema korupciji dramatično se promijenio. Od početnog ignoriranja korupcija se počela smatrati realnom pojavom, zatim ozbiljnom smetnjom ekonomskom i političkom razvoju, da bi danas bila istaknuta kao glavna prepreka

europizaciji Hrvatske. Od opće, za političku retoriku prikladne fraze, postala je glavna tema politike. Od moralnog pitanja postala je temom i sredstvom političkog nadmetanja.

Mjerenja korupcije, osim što su indikativna mjera, mogu se smatrati prikladnim sredstvom buđenja javnosti protiv korupcije. Međutim u tome više ne treba očekivati dramatične promjene. Hrvatska ne spada u zemlje čiste od korupcije niti u najgore. Bolja je od nekih članica EU, ali od većine gora. Glavni akteri: mediji i civilno društvo obavili su veliki posao. Glavni, trenutno najvažniji element jest otvaranje desetak suđenja, koja uključuju više optužbi protiv premjera, za sada šest ministara bivše vlade i samu do nedavno vladajuću stranku HDZ (kazneno odgovornu kao pravnu osobu). Dramatični, moralno uznemirujući detalji, stvaraju situaciju i očekivanja drastičnih i brzih kazni. Političke institucije, pa i pravosuđe, nose teret nepovjerenja.

Politička volja suzbijanja korupcije je na testu. Građani, ali i Europska unija zahtjeva rezultate. Biračima je dosta obećanja i žele promjene. Donesene mjere i zakoni nisu bili rezultat iskrenog nastojanja ranije vlasti da se donesu zakoni i stvore institucije koje sprječavaju korupciju. Njihovo slaganje s prijedlozima bila je politička taktika, a namjera je bila zadržati vlast i nesmetano je zloupotrijebiti. U to spada i direktno podmićivanje i donacije za stranku i kampanju, prodaja državne imovine i iznude radi dozvola, koncesija i planova. Sada, kada se nakon samo nekoliko mjeseci sporova to sve vidi daje pravo značenje izrazu da je korupcija sistemski fenomen. Ako je tako i reforme su nužne.

## **2.2. Etičke norme i kodeksi kao mjera protiv korupcije**

Pravna regulativa prevencije korupcije i izgradnje institucija koje zakonima dobivaju zadatke, ovlaštenja mogućnosti istrage i sankcija no istraživanja (A.Graycar; R. Smith, 2001, 416) uvijek i ponovno pokazuju da efikasnost normi i institucija zavisi o kulturnim vrijednostima i legitimnosti (J. Kregar, 2023). Radi toga sve se više naglašava potreba izgradnje etičkog okoliša u smanjenju korupcije što je pomak od pravnih prema složenim etičkim sustavima „podrške poštenju (integritetu) i višoj razini netolerancije prema korupciji“ (416).



Radi se i o jednom povezanom elementu. Sankcije, kada su izrečene kao kazna, (više) nisu uvijek utemeljene u društvenim vrijednostima, pa zapravo nisu ni legitimne ni efikasne. „kada se sankcije smatraju nepravednima nema njihovog efekta generalne prevencije (odvraćanja od činjenja djela) već ih se smatra neprincipijelnim progonom („politički progon“, „selektivna principijelnost“). Kada vlada masovno ignoriranje i relativizacija korupcije („on je krao ali je i nama dao“), onda stroge sankcije ne djeluju, ne djeluju trajno niti na predvidiv način. Smatralo se da je korupcija i zloraba položaja tako evidentno štetna za sve: „Korupcija je zlo. Moćne čini bogatima. Bogate čini moćnima. Stvara dojam da je sve na prodaju“ (Kregar, 2010, 15). Činilo se da su katastrofalne društvene posljedice neskrivene, da se vidi da dobitak malobrojnih plaćaju svi, da svi gube, da konkurencija i poduzetništvu nestaju, znanje postaje nepotrebno, da se masovno krade a rad iskorištava. To nije moderni kapitalizam već njegova aberacija (predatorski kapitalizam; Kregar, 1999). Politika nije plemenita djelatnost građenja općih interesa, već močvara sitnih interesa i krupnih skandala.

Radi toga započinjemo s odjeljcima koji problematiziraju odnos etike i korupcije. Bez te reference na pojam koji u svijesti prosječnog čovjeka ima jasan značaj, naši izvodi o etici izgledali bi kao intelektualna analiza bez stvarne i političke reference, a bez takve praslike razumijevanje da je etika sistemski sastojak svake organizacije, bilo bi potisnuto shvaćanjima da se radi o čistoj deontologiji.

Prije nego pređemo na sadržaj, svrhu i primjere koji određuju načela etičnog obavljanja javnih dužnosti, konstatiramo da je pojava takvih pravila prirodna posljedica činjenice da vrijednosti i norme postaju djelatne i usklađene tek kad ih sublimiraju izvjesna načela. Načela su orijentiri u svim etičkim i praktičkim dvojbama, i u tom smislu postoje oduvijek. Nema religije koja svoje vjerovanje ne dogmatizira u skup načela koja su etički vodiči u životu. Poticajno u ovoj usporedbi je i to da imperativni izričaj takvih zapovijedi traži i autoritativnu interpretaciju za konkretni slučaj i nije samo stvar unutarnje savjeti pojedinca.

Na pojavnoj razini dva glavna neposredna uzroka proliferaciji etičkih normi i kodeksa su nastanak problema korupcije i ekspanzija političkih skandala u suvremenim demokracijama. Strukturni uzroci nalaze se u opisanim promjenama i potrebama novih sredstava političke

kontrole sustava moći i uprave u postmodernom društvu, potrebi više razine odgovornosti, vjerodostojnosti i legitimnosti vladaoca i upravljača.

Praktični povodi i objašnjenja su različita u različitim zemljama. Mi ćemo se u analizi prvenstveno referirati na Hrvatsku, a u prijedlozima držimo se dobre prakse raznih zemalja.

### *2.2.1. Hrvatska: prepoznavanje kvarenja*

U shvaćanju korupcije kod nas postoji važna promjena i važna dinamika. Promjena ide od shvaćanja da je korupcija neizbježna prema shvaćanju da je štetna, od moralne osude prema političkoj nužnosti reformi i suzbijanja korupcije. Razlikujemo tri faze u definiranju i doživljaju karaktera korupcije u Hrvatskoj. U prvoj fazi, fazi prepoznavanja, koja traje od samostalnosti Hrvatske do kraja devedesetih, korupcija je smatrana moralno važnim, no ne i političkim problemom. Protiv korupcije, osim proklinjanja i osude, nije se puno poduzelo. U tom razdoblju, korupcija se najprije negirala, i svodila na pojedinačne slučajeve - skandale.

To je bilo razdoblje relativizacije. Tvrđilo se: korupcija je posljedica rata. Korupcija je pitanje političke kulture. Kazneni progoni davali su malo efekta (Derenčinović)

Druga faza započinje sazrijevanjem svijesti o opasnostima i sistematskom karakteru korupcije, strukturnim uzrocima i sustavnim vezama korupcije s strukturnim modelima organizacije, karakterom države, mjerenjima i recepcijom znanstvenih istraživanja korupcije. Pred nama je nova faza. Ne vrijede ideje već se broji i snaga volje da ih se provede. Pretpostavka uspjeha je i jasna politička poruka o odlučnosti vlade da suzbija korupciju. Izvrstan međunarodni odjek imale su mjere hrvatske Vlade, ostavke i promjene koje su bile posljedice ozbiljnih optužbi, povlačenje spornih i sumnjivih odluka. **Situacija se vremenom popravlja**, no rijetko tko to može pripisati napredak sustavnim mjerama i akcijskim planovima. Glavni akteri promjene nisu nadležna tijela - ma koliko njihovo djelovanje bilo pozitivno, potrebno i neizbježno – već otvoreni mediji, a manjim dijelom i nevladine udruge, udruga poslodavaca, sindikati ili akademija.

Istraživanja korupcije, od sredine 1990-tih u pravnim, ekonomskim i političkim znanostima postala su sastavni dio ne samo znanstvenog područja i normalne znanosti već i sastavni dio

formuliranja politika. Postoji danas veći broj standardiziranih istraživanja korupcije koja se ne svode samo na istraživanja javnog mnijenja. TI Corruption Perceptions Index (CPI) istraživanje je koje stvara rang listu zemalja prema ocjeni o raširenosti korupcije u njima. Bez obzira na izvjesne prigovore CPI je vrlo solidan mjerni instrument, iako danas kritike postaju sve jače. Da bi se korigirali navedeni nedostaci i pojačala dijagnostička vrijednost istraživanja Transparency International razvio je Corruption Barometar, kao mjerilo javne procjene visine, raširenosti i područja rizika korupcije. Dok CPI nastoji utvrditi razinu korupcije uspoređujući pojedine zemlje Global Corruption Barometer (GCB) usmjeren je na razlikovane percepcije između društvenih skupina te razlikovanju između područja rizika korupcije. Prvo istraživanje, izvršeno u suradnji s Gallupom 2003, pokazalo je iznenađujuće fenomene u procjeni takvih područja. Pokazalo se da **na percepciju javnosti najviše utječe povjerenje u institucije i njihova efikasnost.**

Na primjer, pokazalo se da je visok stupanj nepovjerenja u političke stranke temelj ocjene o riziku na tom području. GCB nikako nije jedino istraživanje tog karaktera. Slična istraživanja, no nikada na globalnoj razini, provodila su se pojedinim državama. Štoviše upravo to je metoda koja se u empirijskim istraživanjima najviše koristi usprkos relativno oskudnim podacima koje pruža.

Istraživanja su u funkciji kreiranja politika (*policy*) i sve više nastoje identificirati i analitički razdvojiti različite dimenzije korupcije: prema sektorima, prema žrtvama, šteti i troškovima. Daleko su iznad ispitivanja javnog mnijenja i jednostavnih pitanja o percepciji. Sada omogućavaju komparabilnost između različitih zemalja i različitih vremenskih točaka. Istraživanja pokazuju da, globalno, razine korupcije opada i stagnira, ali da je opasno visoka u velikom broju tranzicijskih i manje razvijenih zemalja. Pokazuje se da je, kod oba posljednja kruga proširenja EU, pitanje korupcije bilo jedno od ključnih pitanja političkih kriterija, vladavine prava i pravosuđa. Za nove zemlje članice pritiska prema reformama nije prestao. Otkriva se i to da politička volja - mjerena ne samo sredstvima- već zapažena prema davanju primjera - igra veliku ulogu.

	2014	2013	2012	2010	2009	2007	2005	2003	2001	2000
CPI	4.8	4.8	4.6	<b>4.1</b>	<b>4.1</b>	<b>4.1</b>	<b>3.4</b>	<b>3.7</b>	<b>3.9</b>	<b>2.7</b>

Kao što je vidljivo vrijednosti samog indeksa CPI osciliraju. Trend je pozitivan, no ne možemo se oteti dojmu da su mogućnosti poboljšanja veće. Ako se pak u obzir uzme početni položaj na ljestvici, i usporedba s drugim zemljama ( a to javnost često percipira kao važno), oscilacije su mala ali ipak u izvjesnom smjeru poboljšanja. To treba pripisati činjenici da na listu dolaze, kao nove, zemlje koje se u većoj mjeri no Hrvatska zahvaćene korupcijom. Radi toga i slijedeća usporedba:

Hrvatska	48
Slovenija	58
Srbija/CG	41
Mađarska	54
Bugarska	43
BiH	39
Rumunjska	43
Slovačka	50
Češka	51
Estonija	69

Hrvatska uspoređena sa drugim zemljama novih demokracija pokazuje tri karakteristike: A) Kao i kod drugih zemalja pokazuje se napredak, uz male oscilacije, manje nego u drugim zemljama (Češka, Slovačka). Tumačenje tog trenda moglo bi biti dalekosežno. B) Hrvatska i u tempu napretka i u ukupnom rezultatu ne dostiže zemlje koje su provele bolje strukturalne ekonomske reforme (npr. privatizacija) i u kojima postoje djelujuće institucije i klima (politička volja) suzbijanja korupcije. C) Iako se napredak ne može poricati, usporedba početnih i

sadašnjih rezultata pokazuje da su promjene nisu bitno brže nakon priključenja Europskoj uniji,

### 3. Sprječavanje sukoba interesa

Povijesno, sprječavanje konflikta interesa koincidira s mjerama izgradnje profesionalne uprave u doba prosvijećenog apsolutizma, a kasnije i suzbijanja favoritizma i nepotizma, te "spoils" sistema. Tijekom 19. stoljeća postepeno je nestajao sustav "patronaže", kojeg je na nižim izvršnim položajima zamijenio sustav odabira prema sposobnosti (merit sistem) a na višim shvaćanje da je obavljanje javnih poslova pitanje povjerenja (trust). Princip da nitko ne smije biti sudac u vlastitom slučaju i da nadmetanje osobnih interesa škodi tržišnoj utakmici smatra se od tog vremena prešutnom pretpostavkom demokratskog sustava (Kregar, 2014, 141-159).

#### 3.1. Etika obavljanja javne službe i konflikt interesa

Pravila koja se tiču vršenja javne dužnosti su pravna i etička. Neka pravila su pravna i predstavljaju osnovna prava i obaveze dužnosnika, način obnašanja dužnosti, nadležnost i drugo. Većina pravila koja se tiče načina obavljanja dužnosti nije pravnog već etičkog značaja. Pravila te naravi teško se kodificiraju i formaliziraju. Mijenjaju se u vremenu i prostoru, njihov sadržaj određuje promjenjiv društveni, ekonomski i politički kontekst. Etička pravila obnašanja javne dužnosti nije lako generalizirati ili utvrditi njihov univerzalni značaj. Teško ih je sistematizirati i ujednačiti njihovo tumačenje, spriječiti kontradikcije i izbjeći dvosmislenost. Visoki etički standardi u obavljanju javnih dužnosti su socijalni kapital svakog društva. U političkoj sferi nedostatak odgovornog obnašanja dužnosti i osjećaj moralne i političke odgovornosti povećavaju rizik loše vlasti i korupcije, dovode do lošeg upravljanja oskudnim sredstvima i potiču pasivnost i političku apatiju društva u cjelini. Vlada čije su odluke pristrane i neetične može upropastiti i najbolje ekonomije. Suprotno, otvorena i odgovorna vlast, vezana etičkim standardima poticaj je gospodarstvu, društvenoj otvorenosti i demokratskoj inicijativi. Svrha zakona je, osim formuliranja općih i visokih etički standarda podići obaveznost inače evazivnih etičkih pravila. Jednostavnije, postoji teza da je neko ponašanje zakonito, ali možda etički problematično. Formuliranje tih zahtjeva ostavljeno je dobroj praksi.

Takva načela su instruktivna ali ne i podložna slobodnoj interpretaciji ili ignoriranju. Ona su poznati i internacionalno prihvaćeni standardi. Prihvaćenje takvih načela u potpunosti otklanja, kod nas inače uobičajene i raširene, komentare da je nešto dozvoljeno jer zakon to ne priječi, ili da je pitanje osobne diskrecije i oportuniteti ponašati se prema svom nahođenju na javnoj funkciji.

Demokracija u sebi ima ugrađenu potrebu za mijenjanjem i poboljšanjem. Demokratske reforme ključ su promjena u državi u kojoj tražimo viši stupanj odgovornosti. Institucije, već po naravi pojma, nikada nisu dovršeno djelo već živi oblik koji treba oblikovati prema prilikama i njihovom učinku. «Institucije nisu samo nužan uvjet slobode, jer su institucije nužan uvjet ozbiljenja ljudskih prava i sustavne kontrole vlasti, već su i materijal koji treba oblikovati prema potrebi da se izrazi želja za većom slobodom što većeg broja ljudi. Ne možemo biti slobodni bez institucija te sloboda znači da u tome svijetlu stvaramo institucije». (dahrendorf,1985) Institucijama i zakonima o sprječavanju sukoba interesa, nije zajedničko samo to što su nerazdvojni dio izgradnje demokratskih političkih institucije, već i to da su pravci reforme političkog sistema koji nas približava europskim kriterijima dobre i odgovorne vlasti. Vlast i uprava temeljena na javnom interesu a ne na klijentalističkim vezama i poželjan su cilj.

Korupcija u Hrvatskoj je stvaran i ozbiljan problem. Kroz proteklih nekoliko godina promjene su pozitivne, no ne uvijek vidljive i brze. Napredujemo u odnosu prema ranijem stanju, zaostajemo prema drugima. Mjerenja i istraživanja korupcije dio su sustavnog napora izgradnje institucija. Izgradnja institucija – i zato predlažemo izvjesne promjene u glavnim mjerama prevencije – je pravi cilj.

### **3.2. Komparativna iskustva**

Nepriistranost obavljanja javnih poslova - jer javni poslovi se obavljaju u općem interesu - pretpostavka je pravednog i zakonitog ustroja državne vlasti. Radi toga se primjenjuju različite funkcionalne i organizacijske mjere koje trebaju otkloniti i najmanju sumnju o objektivnost vršenja vlasti. To se podjednako odnosi na mjere koje trebaju osigurati nezavisan status državnih dužnosnika (plaća, beneficije, imunitet) ali i na mjere sprečavanja situacija

suprotstavljenih (javnih i privatnih) interesa (inkompatibilnost, zabrana reizbora, konflikt interesa).

Proces širenja etičkih načela i pravnih instituta bio je spor, ali je potaknut nizovima javnih skandala, širenjem slobode tiska, jačanjem uloge države na tržištu, i senzibiliziranjem javnosti na racionalnost javnih troškova.

U nastavku se izlažu osnovna obilježja sustava sprječavanja konflikta interesa u različitim zemljama. Treba naglasiti da su situacije povijesno specifične (ideografske) ali da je svima zajedničko sasvim praktički orijentirano nastojanje da se konflikt interesa spriječi. Neke zemlje (SAD, Irska) imaju uzorno zakonodavstvo, u drugima se to smatra predmetom kaznenopravne regulacije (Francuska) ili ustavnih odredbi, a u nekima se nastoje odredbe uključiti u poslovni zakonodavni tijela i zakone koji reguliraju prava i obveze dužnosnika.

U Sjedinjenim državama zabrane potječu od 1863 kada se zabranjuje primanje darova i sklapanje poslova u kojima se miješa javni i osobni interes odlučitelja (self-dealings). U razdoblju brzog industrijskog napretka takvi etički standardi donekle su potisnuti (nastanak lobby sistema). U dvadesetim godinama kao posljedica niza skandala (Teapot Dome -1923) pojavljuje se praksa da se u javnom saslušanju prije postavljanja na položaj pokrene pitanje potencijalnog sukoba interesa. Nadmetanje političkih stranaka pokazalo je da se skandali odražavaju na popularnost i uspjeh u izborima. Ustrojen je (1951) posebni senatski odbor (Douglas subcommittee) koji je formulirao prijedloge etičkih standarda (Proposals for Improvement of Ethical Standards). Odgovarajuća zakonska regulativa, međutim, nije predviđala nikakve sankcije. radi toga je odvjetnička udruga (ABA). J. F. Kennedy u kampanji je istaknuo pitanje konflikta interesa radi utjecaja velikih kompanija i podržao djelovanje senatskih tijela (Selected Committee on Standards of Conduct) koji je postao stalno tijelo s identičnim brojem članova obje stranke. Politička borba kulminira 1978. godine kada Kongres donosi Ethics in Government Actosim načela etičkih standarda, osniva se i stalno povjerenstvo , formaliziraju odredbe o sprečavanju konflikta interesa, precizira obveza prikazivanja imovine i transakcija. Prva posljedica zakona, koji se primjenjivao na sve tri grane vlasti, bila je masovno napuštanje službe. Tvrđilo se da norme nisu jasne i da nisu praktične te da destimuliraju bavljenje politikom i karijeru u upravi. Nakon vrlo bolnih rasprava i skandala 1982. formulirane



su upute o primjeni (Executive Order 11222). Naročito brojnim činili sus se prekršaji koji se tiču zadržavanja veza s ranijim poslodavcima, korištenje diskrecije za pomoć poznanicima ili partnerima, primanje darova, pregovaranje o zapošljavanju nakon prestanka službe (osobito za vojne osobe!). Nova revizija inicirana je 1989. koja je znatno strožija od svih ranijih. Skoro svake godine izdaju se dopunska uputstva radi ispunjavanja striktnih izvješća.

Zakon brani traženje bilo kakve usluge ili dara (anything of value), uzajamne akcije radi osobnog probitka ili probitka druge osobe (improper influence). Postoji složena struktura zabrana honorarnog ili vanjskog zaposlenja i potencijalnog konflikta interesa. Konflikt interesa je "situacija u kojoj su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom ili se samo tako čini. neki od konflikata interesa ne moraju nužno (inherentno) biti neetički ili neprihvatljivi". Zato se neodredivo područje konflikta nastoji smanjiti. Ne smije se primiti naknada za govore, pojavljivanje na skupovima ili članke. Zabranjuje se svaki prihod od strane vlade ili organizacije. Zabranjeno je primanje gotovog novca kao naknada ili plaća. Zabranjeno je zastupanje. I za rijetke dozvoljene prihode pored plaće (sveučilište) postavljen je gornji limit dozvoljenih prihoda. Zabranjeno je primiti dar (jedan ili više) od iste osobe vredniji od 250\$. Zabranjeno je primanje dara strane vlade ili društva ako je vrijedniji od 200\$. Postoji niz operativnih, izvedbenih pravila, na primjer, izuzetak su darovi obitelji, ne računaju se darovi vrijednosti manje od 100\$ i sl. Zabranjeno je primanje naknade za članstvo u odborima društava i udruga, ali članstvo je inače dozvoljeno. Mnoga pravila odnose se i na osobe koje su članovi domaćinstva i sl. zabranjeno je lobiranje nakon napuštanja funkcije (godinu dana). zabranjeno je primanje putnih naknada za više od 4 dana (7 dana izvan USA) ali i tada samo radi predavanja, govora ili istrage činjenice (legitimni cilj). Budući da u provedbi ima dvojbenih situacija o njima odlučuju Povjerenstvo, no teret sumnje zapravo je na dužnosnicima koji trebaju preventivno nastojati izbjeći i situacije u kojima postoji privid konflikta. Eventualni izuzeci o kojima odlučuje Povjerenstvo moraju se pismeno tražiti i odobriti. Pravila se skrupulozno proširuju i na indirektna davanja (obitelji, suprugu, zaručnici i sl.).

Pravila su još stroža za dužnosnike izvršne vlasti gdje se ponavlja kriterij da je dovoljno da postoji "dojam o potencijalnom konfliktu interesa" da bi nastala dužnost da se takva situacija izbjegne. Uposlenici moraju tražiti izuzeća o odlučivanju o svakoj stvari koja potencijalno može imati utjecaja na osobni dobitak ili prednost za povezane osobe. Konflikt je questi facti, ali se

ocjenjuje i prema "osjetljivosti materije", nemogućnosti da predmet riješi netko drugi, i "eliminacija mogućnosti da razumna osoba posumnja u nepristranost". Formulirano je 10 načela ponašanja, kao što su: "dužnosnici moraju javne interese nadrediti osobnim", "zabranjeno je korištenje povjerljivih informacija radi osobnog probitka", "traženje i primanje darova osim onih koje predviđa zakon", "dužnosnici moraju promicati poštenje u obavljanju dužnosti", "ne smiju davati povlašteni tretman organizaciji ili pojedincu", "moraju čuvati javnu imovinu i ne smiju je koristiti za ikakvu neovlaštenu svrhu". Odredbe ovakvih etičkih pravila komplementarne su tehničkim odredbama zakona i glavna su vodilja u odlučivanju Povjerenstva.

Striktne su obaveze iskazivanja prihoda, imovine i rashoda. Ispunjava se godišnje izvješće koje sadrži podatke o imovini, darovima, приходima, računima, poslovnim transakcijama. Sankcije su stroge prema onima koji ne ispunjavaju obaveze i sadrže i novčane kazne i "svaku drugu kaznu koju Povjerenstvo smatra primjerenom" (R 20e). Povjerenstvo može smatrati da je dovoljna kazna interna ili javna opomena. U težim slučajevima izbjegavanja obaveza ili davanja krivih podataka Povjerenstvo predmet dostavlja tužiteljima radi kaznenog postupka. Za dužnosnike vrijedi i zabrana zapošljavanja u društvima s kojima bi inače postojao konflikt interesa (godinu dana). U dvojbi o postojanju takve restrikcije odlučuje Povjerenstvo.

U Velikoj Britaniji naglasak pri regulaciji konflikta interesa je na određenju zabrana konflikta prvenstveno za izabrane dužnosnike. Zakon (Disqualification Act, 1975). Akt navodi precizan popis položaja na koji se odnose zabrane i koristi se komplementarno s pravilima procedure rada parlamenta i ranijim aktima. Uvedena je obaveza registracije interesa (Register of Members Interests) koja se odnosi na upravne položaje u javnim i privatnim kompanijama, dopunska zaposlenja, odnosa prema strankama (klijentima) osobito glede profesionalnih konzultacija i zastupanja, pomaganja u kampanjama ili drugih oblika sponzoriranja. Treba se registrirati svaki dar vrijedniji od 125 funti, ili vrijednost veća od 0,5% vrijednosti plaće. Treba se registrirati svako vlasništvo nad nekretninama osim doma. Treba se registrirati vlasništvo udjela ili dionica ako prelazi 1% vrijednosti društva ili iznos od 25.000 funti.

Engleska uprava čuvena je po efikasnosti i profesionalnosti. Ipak, glede djelovanja upravnih dužnosnika osnovni akt o sprječavanju konflikta interesa je Standards of Public Act koji od

službenika zahtjeva predanost javnom interesu, poštenje, časnost, objektivnost, odgovornost i otvorenost.

U Francuskoj temeljna odredba je članak 24. Ustava koji vrlo široko definira inkompatibilnost. Obnašanje dužnosti u jednom dijelu ili razini vlasti prepreka je bilo kojoj dužnosti u drugom dijelu vlasti, javnim poduzećima ili privatnim tvrtkama. Izuzeci su određeni posebnim zakonom (npr. televizija). nakon stupanja na dužnost u roku od dva mjeseca obaveza je prekinuti sve takve veze (uključivo lokalnu razinu!). Francuska upravna teorija pa onda i zakonodavstvo kreće od jasnog koncepta da je obavljanje javne dužnosti u funkciji općeg interesa (fonction public - agent public). Otuda su mogućnosti sudjelovanja u bilo kakvim aktivnostima osim profesionalne politike i uprave sasvim ograničene (zakonom ili kodeksima ponašanja). [toviše takva obveza sankcionirana je odgovarajućim kazneno-pravnim odredbama. Postepeno sve strože ograničavanje na profesionalnu upravnu karijeru i zabrane aktivnosti van službenog položaja u posljednjih desetak godina dovele su i do ranije nezabilježene fluktuacije u privatni sektor (pantouflage).

Strogo su regulirane situacije zabrane nakon prestanka dužnosti, i to kaznama i do pet godina zatvora. restrikcije su oslobođene samo znanstvene i umjetničke institucije.

U Njemačkoj postoje slične tendencije. prema zakonu (Abgeordnetengesetz, AbgG) sadrži odredbe o sprečavanju konflikta interesa, zabrani primanja darova i zaštiti službene tajne (što se proteže na ograničenje zapošljavanja). Postoji obveza izvještavanja o prihodima i rashodima ako oni prelaze određen iznos (44a AbgG). za zastupnike su pak odredbe o konfliktu interesa ugrađene u poslovničku materiju Bundestaga. Postoji obveza izvještavanja predsjednika parlamenta o takvim aktivnostima, odnosno o potencijalnom i stvarnom konfliktu interesa. kao kazna predviđeno je javno obznanjivanje prekršaja uz široku diskreciju predsjednika da o tome odluči. Postoji obveza izvještavanja o donacijama. Primljeni darovi mogu prijeći u vlasništvo samo ako se njihova vrijednost plati riznici. U tijeku je rasprava ponukana nedavnim skandalima financiranja političkih stranaka. Postoje ograničenja zapošljavanja nakon prestanka dužnosti, obaveza da se i do pet godina nakon prestanka dužnosti traži suglasnost za novo zaposlenje.

U tranzicijskim zemljama u tijeku su aktivnosti reguliranja konflikta interesa. U Estoniji i Makedoniji takve odredbe uključene su u antikorupcijske zakone. U Slovačkoj i Bugarskoj slične odredbe uključene su u zakone o informiranju. Poteškoće su evidentne i u Mađarskoj i Češkoj gdje je u tijekom akcija donošenja novih zakona i etičkih kodeksa.

U međuvremenu dolazi i do novog vala međunarodne aktivnosti u donošenju novih pravila sprječavanja konflikta interesa. Osnovna pravila koja kod nas uvodimo u etičnost ponašanja u obavljanju javnih dužnosti dobila su podlogu i u UN konvenciji o sprečavanju korupcije. Istovremeno i u regiji, praktično sve zemlje donijele su zakone kojima se regulira konflikt interesa. Napredak je postupan no zamjetan. Jedini izuzetak je Republika Slovenija u kojoj su razne vlade opstruirale provedu mjera sprječavanja konflikta interesa i zapravo, na štetu narušene međunarodne uvjerljivosti, ukinule djelovanje odgovarajućeg povjerenstva. Osobito je aktivno djelovanje OECD i Svjetske banke u pitanjima sprječavanja konflikta interesa. Slijedeći ranije aktivnosti i upute (*guidance*) koji su potakli prvu seriju zakonskih odredbi u tranzicijskim zemljama, donesena su i nova pravila koja se tiču sukoba interesa. Za našu svrhu posebno je relevantan dokument OECD koji daje smjernice u potrebnom usavršavanju postojeće prakse. Smjernice polaze od navođenja koraka u kojima se identificiraju i utvrđuju prioriteta promjena (*identification of specific occurrences of unacceptable conflict of interest situations*), a zatim se insistira ja jasnoj potvrdi političke volje (*leadership and commitment*). Podrška primjeni strogih pravila i utvrđenje područja rizika (*awareness and anticipation of at-risk areas for prevention*). Slijedeći korak je otvorenost informacija (*appropriate disclosure*) i reguliranje akutnih slučajeva (*effective management of conflicts*), te konačno prilagodba postojećih pravila novim situacijama.

Različiti sustavi imaju različita pravila, ali u svima se naglašavaju određene pretpostavke djelovanja pravila o konfliktu interesa. Takva pravila, s drugog gledišta, smatraju se sastavnim dijelom etike obavljanja službi. Glavni cilj regulacije je podizanje razine povjerenja u legitimnost i nepristranost vlasti, jer regulativa nije cilj sama po sebi već je usmjerena na širenje demokratske političke kulture. Ne radi se o još jednom dopunskom zakonu već praktičnoj mjeri koja nedostaje u sustavu.

Odredbe pravne prirode obično se povezuju i nadopunjuju određenim kodeksima moralne naravi. U Francuskoj se radi toga naglašava deontologija profesije u Sjedinjenim Državama se donose posebni kodeksi, a u Britaniji preporuke se kodificiraju u načela.

Nema jasnih pravila o tipovima sankcija za kršenje. Postoji jasna pretpostavka da je glavna sankcija moralne naravi, da je dovoljno javno obznaniti eventualne prekršaje. Neke zemlje (Francuska, Njemačka) inzistiraju na kaznenopravnoj regulaciji radi jasnih pravila postupka. Ovo je osobito sporno u zabranama poslije prestanka dužnosti i u slučajevima u kojima je stvarna šteta neznatna (a politička i etička velika).

Postoji različito gledanje na ustroj posebnih tijela i službi koje prate primjenu pravila. Negdje je to prepušteno administraciji i hijerarhijskoj kontroli (Francuska) a negdje parlamentarnim tijelima a negdje posebnoj instituciji ili odboru. Istraživačke ovlasti takvih tijela obično nisu velike, ali činjenica da novinstvo i kompeticija političkih stranaka otkrivaju činjenice pomaže njihovu učinkovitost. Politička neutralnost takvih tijela je pravilo. važan je i stupanj otvorenosti društva, sloboda informiranja i aktivnost NVO, jer inače naglasak prelazi na birokratske formalnosti a ne stvarni učinak.

#### 4. Ciljevi i sadržaj etičkog kodeksa

Načelno postoji više simultanih ciljeva donošenja etičkog kodeksa. S jedne strane etički kodeks treba biti skup općih načela, dovoljno jasnih vodilja u orijentaciji u nepredvidivom skupu budućih situacija, a s druge etički kodeks je temelj za regulaciju pojedinačnog ponašanja, skup induktivno stvorenih pravila koja postavljaju kriterije ponašanja u određenom pojedinačnom slučaju. Etički kodeks treba potaknuti i inspirirati, stvoriti duh zajedništva u organizaciji i takvu organizacijsku kulturu koja pomaže ostvarenju njene svrhe. Onaj tko želi biti članom neke političke zajednice treba poštivati i usvojiti njene osnovne vrijednosti kao svoj vlastiti kriterij prosudbe njene vrijednosti. To osobito vrijedi za one koji u zajednici dobiju pravo odlučivati o interesima drugih i interesu svih: javnom interesu.

Njegov pravi i konkretni cilj pak zavisi od konkretnih okolnosti koje se žele promijeniti, treba biti skrojen prema potrebama i vrijednostima konkretne zajednice. To je razlog činjenice da se u praktičnim rješenjima sveučilišnih kodeksa etike nalaze vrlo različita rješenja, i to kako u prividnom i formalnom smislu tako i u sadržaju. U formalnom smislu postoje iznimne razlike u opsegu: od sasvim kratkih akata od nekoliko jezgrovitih teza do vrlo opsežnih dokumenata od desetaka stranica i stotinama pravila. U sadržajnom smislu ciljevi se navode u preambuli, a potom se definiraju osnovna područja primjene, te konkretna pravila, ili se pak akti zadržavaju na uspostavi osnovnih načela i određenog mehanizma tumačenja (odluke povjerenstva kao temelj prakse za konkretne slučajeve).

Ne postoji isključivost već ravnoteža u određenju ovih omjera i sadržaja etičkog kodeksa. Kodeks treba svakako sadržavati načela, mora sadržavati mehanizam primjene i tumačenja, te određena pravila ponašanja - detaljnija ili manje detaljna, a omjeri tih sadržaja variraju prema okolnostima i mogućnostima. Etički kodeks podrazumijeva odgovoran izbor svih tih sastavnih dijelova.

#### 4.1. Donošenje, primjena i sankcija

Pitanje primjene kodeksa etike tiče se načina njegovog prihvaćanja od strane političke zajednice, njegove primjene prema pojedinim institucijama i položajima, koraka koje treba poduzeti već o načina na koji će sve kategorije dužnosnika. Kodeks etike nije samo još jedan od akata koje se formalno treba usvojiti.

U implementaciji tri su odvojene elementa: a) formalni postupak usvajanja; b) primjena pravila, c) stvaranje kulture primjene etike

**Formalni postupak** temelji se na postupku predviđenim ustavom i zakonima, a ako takvog pravila nema prirodno je da ga formulira tijelo najvišeg demokratskog autoriteta. Usvajanje je vrlo bitan element. Budući da se radi o potrebi internaliziranja normi potreban je što širi pristanak i visoka razina sudjelovanja i deliberativnog odlučivanja. Takav akt mora imati visoku vjerodostojnost i jak legitimitet . On mora biti svjestan i autentičan izraz volje zajednice a ne samo zbroj izraženih interesa u raspravi i donošenju. Podjela na većinu i manjinu nije presudna, a nametanje bez dogovora narušava vjerodostojnost procesa i autentičnost principa. Visoki stupanj tolerancije, pokušaj da se razumije suprotstavljenih, gubitak dragocjenog vremena i strpljenje, naravno, vrlo često ne postoje, no treba shvatiti da je takav format odlučivanja esencijalni sastojak kodeksa. Trošak i u političkom, materijalnom i psihološkom smislu je velik, no neizbježan za donošenje odluke. Naravno manjinska opstrukcija i obrana posebnih interesa ne mogu izokrenuti princip da odlučuje većina a ne manjina.

Dio formalnog postupka usvajanja Kodeksa jest njegova publikacija i publiciranje svih relevantnih dokumenata koji se odnose na njegovu primjenu . Osim objavljivanja u tiskanom obliku, objava mora biti i na javnim prostorima sastavnica, kako u elektronskoj formi tako i u pisanom obliku. Isto tako potrebna je svjesna *public relations* aktivnost informiranja druge zainteresirane javnosti.

Tko će sve biti uključen zavisi prije svega od toga tko akt donosi i na koga će se primjenjivati.

**Primjena pravila** pak znači odlučiti o načinima djelovanja etičkog povjerenstva ( ili dugog tijela kojem se povjerava primjena) sastavnica) te treba odlučiti o okvirnim uputama o rokovima,

postupovnim pravilima i drugim pojedinostima. Kao što će se vidjeti iz primjera, osim čvrste političke volje i potrebnog konsenzusa, potrebno je i organizirano tijelo koje će promicati i brinuti o pravodobnom tumačenju stvarnih životnih situacija.

Glavna sankcija jest javna odluka, a podredno tome kršenje se smatra i povredom obveze i disciplinski prijestup. Manje je važno da li će tijelo provedbe imati teške sankcije na raspolaganju i mogućnosti istrage činjenica. Jasno je da ako postoje sankcije, moraju postojati i čvrsta jamstva objektivnosti i ljudskih prava prekršitelja. To svakako odgađa i otežava neposredne sankcije no razumna je mjera vaganja težine prekršaja. Glavna sankcija je politička odgovornost. Politička odgovornost znači da je svaki dužnosnik osobno odgovoran i bez svoje krivnje prema tijelu ili građanima koji su ga izabrali ili imenovali. Kada i nema formalne sankcije opoziva, stvarni pritisak političke odgovornosti stvarno onemogućava zadržavanje mandata – o tome će se uvijek voditi politički sporovi, konzekvence će se odgađati, no ta cijena, koja pada ne na pojedinca, već skupinu kojoj pripada – dovode do istog rezultata, Uostalom primjena moralnih normi nikad nije jednostavna.

Postoji i izvjestan rizik formalizacije i birokratizacije, tim veći što je manje slaganje o temeljnim normama i društveni konsenzus.

Na primjenu pravila Etičkog kodeksa treba **gledati kao na proces** učenja i organizacijske adaptacije i prilagodbe povećanim profesionalnim i društvenim zahtjevima etičke odgovornosti. Stvaranje kulture primjene etike treba potaknuti što širim sudjelovanjem u stvaranju, formuliranju i prosuđivanju odredbi etičkog kodeksa, upornim promicanjem vrijednosti zajedničkih cijeljoj zajednici.

#### **4.2. Pravila su za sve**

Koje su to vrijednosti i kako su nastale? Nastale su spletom povijesnih okolnosti, premda i prema idealnim uzorima političkih ideologija i utopija. Teško ih je radi toga smatrati univerzalnim normama, ali svakako mogu biti korisni alati izgradnje takvog etičkog okvira koji će dati sadržaj i energiju političkim institucijama, privlačenja u politiku onih ljudi čiji moralni



profil jamči podršku demokratskoj političkoj kulturi, izgradnju političkog sustava prema obrascu moderne demokracije.

Dati ćemo prikaz dviju kodifikacija koje u tom smislu predstavljaju uzorne obrasce: Sjedinjene Države i Ujedinjeno Kraljevstvo. Ovdje se radi o izboru akata, njer kasnije baš i upozoravamo na političke skandale koji su potaknuli donošenje tih pravila.

*4.2.1. Sjedinjene Države: Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees Executive Order 12674 (Apr. 12, 1989):*

U Sjedinjenim Državama pokušaj reguliranja etike obavljanja javnih poslova datira još od progresivističkih pokreta krajem 19.stoljeća no ključni trenutak je donošenje Etičkog kodeksa (Code of Ethics in Government Service). Kodeks je usvojio Kongres 1958 i vrijedi za sve federalne službe. Naglašen cilj je staviti „lojalnost načelima iznad lojalnosti prema osobama, političkim strankama ili vladinim tijelima“. Glavni naglasak je sprječavanje političkog favoritizma, povlaštenost stranaka, rizika korupcije, primanja darova i povlastica. Bitan napredak je donošenje nove regulative (Ethics in Government Act, 1978) koja je u ozračju posebne osjetljivosti javnosti protiv podmićivanja nakon političkih skandala (Watergate, Lockheed Martin), prema etičnosti u politici. Taj akt nadopunio je zakonodavstvo koje je poticalo otvorenost vlasti (FOI), zabrani podmićivanja stranih dužnosnika (Forrigen Corrupt Practice Act) lobiranja i financiranja izbornih kampanja. Iako manifestni cilj nije bilo suzbijanje korupcije već odgovornost vlasti, time je stvoren niz presedana i uzora za druge zemlje. 1995. godine usvojen je i akt koji radikalno zadire u sferu privatnosti (Lobbying and Disclosure Act) i podiže razinu zahtjeva za etikom u vlasti kao i (Honest Leadership and Open Government Act, 2007,).

Međutim načela su bolje i jasnije formulirana u jednom ranijem aktu Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees (1989):

- a. **Javna služba temelji se na povjerenju** (*Public service is a public trust*) i zahtjeva odanost Ustavu, zakonima i etičkim načelima iznad osobne koristi,

- b. Službenici **ne smiju imati financijske interese** koji se kose s njihovim savjesnim vršenjem dužnosti,
- c. Službenici ne smiju sudjelovati u financijskim poslovima u kojima koriste **na nedozvoljeni način povlaštene informacije** za promicanje osobnih interesa osobnog interesa,
- d. Službeni **neće tražiti ili prihvatiti nijedan dar** ili predmet novčane vrijednosti od osobe koja od njih traži uslugu,
- e. „...ne smiju poslovati ili surađivati s organizacijama čiji interesi mogu bitno utjecati na djelovanje službe,
- f. Službenici trebaju iskreno **uložiti napor u obavljanju svoje dužnosti**,
- g. Službenici **ne smiju davati neovlašteno obećanja** ili preuzimati obaveze koje obvezuju vladu,
- h. Službenici trebaju **djelovati nepristrano** i ne smiju dati poseban postupak nijednoj osobi ili pojedincu
- i. Službenici trebaju štiti i **zaštititi javnu imovinu** i koristiti je samo za ovlaštenu svrhu,
- j. Službenici se neće uključiti u nikakvu aktivnost van službe, što uključuje zabranu traženja ili pregovaranja i zaposlenju koje je u sukobu sa službenim dužnostima i ovlaštenjima,
- k. Službenici će **prijaviti** svaki gubitak, prijevaru, krađu ili korupciju nadležnim vlastima
- l. Službenici će u dobroj vjeri zadovoljiti svoje obaveze kao građani uključivo sve financijske obaveze, osobito one prema državnim porezima i lokalnim davanjima kako traži zakon
- m. Službenici će se **držati zakona i pravila** i osigurati jednaki položaj građana bez obzira na rasu, boju kože, vjeroispovijest , spol, nacionalno porijeklo, dob ili poštujući posebne potrebe,
- n. Službenici će nastojati **izbjeci** svaku djelatnost koja može stvarati **dojam** da krše zakon ili etičke standarde koje promiču ova pravila

Ova načela redundantno se, u varijacijama, ponavljaju u drugim navedenim aktima i dužom i kontinuiranom upotrebom i tumačenjima prakse postali su (longa et continua consuetudine)

opći standard obavljanja javne službe. Praksa koju su razvila stvorena tijela, koja je zdušno podržala javnost i koju su promovirali mediji i nevladine organizacije, nastajala je uz nadahnuće onog sloja politike koja je podržavala novu etiku, i ne bez egzaltiranosti, pomicala je granice etički zabranjenog i dozvoljenog.

#### 4.3. *Lord Nolan Report :The Seven Principles of Public Life,*

Engleska nije samo domovina demokracije već i iznimno stabilan politički sustav koji uživa visoku legitimnost. Ne bi trebalo radi toga zanemariti povremene krize političke napetosti i skandale koji su shvaćani kao izazovi kodifikacija novih normi i napora građenja demokracije. Tako je nakon velikog skandala s desetinama učenika (*cash for questions*) premijer John Major formirao povjerenstvo sa zadatkom da razmotri standarde ponašanja pri obavljanju javnih dužnosti, a naročito one koji se odnose na financijska i poslovna pitanja, te podnese prijedloge poboljšanja. Zadatak se odnosio ne samo na britanske javne službenike već i na članove parlamenta i predstavnike u europskim tijelima, pa i na funkcije van javne uprave u svim tijelima s javnim ovlastima, te dužnosnike samouprave.

Povjerenstvo je podnijelo opsežan izvještaj čiji je glavni dio formuliranje osnovnih etičkih načela obavljanja javnih službi. Temeljem izvješća formirana su i tijela, ne samo u sferi politike, koja su slijedila taj uzor. Načela, poznata kao Sedam načela o etici javne službe ili „načela lorda Nolana“ (*The Seven Principles of Public Life*, "Nolan principles" su slijedeća:

- a. **Nesebičnost** (Selflessness) – Obnašatelji javnih dužnosti trebaju djelovati isključivo u skladu sa javnim interesom. Ne smiju djelovati tako da ostvare financijski ili drugi dobitak za sebe, obitelj ili prijatelje.
- b. **Ispravnost** (Integrity) – Obnašatelji javnih dužnosti ne smije se dovesti u situaciju financijske ili druge obaveze prema drugim pojedincima ili organizacijama koje bi zauzvrat mogli utjecati na izvršavanje javnih dužnosti,
- c. **Objektivnost** (Objectivity) –u vršenju javnih poslova, uključivo imenovanja, dodjelu ugovora ili preporučivanju pojedinaca za nagrade i povlastice nositelji javnih dužnosti izbor vrše temeljem sposobnosti (should make choices on merit),

- d. **Odgovornost** (Accountability) – Obnašatelji javnih dužnosti odgovorni su za odluke i djelovanja javnosti i trebaju se podvrći nadzoru (scrutiny) kakav odgovara njihovom značaju.
- e. **Otvorenost** (Openness) – Obnašatelji javnih funkcija trebaju što se više može, biti otvoreni kada se radi o odlikama i djelovanjima koja poduzimaju, Trebaju objasniti zašto nešto rade i ograničiti, samo kad je to jasan interes javnosti,
- f. **Poštenje** (Honesty ) – Obnašatelji javnih funkcija obavezni su prijaviti svaki osobni interes koji se može odnositi na obavljanje njihove javne dužnosti i poduzeti sve potrebno da bi se spriječio svaki konflikt interesa koji može utjecati na javni interes kojeg trebaju zastupati,.
- g. Vođenje i **osobni primjer** (Leadership) – Oni koji obnašaju javnu službu trebaju promicati i podržavati navedena načela primjerom.

## 5. Skandali i institucije

Za pravne institucije kaže se da se ne testiraju na svakodnevnim i rutinskim slučajevima već na teškim slučajevima i dvojabama. Institucije se testiraju na teškim slučajevima - skandalima. Zakone se ne testira glasnim čitanjem teksta sa papira već njihovom provedbom u teškim i dvojbenim slučajevima. Skandali naglašavaju važnost načela i moralnih vrijednosti, nema skandala ako ne prevladavaju osjećaji moralne indignacije, prezira prema akterima, javnog srama i gnušanja. Skandali često pokazuju i to da se pravne norme krše bez sankcije, da iza fasade zakonitosti u pozadini djeluju neformalne mreže utjecaja, da postoje paralelni sistemi (ne)odgovornosti, klike i klanovi. Na kraju i pitanje je što osim toga pokazuju naši lokalni politički skandali? Pokazuju zatvorenost političkih institucija. Pokazuju nepovjerenje u institucije. Pokazuju vještinu u manipuliranju javnošću i grozničav napor da ta vještina bude važnija od odgovornosti.

Neki kažu da su skandali za demokraciju zdravi, kao što je i svađa dobra za brak. Nisam siguran da je to točno. Svađe obično eskaliraju, uvrede ostaju i odnosi se kvare. Skandali pokazuju nezrelost političkog sustava, krhkost institucija, obično pokažu najlošije strane ljudi i vođa. Kako ih trpjeti u mirnim okvirima poretka i kao ih rješavati bez štete za političku vjerodostojnost poštene većine, bez nagrizanja političkog legitimiteta. Potrebna je iskrena i aktivna politička volja da se stanje popravi i povrati vjerodostojnost.

### 5.1. Politički skandali: strah i ljutnja

Politički skandali sastavni su dio demokratskog političkog života. U zatvorenim nedemokratskim sustavima, političkih skandala nema. U zatvorenim društvima sve je idealno i sjajno. U vijestima se govori o uspjesima sporta, sjetvi i žetvi, defiliraju slike punionice ulja ili piva i pokazuju se mlade djevojke na plaži. No ispod tih mirnih slika sklada sakriva se naličje društvenih grijeha i korupcije. Povremeno se otkrivaju afere, zloupotrebe moći, pokreću kampanje protiv neprijatelja i društvenih boljki, no svatko dok je u lojalan, i u milosti vođe, može očekivati zaštitu, šutnju i prikriivanje. Otkriivanje skandala je samo uvod u političku eliminaciju, nerijetko i suđenja.

Glavna posljedica političkih skandala u takvim društvima je strah. Postoji nepisani sporazum pasivnih građana i političke elite o uzajamnom toleriranju („ne pitajte što radimo, nećemo pitati zašto vladate“) i svatko je siguran dok se boji i prividno je siguran dok se pokorava. Prividne žrtve su glasni disidenti vlasti, no stvarno to su svi i svako tko smeta komociju totalitarne vlasti, prema pravilu slučaja. Zato se svi boje i šute.

Suprotno u otvorenim društvima politički skandali nisu rijetkost. Aktivna javnost stalno podiže standarde moralne i političke odgovornosti nositelja vlasti. Od njih se ne očekuje moralna prosječnost već izvrsnost i odgovornost koja je viša od prosječne. Javna dužnost ne nosi privilegije već odgovornost. Građani imaju pravo znati. Pretpostavka političkih skandala je postojanje slobodnih medija, istraživačkog novinarstva i zainteresirane javnosti. Glavna posljedica političkih skandala u takvim društvima je moralna osuda i mobilizacija na ispravljanju posljedica i nastojanju da se tako nešto spriječi.

Politički skandali su u demokratskim društvima pitanje morala a ne zakona, načela a ne visine štete.

#### *5.1.1. Vrste skandala*

Politički skandali dijele se u nekoliko kategorija. Razlikuju se na primjer skandali materijalne zlorabe javne dužnosti /što uključuje korupcionaška afere), skandali nemoralnog osobnog života (što uključuje zlorabu droga, seksualne afere), ekonomske prijevare i utaje, porezni prekršaji i kaznena djela, oni ideološke naravi ili pak sukoba ličnosti. Za svaki od starih skandala mogu se naći slični novi, svaki novi donekle podsjeća već povijesno viđeno.

Nas ne zanimaju iscrpne taksonomije već činjenica da analiza pojedinačnih skandala vodi mogućim generalizacijama, te svaki od primjera koje navodimo za svrhu ima ilustrirati neku od dimenzija fenomena političkih skandala. Nažalost ne možemo težiti iscrpnosti, jer broj je prevelik, već je izbor namjeren.

Za nastanak političkih skandala u suvremenom obliku postoje određene društvene pretpostavke, nastanak modernog društva, slobodnog tržišta, izvjesne gustoće društvenih institucija, individualne političke slobode i demokratske institucije (vladavina prava i slobodni izbori, političke stranke), zaštićena ljudska prava, viši stupanj obrazovanja i društvene

mobilizacije, nastanak masovnih medija. Opće nabranje uvjeta zamijeniti ćemo jednim povijesnim ekskursom koji treba ilustrirati koliko napora treba da se pronađe djelujući sistem odgovornosti za skandale političke vlasti

### 5.1.2. *Primjer: Sjedinjene Države - stvaranje društvene klime odgovornosti*

Američki politički sustav obilježavaju mnogobrojne i stalne afere. To je posljedica snažne tradicije moraliziranja politike. Američko društvo, bilo je i jest, duboko religiozno, odvajanje politike i crkve prije je izraz vjerske tolerancije i razdvajanje institucija no sekularizacija društva. Retorika pozivanja na vjeru i ugrađivanje izvorno vjerskih vrijednosti u ustavne i pravne norme, nije samo površna ceremonija već trag procesa gradnje institucija na moralnim vrijednostima. Moralni patos omiljena je tema umjetničkog prikazivanja političkih i interesnih dilema, ali i dio popularne kulture i mišljenja prosječnog čovjeka. Rijetki kandidati mogu izbjeći deklariranje svoje religije, a ako nisu WASP, kao Kennedy (katolik) ili Obama (agnostik). Obrasci religijske pripadnosti dramatično su se mijenjali. Većina, osobito prvih predsjednika bili su episkopci (prvih sedam iz Episkopalne crkve Virginije). Istina postoje i tvrdnje da je religijsko određenje sasvim formalno jer se [Thomas Paine](#), Benjamin Franklin, [George Washington](#), [Thomas Jefferson](#), [James Madison](#), spominju kao prikriveni ateisti, čak masoni. Religijska slika Amerike bitno se promijenila (www.) a u međuvremenu religijski zahtjevi poštenja, odgovornosti, slobode mišljenja i tolerancije dobili su sasvim svjetovna objašnjenja, vjerodostojnost i temelj. Odgovornost nije pred Bogom već pred javnošću, iskrenost je osobina koju birači cijene, laganje ne cijene, poštenje se ne pretpostavlja već dokazuje. S političke scene brzo nestaju varljivi cirkusanti koji publiku zabavljaju ali ne dobivaju glasače. Nastali su pokreti i živo civilno društvo od ljevice (progresivisti, radikali, feminističke grupe) do desnih kršćanskih pokreta (Moral Majority, Christian Voice, Tea Pot), često na granici zavjereničkih grupa i masovnih pokreta. Nastale su njihove novine i institucije (Brookings, Heritage, Open Society), probudila su se liberalna sveučilišta i pokreti. Svi oni, različitom argumentacijom i ideologijom, jedinstveno su podupirali moralnost kao kvalitetu politike.

No slika nije jednostavna. Naličje političke borbe poznaje prijevare, bigotizam i demagogiju. Mediji, formalno slobodni, imaju vlasnike a vlasnici interese. Organizacije imaju donatore. Crkve ne prihvaćaju ali toleriraju nevjernike. Međutim moralnost kao politička kvaliteta, ispravnost, nepodmitljivost i nesebičnost postale su teme i oružje u političkom nadmetanju.

Iza velikih skandala stajale su i moćne, ne stranački neutralne, političke organizacije. Tako je moral postao snažno oruđe političke kompeticije, način da se mobiliziraju pristalice i pridobiju pasivni građani. Niz od više stotina političkih skandala (www) pokazuje strukturalne sličnosti. Sjedinjene Države su demokracija koja nameće i širi kriterije demokratske političke odgovornosti. Povijest Sjedinjenih Država poznaje mnoge uspone i padove moralne egzaltacije u politici, pokazuje i plemenita lica i naličja političkih procesa. U 19. stoljeću korupcija i nepotizam smatrani su prirodnim. Korupciju je javnost osuđivala, no manje od nemoralna. Kršenje etike smatralo se sastavnim dijelom politike. Osjećaji prema političarima bili su podijeljeni. Oni su svojim temperamentom, besramnim laganjem, avanturizmom i sklonostima zabavljali publiku i glasače.

Najvažnije je međutim bilo jačanje moralne indignacije prema pokvarenim, podmitljivim političkim demagozima. "Dva elementa su nužna za uspješnu kampanju protiv korupcije: moralna indignacija i činjenice"

Tiha i šutljiva većina prestala je biti indiferentna i politički pasivna. U tome je istraživačko novinarstvo obavljalo korisnu ulogu kanaliziranja emocija i strahova prosječnog čovjeka, zapravo ugrožene srednje klase.

Novi pokreti etičku dimenziju politike smatraju važnom i aktivno se suprotstavljaju političkoj nemoralu i korupciji smatrajući je velikim društvenim zlom. miče i socijalne ciljeve.

Skandali su otkrivali čvrste veze kapitala i političkog odlučivanja i nije bilo teško dokazati da je takav savez obično na štetu malih poduzetnika, farmera i građana. Politička apatija ne prestaje spontano, već političkom edukacijom i akcijom. Oni koji su u povredi svojih interesa vidjeli i znakove političkog i moralnog kvarenja zajednice, opirali su se zanemarivanju društvenih i moralnih posljedica "napretka".

Kao su pobjede nekad prividne (Pirove) tako su nekad prividni i porazi. Poraženi kao asocijacija proturječnih pokreta i stremljenja, progresivisti su uspjeli prevladati i na kulturalnoj razini. Sloboda pojedinca, jednakost rasa, ravnopravnost žena, idealizacija seoskih zajednica, ili ono što mi ovdje ističemo, nepotkupljivost nositelja političkih funkcija, ostali su neostvoreni ideali. Neostvoreni? Neostvoreni u onom smislu u kojem je svaka ljudska akcija nedovršena jer sadrži ciljeve koji se virtualno ne mogu iscrpiti. Da je samo politička retorika jednakosti i moralnosti ostala kao posljedica i puka deklaracija već samo to bilo bi puno. Ostalo je zacijelo više jer linija



od riječi prema djelu ne vodi samo od optužbi i objeda u aktivno zlo, već i obratno, početak ozdravljenja je buđenje nade riječima koje u početku zvuče možda kao retorika ali daju učinak.

U tom kontekstu može se razumjeti i činjenica da se i relativno male greške mogu činiti velikim prijetnjama i skandalima, jer se radi o načelima a ne o veličini štete. Povreda načela i osobiti laž ponekad se ne opraštaju. Povećana osjetljivost nije rezultat prolazni, osobito ne psiholoških uvjeta, već dugoročnih tendencija promjena demokratskih društava.

Vjerojatno najveći politički skandal današnjice je Watergate. U početku nije izgledalo tako. Petorica unajmljenih agenata postavljala je prislušne uređaje u stožeru Demokratske stranke. Takve stvari događale su se i ranije, i kod nas, no nakon nekog vremena su zaboravljene. Međutim, slijedeći dobre informacije, otkrivali su se slojevi zavjereničkih naredbodavaca, da bi se na kraju otkrili dokazi protiv Predsjednika Nixona. Njegov najveći grijeh bio je laganje i ometanje istrage. Sitne laži vodile su daljnjim pitanjima i istragama, žrtvovanju suradnika, te konačno ostavci Nixona. Na trenutke je izgledalo da će se javnost zasititi aferom, no gomilanje laži i otkrivanje podmuklih intriga, uzburkalo je javnost a od medija učinilo heroje. U zatvoru se završili neki od aktere, no veći krug odgovornih nije, a probuđeni osjećaj za moral, pravednost i odgovornost političara ojačao je mehanizme odgovornosti (etički kodeksi, sprječavanje konflikta utjecaja, lobiranje, darovi). No istovremeno na krilima opće atmosfere i zabrana podmićivanja (Forigen Corrupt Practice Act). Utjecaj medija inficiranih željom da se otkrije skrivene strana politike, raskrinkaju „posebni interesi“ i život političara, ograniči utjecaj (tajnih) službi u političkom životu..

1986 za vrijeme predsjednika Regana otkriveno da su američki agenti, usprkos embarga, tajno pomagali naoružavanje Irana i to uz pomoć Izraela, kao i financiranje desnih militanata u Nikaragvi.

U vrijeme B. Clintona skandal s Monikom Lewinsky, ljubavnom aferom uzdrmao je same temelje ustavnog poretka. Pojavili su se i čvrsti dokazi, problematične legalnosti (tajno snimanje telefona, sačuvana haljina). Iako je i ranije bio pod optužbom i istragom oko kredita za kupnju kuće Clinton, vješt komunikator, uspješno je izmicao optužbama medija. Situacija je postala složenija kada su se njegovim aferama pozabavili nezavisni istražitelji i institucije. Pokrenut je postupak impeachmenta (Nixon je ostavkom izbjegao postupak), odlučivanja o

krivnji pred Kongresom, radi laganja pod zakletvom. Nije više djelovala njegova retorika kajanja, no uz krajnje napore uspio se održati (glasovanje nije postiglo 2/3 većinu!).

Vrlo je zanimljiv slučaj Mariona Barrya gradonačelnika Washingtona. 1990, uhićen je, u vrijeme obavljanja funkcije gradonačelnika, radi posjedovanja kokaina. Za vrijeme suđenja nastavio je svoje dužnosti iako je bio u zatvoru šest mjeseci. Dva mjeseca nakon puštanja iz zatvora pobijedio je na mjesnim izborima a 1992 i na izborima za gradonačelnika. Njegova čvrsta izborna baza, siromašni slojevi predgrađa, u njegovom ponašanju nije vidjela ništa krivo. Još impresivniji je primjer Richard Michael Daleya. On je izabran za gradonačelnika šest puta, a usprkos nagovaranju, nije se kandidirao za sedmi uzastopnu mandat (22 godine na funkciji). Na funkciji ga je naslijedio sin. Njegovu upravu su pratili mnogi skandali. On je bio veliki pristalica privatizacije gradskih poduzeća, pokretač velikih infrastrukturnih projekata, no stjecao se dojam da je on i njegovi suradnici, prijatelji i srodnici imaju velikih osobnih koristi od takvih ugovora. Na kraju ostavio je velike dugove i proračunski deficit. Usprkos stalnih afera, izmicao je istragama, koristio utjecaj i policiji, medijima i pravosuđu, te su optužbe završavale kao skandali.

Skandal **Keating Five** jedan je od prekretničkih „momenata“ suvremene američke političke povijesti. Pet senatora, ugledni i poznati ljudi i van politike, no utjecajni i cijenjeni, iskusni političari, Alan Cranston, Dennis DeConcini, John Glenn, John McCain, Donald W. Riegle, optuženi su 1989. Godine za zlorabu položaja i korupciju. O kojem formatu političara je riječ svjedoči da su godinama pobjeđivali na izborima, generacijama slijedili obiteljsku političku tradiciju, da su bili kandidati na izborima za predsjednika – pa i to da su pripadali raznim stranka.

Povod je bio njihova uloga i ometanje istraga o stečaju štedionice Lincoln Savings and Loan koji je izazvao štetu od tri milijarde dolara državnom proračunu. Ustanovilo se da je direktor štedionice Keating dao značajne donacije svakom od senatora što je bacilo sumnju na njihovo zalaganje za rješenje problema. Mediji su otkrivali sve više detalja i razmahali ogorčenje javnosti. Otkriveni su detalji zavjereničkih sastanaka Keatingom. Posebno je teška bila optužba za pritisak na agenciju koja nadzire štedionice, no ravnatelj je nepokolebljivo odolio pritisku. Svi su odradili svoj mandat do kraja. Charles Keating osuđen je na pet godina zatvora. Senatski Ethics Committee pokrenuo je istragu (utvrđenje činjenica) i nakon dvije godine rada objavio

je opširno izvješće o slučaju. Saslušani su, mnogo puta akteri, svjedoci te pregledano stotine dokumenata. Prvi dio istrage bio je zatvoren, no podaci su curili u javnost. Javna saslušanja pred senatskim povjerenstvom prenosile su najvažnije TV postaje. Osumnjičeni su bili zgranuti i tvrdili da se radi o javnom poniženju. Osumnjičeni su se branili time da su spašavali radna mjesta i interese malih dioničara- svojih glasača, te da nisu materijalno profitirali. Doista izravni iznosi nisu bili veliki (prema vrijednosti štedionice) ali su indirektno pomoći utjecale na izbore. Etičko povjerenstvo je radi sukoba stranačkih predstavnika teško donosilo odluke, a članovi su se vremenom i mijenjali (zdravstveni razlozi). Budući da se postupak odužio McCain i Glenn, koji su željeli izaći na izbore, (spominjani su i kao podpredsjednici) željeli su brzo okončanje, drugi ne, petorka se interesno podijelila. Utvrđeno je kršenje etike obnašanja dužnosti, ne i zakona, utvrđeno je da su se ponašali "neprimjereno i odvratno" ("improper and repugnant"). Za svakog je postupak odvojen. Trojica osumnjičenih proglašena su krivim temeljem namjere, a Glenn i McCain krivim za nehat ("poor judgment"). Cranosn je dobio najtežu kaznu- "punu, najstrožu i najozbiljniji sankciju koju povjerenstvo može izreći": **ukor** (!??), iako se spominjala zabrana obnašanja dužnosti. On se nije ni pokajao ni ispričao već je arogantno tvrdio da je postupao po savjesti. Ostali su dobili opomene uz naznaku da se radi o nedopustivom djelovanju. Navedena dvojica pobijedila su na slijedećim izborima i zadržala mjesto, štoviše kandidirali su se na slijedećim izborima. John Glenn uvjerljivo je pobijedio, usprkos prljave kampanje koja je njega, vojnog i svemirskog heroja. prikazivala kao moralnu ništicu. I McCaine je uspio. Štoviše njegov utjecaj u stranci je samo rastao. Postajao je i kandidatom za podpredsjednika a isticao se i zapaženim inicijativama (zakon o financiranju izbornih kampanja!). McCaine je čak dobio stranačku nominaciju te postao republikanski kandidat na izborima za predsjednika 2008. To ne treba pripisati samo vještom nastupu, snažnom podrškom lobija, protekom vremena već i iskrenim priznanjem greške i kajanjem. Keating Economics <https://www.youtube.com/watch?v=IDofbl86dY>

Štoviše bio je i aktivnim svjedokom u suđenju Keatingu. Zaborav i kajanje nisu bili sve. Politička klasa, osobito demokrati, činili su sve da procesnim manevrima otupe oštricu istraga i ograniče djelovanje Ethical Committee samo na izravnu odgovornost. Istrage koje su se ticale drugih optužbi (darovi, putovanja). Istekom mandata, izborom Regana. Zamijenjen je i revnosni ravnatelj agencije. Gromke optužbe novina pod prijetnjom odvjetnika su se vremenom utišale. No kao posljedica došlo je do pada povjerenja u politiku. Skandal je trajao dugo, s oscilacijama

nekoliko godina. Akteri se nikad, usprkos velikog napora, nisu uspjeli otresti stigme i javnih poniženja koje im je nanio. Iako su neki završili u zatvoru, za većinu osim sramoćenja (ukor, opomena) nije izrečena stroga sankcija. Danas je McCain jedan od najutjecajnijih američkih političara.

McCain ipak nije uspio pobijediti Obamu na izborima (Obama je obilno koristio u kampanji njegovu prošlost). Iz ovog prikaza izmaknula je možda jedna važna posljedica. Keating skandal otkrio je tragične nedostatke u bankarskom, sistemu, osobito ludilo napuhanog investiranja u nekretnine. Troškovi spašavanja (Lehman Brothers, Merrill Lynch, Moody's, Standard & Poor's, Goldman Sachs) bili su do tada nezamislivi. Kriza se prelila daleko preko granica SAD, postala je globalna, i za mnoge virtualno nerješiva (Grčka?).

Obamina vlada optužena je za "socijalizam" radi napuštanja ideje slobodnog tržišta i uvođenje striktnih pravila i regulatora financijskog tržišta. Sučeljeni s društvenim posljedicama, zaboravili smo da su pravi korijeni krize u sprezi političkih interesa, novčarske elite, vlasnika medija i velikih banaka.

I skandal Keating Five trajao bi duže i bio ozbiljniji, da se cijela politička elita nije prestrašila gnjeva javnosti i mogućnosti da se skandal proširi, pa ga je vremenom kontrolirala i zataškala.

## **6. Ozbiljne posljedice malih grijeha**

Da se radi o povećanoj osjetljivosti prema zloupotrebama javne vlasti za privatno dobro vrlo plastično govori najznačajniji od liste sličnih primjera. I nije riječ o Sjedinjenim Državama već Europi. Radi se o kolektivnoj ostavci Europske komisije u dramatičnim okolnostima. Izvješće o zloupotrebama položaja nekih članova objavljeno je 15. ožujka 1999. u predvečerje, a iste noći svih dvadeset članova Komisije podnijelo je ostavku.

### *6.1. Ostavka Europske komisije*

Prije svega radi se o kolektivnoj ostavci vrlo važnog, politički i gospodarski moćnog tijela. Europska komisija je europska vlada. Njen zadatak je da potiče europsku integraciju, ona predlaže mjere i odluke europskog parlamenta, zakonske prijedloge koji vode računa o cjelovitom europskom interesu. Članovi komisije, "ministri", nezavisni su u djelovanju od vlada koje su ih predložile, a imenuju se na razdoblje od pet godina. Riječju, radi se o jednoj od najmoćnijih vlada na svijetu.

Sve je započelo javnim postavljanjem pitanja o zloupotrebama fondova u Europskom parlamentu i još prije anonimnim pismom u kojem se optužuje za zloupotrebu fondova za znanost i promicanje turizma. Nakon toga jedan od članova Parlamenta i revizor poslovanja Paul van Buitenen obavijestio je zastupnicu stranke Zelenih, o slučajevima nezakonitosti i neodgovarajućoj reakciji njegovih nadređenih koji su pokušali zataškati slučaj i umanjiti njegov značaj. Koncem listopada predsjednik Europskog parlamenta zahtijevao je od predsjednika Komisije Jacquesa Santera da temeljem članka 206. Europskog ugovora, informira Parlament o takvim optužbama. 14. siječnja 1999. Europski parlament odlučio je raspraviti o efikasnosti i preglednosti trošenja proračuna i predložio stvaranje "skupine nezavisnih eksperata" koji će pregledati poslovanje. 27. siječnja dogovoren je sastav i ovlaštenja takve skupine, a početkom veljače započeo je njen rad. Nakon šest tjedana skupina je podnijela izvješće, a Komisija je odmah podnijela ostavku.

Dakle postupak je proveden hitno. Datume i dinamiku događaja spominjem jer je doista impresivna, i svjedoči o brzini i odlučnosti da se sumnje odmah raščiste. Što je pisalo u izvještaju? Pet članova te "skupine nezavisnih eksperata" zaključilo je da je ogroman stroj europske birokracije izmakao kontroli. Uopćeno je rečeno da se ne postupa pravilno i da se sredstva rasipaju, a da na dojave o zloupotrebama nije dovoljno odlučno odgovoreno.

Nije pronađeno nijedno kažnjivo djelo za koje bi osobno odgovarali članovi Komisije. Oni su odgovorni za stanje u pojedinim oblastima, te se navodi: "gubitak nadzora znači tešku odgovornost za 'ministre' osobno i Komisiju u cjelini". kaže se dalje: "Komisija nema jednostavnu, brzu i praktičnu internu financijsku proceduru za utvrđivanje individualne odgovornosti za nezakonitosti... iskušenje da se izbjegne objektivna odgovornost je opasna. Objektivna politička odgovornost je u krajnjem slučaju pokazatelj demokratičnosti". Od

"strašnih" stvari pronađene su nezakonitosti u promicanju turizma (nejasni putni troškovi i reprezentacija), lažni ugovori o zapošljavanju dvije osobe na programima humanitarne pomoći, ugovorima o tehničkoj pomoći za razvoj znanosti ("Leonardo Da Vinci program"), postupcima dobivanja poslova (još u 1993!) u uredu za sigurnost, te propustima u čuvanju antiterorističke opreme.

Šest optuženo je za favoritizam. Najviše optužena Edit Cresson, prva žena koja je u Francuskoj obnašala dužnost predsjednice vlade, a u Komisiji brinula o znanosti i obrazovanju. Osumnjičena je da je pomogla preporukom svom zubaru u dobivanju stipendije za znanstveno usavršavanje. Erkki Liikannen optužen je da je pomogao sklapanju dvaju ugovora u jednom znanstvenom istraživanju u čemu je bila zainteresirana njegova supruga, inače sasvim profesionalno i privatno odvojena od njega. Sporno je plaćanje dvaju putnih naloga za gospođu Liikannen. Joao de Pinheiro optužen je za to da nije na vrijeme prekinuo rad u svom sveučilištu i da je pomogao u zapošljavanju svog nećaka. Jaques Santer pak optužen je za pomaganje jednoj kompaniji u dobivanju poslova, a M. Wulf Mathies za sklapanje ugovora o zapošljavanju sa svojom prijateljicom. Iznosi koji su u pitanju, u odnosu na ukupan proračun su zanemarivi. Nijedan od spomenutih nije ostvario osobnu materijalnu korist. Cijela komisija podnijela je ostavku, uz napomenu da se nadaju da će to pomoći daljnjem jačanju europskog zajedništva. Za novog predsjednika je imenovan Romani Prodi, bivši premijer talijanske vlade, koji je odmah obećao da će obnoviti ugled Komisije i učvrstiti mjere protiv korupcije.

Zar su europski političari anđeli? Našem ministru, a još manje vladi za tako nešto ne bi palo na pamet da podnose ostavke. Kakva ostavka kada se ne radi o nikakvoj krivnji, već sitnoj grešci ili neurednosti. Tko bi trebao dati ostavku kada zagovara dobivanje stipendije za nekog prijatelja. Tko bi dao ostavku zato što nije objasnio troškove reprezentacije? Tko bi dao ostavku zato što podređeni njegovog podređenog nije pošten već sitni lopov?

Međutim nije riječ o sitnici. Nije važan niti iznos novca, niti osobna materijalna zainteresiranost, već uredno djelovanje službe, ugled u javnosti i stabilnost političkog sustava. Kao što se ne može biti samo malo trudan, ne može se biti samo malo nemaran ili nepošten na tako važnoj dužnosti. Ljudi nisu nepogrešivi i nisu anđeli, zato su tu institucije i demokratska praksa koja ih mora učiniti takvim. Egzaltirano osjećanje dužnosti, poštenja i odgovornosti

pretpostavka je obnašanja političkih položaja u demokratskim društvima. Alternativa je jasna. Nju smo spominjali na početku. Alternativa je nizanje sistematskih kampanja progona gdje nije jasno da li se radi o kriminalu ili sprečavanju političke opozicije, ili i jednom i drugom. A u takvom izboru, svima se samo politika gadi, političari svi, bez razlike, smatraju nepoštenim. Ništa više ne doprinosi jačanju vlasti nego njen ugled, legitimacija poštenih, časnih i sposobnih ljudi. Konzekvenca optužbe je ostavka.

## **6.2. Rušenje granice privatnosti dužnosnika: privatni skandali dužnosnika**

Dužnosnici i službenici ne obavljaju samo javni posao. Usprkos toga što se nastoji jasno razlikovati njihovo javno i privatno djelovanje, što je viša razina javne vlasti to postaje sve teže. Mediji imaju interes i sve jače opravdanje („javnost ima pravo znati“) za prodiranje i u osjetljivu privatnu sferu nositelja javne vlasti.

### *6.2.1. Skandali i otvorenost: primjer Ujedinjenog Kraljevstva*

Vjerojatno najjasniji primjer navedenog je politička povijest Velike Britanije u zadnja dva stoljeća. To nije samo radi toga što su Britanci osjetljivi na etička pitanja obnašanja vlasti, radi toga što i tamo postoji estradizacija političkog života i neumoljivi žuti tisak. Vjerojatnije se radi o britanskoj političkoj tradiciji u kojoj postoji odbojnost prema hipokriziji, laganju ili svjesnom prikrivanju nečasnih postupaka. U većini skandala ne radi se o kršenju zakona, zabranjenim radnjama, kaznenim djelima. Ako takvi elementi i postoje oni su u drugom planu. Postupak, često tek otkrivanje slučaja, zadržava se na moralnoj osudi, a prokazani, bez izuzetka, a često i bez pozivanja na pravne mogućnosti zaštite (kleveta, zabrana objavljivanja).

Izbjegavanje odgovornosti, laganje ili iskrivljenje istine ravno je političkom samoubojstvu. Skandala ima toliko (www) da ih se ovdje ne može niti nabrojiti, a kamo navesti detalje. U skandalima su akteri bili vodeći engleski političari (Balfour, David Lloyd George, Winston Churchill, M.Tatcher, T.Blair, Brown). Skandali su podjednako zahvaćali političke stranke bez obzira na ideološku orijentaciju i program. Istina danas ih je više nego nekad, no to treba pripisati većoj otvorenosti podataka, aktivnim medijima i istraživačkom novinarstvu.

Osim političkog iskustva o tome kako se politički skandali razrješavaju, okončaju ili prikriju Velika Britanija posjeduje i sistematizirano iskustvo izgradnje normi i institucija kojima se potiče izgradnja morala u politici.

Skandali povezani sa seksualnim ponašanjem, koje inače spada u privatnu sferu čovjeka, u Velikoj Britaniji ponekad povezani s preljubom, prostitucijom, pedofilijom i homoseksualizmom u političkom životu nisu rijetki. Sami po sebi ti skandali i kad nisu povezani s misterijom vlasti, izazivali bi interes, no u eksplozivnoj kombinaciji seksa, novca i moći izazivaju podjele i jake osjećaje.

Jedan od presudnih skandala koji je duboko potresao britansku političku scenu bila je „Afera Profumo“. John Profumo bio je ministar obrane u konzervativnoj vladi Harolda Macmillana, političar visokih ambicija i dobre reputaciji. Prikazivao se staloženim obiteljskim čovjekom u vezi s utjecajnom ženom. Ministar je na jednoj raskalašenoj zabavi upoznao atraktivnu devetnaestogodišnju djevojku koja mu je postala ljubavnica. Veza je otkrivena, a pokazalo se da gospođica Keeler održava istovremeno vezu s kapetanom Ivanovim, službenikom sovjetskog veleposlanstva. Profumo je vezu najprije kategorički negirao, no interes javnosti i dokazi bili su sve jači. Tome je pridonosila fotogeničnost i nedostatak inteligencije sudionika. Pokazalo se da postoji lanac organizatora koji su se brinuli za zabavu visokog društva. Pokušaji da se sve zataška samo su dalje privlačili pažnju a interes nije prestao ni ostavkom (iz zdravstvenih razloga) Johna Profuma, koji se posvetio volonterskom i humanitarnom radu.

Istraga je pokazala (a vodio ju je čuveni sudac lord Denning) da nacionalna sigurnost nije bila ugrožena, no osuđeni su za skandal sporedni likovi, kako je ustanovljeno 2014 kada je istraga ponovljena. Glavno pitanje tek formalno je bila nacionalna sigurnost a stvarno stil života aristokracije i visoke politike. Na slijedećim izborima konzervativci su doživjeli uvjerljiv poraz.

U povijesti bračne prevare (John Wilmot, Lloyd George), sklonost prostitutkama (William Gladstone, ili istospolne veze (Mervyn Truchet, Lord Arthur Pelham, Paul Latham, Tom Driberg) također su završavale ostavkama.

Daleko veća skupina skandala povezana je sa novcem. Na primjer 2006 izbio je mučan politički skandal koji je otkrio da su se titule i odlikovanja davala za obilne donacije. Vlada je parlamentu predložila popis uglednika no uspostavilo se da je ta lista uvelike slična popisu



velikih donatora laburističke stranke . Prijedloga T. Blaira je odbijen, a slučaj prepušten policijskoj istrazi. Visoki dužnosnici stranke, pa i premjer Blair, saslušavani su u policiji. Stranka je odlučila odbiti i vratiti donacije. Zakonska regulative financiranja stranaka bitno je izmijenjena.

To nije jedini ozbiljni izazov za vladu T. Blaira. Na izborima 1997 u izbornom manifestu Laburistička stranka obećala je zabranu reklamiranja duhanskih proizvoda. Nakon pobjede na izborima obećanje je održano s jednom važnom izmjenom. Zabrana se nije odnosila na reklamiranje cigareta na utrka formule 1. Mediji su kritizirali takvu odluku a istraga je pokazala da je Bernie Ecclestone, vlasnik licence utrka donirao milijun funti u izborni fond. Blair se javno ispričao biračima jer nije na pravi način postupio i obećao povrat novca.

Veliki skandal izbio je i pred par godina kada je podpredsjednik Parlamenta optužen za više seksualnih delikata koji imaju i obilježje kaznenog djela. Podnio je ostavku a sud još ispituje njegovu kaznenu odgovornost.

### **6.3. Skandali i relativna zatvorenost: primjer Francuske i Italije**

Stvaranje afera oko privatnog i emocionalnog života vodećih političara određeno je i općim kulturnim obrascem. Francois Mitteran, godinama je faktički, pored supruge Danielle i uz njeno znanje, živio s Anne, 27 godina od njega mlađom ženom. Vaza je trajala više desetljeća, a pored tog bilo je i drugih avantura. Imali su i zajedničko dijete, djevojčicu To nije bila nikakva tajna, za nju su znali svi pa i mediji, uostalom 36 policajaca bilo je zaduženo za njenu sigurnost, a država je plaćala i raskošan smještaj. Pokušaj satiričkog prikaza tog trokuta zastrašivanjem su spriječile tajne službe. Još bizarniji je slučaj Francoise Hollanda koji je svoju partnericu, Segolene Royal, pretvorio u prvorazrednog političkog oponenta (ona je bila kandidat za predsjednicu!), a zatim i nju zamijenio s mladom glumicom Julie Gayet. Sa Segolene Royal živio je, više od dvadeset godina, u izvanbračnoj zajednici i imao četvero djece. Buran život vodili su i drugi, a ne samo socijalistički predsjednici (Sarkozy).

Francuska javnost izbjegla je moraliziranje nad takvim životnim stilom. Mediji to nisu smatrali temom, ili bar pristojnom temom. Uostalom mnogi, ne baš uzorni političari su nesmetano širili

glasine o svom privatnom životu i vezama s atraktivnim i znatno mlađim ženama (Castro, Gadafi, Mobutu, Mandela, Tito, Putin, te naročito Mao).

Iako na prvi pogled objašnjene treba tražiti u kulturalnim razlikama (strogi sjevernjački kalvinizam prema fleksibilnom kršćanstvu Juga) takve razlike su površne. U mnogim društvima karizmatički elementi poretka vlasti, podrazumijevaju i mačističko tumačenje vođe. Vlast sama po sebi nije afrodizijak, već znak mogućnost da se utjecaj trži za lojalnost, ljubav, obožavanje i seks. Zašto se, na primjer, takvi skandali ne toleriraju ženama političarkama? Osjećaj neograničene moći političara ne zaustavlja se samo na jednom grijehu.

O tome govori jedan drugi primjer: Italija. U Italiji kriza povjerenja u politički system i institucije nekad se povezivala s specifičnom političkom kulturom, opravdavala tradicijom i inercijom, pa čak i opasnošću dolaska komunista na vlast. No proteklih nekoliko godina pokazalo se da nedostatak povjerenja nije u pojedince koji su primali mito i širili uvjerenje da je to normalno i nužno u politici, pa ni to da je problem u zastarjelom izbornom sustavu, ideološki arhaičkim, a stvarno korumpiranim političkim strankama, već sve to zajedno a da okidač nije bilo pravosudno sankcioniranje skandala već emocionalna eskalacija kod seksualnih skandala Silvia Berlusconi i njegovih orgija. To je više od svih krađa i korupcije, više od nekompetentnosti vlada i ministara dovelo do pada vlade izbornog poraza, raspada stranaka (čak i Sjeverne Lige) nastanka novih pokreta i stranaka (Chinque Stelle) i radikalnog preusmjerenja birača. Prepoznati razmjeri i veličina ponukala su i najveće cinike i hedoniste da aktivno kritiziraju prezrenu političku klasu. Čak i dolazak osobno neukaljanih i sposobnih premjera (Monti, Renzi), odricanje od raskoši i štednja (talijanski zastupnici imaju deset puta veće prihode i beneficije od hrvatskih), izmjena izbornih zakona, promjene u medijima, nisu popravile reputaciju političara i prezir prema vladajućoj političkoj klasi.

Javna predodžba o razmjerima korupcije (tangentopoli) i statistika je zaprepašćujuća. Korupcijske afere otkrivene su u preko trideset gradova, u pritvoru se našlo 830 menadžera i političara samo u 2014, a još 1000 je pod istragom. Više od 50 zastupnika, iz svih stranaka, ostalo je bez imuniteta. Točni razmjeri raširenosti korupcije ne mogu se utvrditi, no nizovi političkih skandala upućuju na povezanost politike i ilegalnih poslova, organiziranog kriminala. Policijskih, istražnih i sudskih tijela. skandali s zloupotrebom bankarskih fondova (vatikanska

banka) desničarskim zavjerama (P2 masonska loža), lijevom urbanom gerilom prokazali su veze mafije i tajnih službi, političara i medija. Bettino Craxi, premijer morao je podnijeti ostavku i pobjegao iz zemlje. Akcija "čiste ruke" (*mani pulite*) i istrage protiv desetaka lokalnih i nacionalnih dužnosnika. Razvodnjavale su se u dugim postupcima, a iznad svega postojala je zaštita i samog državnog vrha. Skandali praktički i nisu prestajali, mijenjale su se samo osobe a ne i uloge. Iako su doneseni strog i naizgled efikasni zakoni koji predviđaju stroge kažnjavaju je li moguće zaustaviti skandale na granici frivolnosti i zaboraviti da takva redukcija na fizički opis nije dovoljna, potrebna je društvena reinterpretacija i psihološki pojačan osjećaj vrednovanja sudionika skandala, ma koliko se radilo o privatnim stvarima. Jedan od najvažnijih primjera je niz političkih skandala koji su odredili format i sudbinu.

### 6.3.1. Sankcije skandala: primjer Japana

Najprije ekstremni primjer Japana. Za političara je dobra reputacija, ponos i unutarnji osjećaj odgovornosti, važniji od života. Naravno da je poriv za preživljavanjem, kod ljudi jači od svega, no u nekim društvima osjećaj sramote ne može se zaboraviti i potisnuti. Japanska kultura podrazumijeva vrlo stroge moralne principe i nastojanje da se oni zadrže usprkos okolnostima. U društvu, „pod nebom“ sve treba biti na svojem mjestu i u harmoniji. Dobro je dobro a zlo je zlo, a svatko zna što je učinio, i u odrazu drugih ljudi to se ne može relativizirati. Dobro ponašanje i poštovanje su na stalnom iskušenju, i osramotiti se javno je neoprostivo. Zato moralni osjećaj funkcionira na specifičan način, drukčiji no igdje na Zapadu.

Od najranijeg djetinjstva majka usađuje osjećaj odgovornosti djetetu. Prvi stupanj moralnog razvitka je učenje etičkih vrijednosti u dobi osnovnog školovanja. U svim japanskim devetogodišnjim osnovnim školama jedan sat tjedno posvećen je moralnom odgoju. Djeca usvajaju društvene moralne norme i vjeruju u autoritete koji ih zastupaju. Ne radi se samo o nagradi i kazni. Roditelji ili učitelji prijetnjom kaznama postižu poslušnost a djeca i nesvjesno preuzimaju društvene norme iz straha od autoriteta. No vrijednosti društva se internaliziraju i prihvaćaju kao vlastiti stav. Pričaju se i analiziraju priče i moralni primjeri japanske povijesti. Osnove morala epitomizirane su u Bushido kodeksu, knjizi koja od čovjeka plemenitog života zahtjeva osam vrlina: pravednost, hrabrost, velikodušnost, pristojnost, iskrenost, čast i lojalnost. Poštenje se podrazumijeva smo po sebi kao odsutnost sebičnosti i predanost moralu. Biti nepošten je slabost i gubitak časti. Čast je neuništiva ljudska vrlina, koja nas razdvaja od

divljaka, dakle važnija od prolaznog života. Čast se iskazuje i u dobrohotnosti, brani se iskrenošću i dobrim ponašanjem. Lojalnost je iskrena podređenost višima, a zapravo kod javne dužnosti, podređenost javnom i nacionalnom. Ta načela, makar izvorno vrline plemenitih, temelj su etičke i društvene strukture Japana.

Sankcije za kršenje kodeksa su brutalne. Ponekad je jedini način isprike, protesta i nošenja sa javnim sramoćenjem - tradicionalno ritualno samoubojstvo. Nitko to ne izriče kao kaznu, nitko to ne očekuje od običnog čovjeka, no plemeniti ljudi koji imaju snažan osjećaj savjesti i odgovornosti pred zajednicom time traže oprost i potvrđuju načela. U prošlosti takvih primjera je više, no i danas javna sramota je najteži grijeh za političare. Tadahiro Matsushita, ministar financija, na vijest da će novine objaviti i aferu s njegovom ljubavnicom, 2012. počinio je samoubojstvo. Nekoliko godina ranije, 2007, isto je, pod pritiskom odgovornosti i neuspjeha, te optužbi za nemar u financijskim transakcijama učinio ministar poljoprivrede Toshikatsu Matsuoka. On je kao ministar imao po uobičajenim shvaćanjima malen ured kojeg je mijenjao za luksuzni s povećanim troškovima, što je izazvalo javne i medijske kritike. Ispričao se javnosti, no prije saslušanja pred parlamentarnim povjerenstvom izvršio je samoubojstvo.

Japan je sekularna zemlja bez dominantne religije, no društvo snažnog poštivanja tradicije i odgovornosti. Bushido kodeks i načela šintoističke religije postale su temelj modernim građanskim vrijednostima. Ona nisu utemeljena na ideji kalkulacije: da se etičkih normi treba pridržavati jer je to dobro, jer donosi uspjeh i sreću. Korisno je biti dobar. Na kratki ili dugi rok štetimo sebi ako se ne ponašamo etički ispravno. U ovom stupnju uči se poštivanje pravila radi straha, izbjegavanje štete imovini ili agresija prema ljudima, odnosno, na višoj razini, uči se uzajamnost (što ti meni ja ću tebi) i to da i drugi imaju priznate interese. Kako nas ocjenjuju drugi, tako mi ocjenjujemo moralnu ispravnost naših postupaka. Naravno i mi ocjenjujemo druge. Habitualizacijom i vremenom prihvaćaju se apstraktni zahtjevi i obaveza. Moralni stav oslanja se na prosudbu apstraktno i univerzalno određenih odgovornosti i dužnosti. To je stupanj moralnog razvitka u kojem se kao vlastito pravilo prihvaća jednakost mjerila za sve ljude (univerzalnost) i pravilo prihvaćamo radi njegove opće važnosti (apstraktno) za društvo, a ne radi interesa ili straha. Masovno je prihvaćanje i postaje razumljivo «zlatno pravilo» kojeg poznaje većina religija i etičkih sustava - «ne čini drugom što ne želiš da se desi tebi.

Viši stupanj moralne prosudbe ne dosiže većina ljudi, no on se smatra normalnim za ljude koji obavljaju javne i odgovorne dužnosti. On obuhvaća stvaranje moralnog stava potaknutog izvornim osjećajem o društvenoj međuzavisnosti i potrebi za općim dobrom. Ta najviša razina rijetko se dostiže, mada kod izuzetnih pojedinaca je to skup ideja, moralnih vodilja prema svojoj savjesti. Zato Bushido kodeks nije puka deklaracija ideala, već vodilja u moralnoj prosudbi dužnosti. Japan nije idealno, već nama različito društvo, u kojem se ponekad i krše etika i zakon, poučan primjer kako stotinu godina intenzivnog prosvjećivanja, i dublji temelji tradicije, daju rezultata.

#### 6.4. Moralna panika

Koncept moralne panike uveden je u društvene znanosti tijekom krajem dvadesetog stoljeća. Primijećeno je da postoji posebna dinamika društvenih pokreta, da se novi društveni ciljevi standardi pojavljuju prema određenom obrascu, pa moralna panika pravilan i tipičan slijed faza; "Nešto ili neko definira se kao prijetnja vrijednostima ili interesima. Ovu prijetnju mediji prikazuju u lako prepoznatljivoj formi. Naglo raste zabrinutost javnosti. **Javlja** se reakcija vlasti ili onih koji utječu na stvaranje javnog mnijenja. Panika se povlaci ili rezultira **društvenim** promjenama". Za pojavu „moralne panike“ važna je pojava *moralnih poduzetnika* koji se uključuju u temu. To su nekad političari, nekad novinari (osobito kolumnisti i bloggeri, često stručnjaci) vjerski autoriteti, koji dalje raspiruju temu i unose emocionalne i personalne elemente u raspravu. Svaka, pa i razumna oporba i argumentacija javno je utišana. Ističe se pojedini primjer, jake statistički nedokazane pojave (samoubojstva dužnika, demografska katastrofa) Nastaje atmosfera lova na vještice, ali u mnogim slučajevima izostaje strast masovne hysterije. Primjeri pedofilije, nasilja u obitelji, navijačkog nasilja, pokazuju taj obrazac. Nakon nekog vremena pokret se smiruje no ostaju trajni učinci u masovnoj kulturi.

Ideja da je potreban neki akter koji će prepoznati novu pojavu (obično ona davno postoji!) dati tumačenje temeljeno na moralnoj osudi potječe iz kriminologije (crvena), no primjenjiva je na analizu političkih skandala, osobito u Sjedinjenim Državama. U devetnaestom, stoljeću „moral entrepreneurs“ bili su slobodni novinari, crkve, zavjerenički klanovi, no u dvadesetom tom popisu treba priključiti i političke stranke, televiziju i Internet, nevladine organizacije, stručne udruge, fondacije i samostalne intelektualce. Politička scena postala je napučena akterima propitivanja moralnih pitanja.

Nema velikih i malih političkih skandala. Točnije ne može se predvidjeti kada će, u vrlo sličnim situacijama, nastati velika afera, kada će padati ostavke, pokrenuti istrage i suđenja, a kada će mediji i javnost relativno mirno podnijeti situaciju. Još manje je uvjerljiv argument da će birači na izborima kazniti osumnjičene i krive, jer makar je to logički uvjerljivo ne događa se uvijek. Nekada je nerazumljivo zašto se za minorne prekršaje stvaraju i rastu afere, a kod drugih se mirno konstatira: „tko radi taj i griješi“. O sudbini skandala ne odlučuje jedan faktor već mnogobrojni čimbenici (slučaj?). Ovdje smo naveli i primjere odgovornosti ministara, predsjednika i premijera, za ljudski razumljive ljudske slabosti ali taj kriterij prosječnosti („to se svakom može dogoditi“) ne vrijedi za dužnosnike. Primjeri da se podnose ostavke zbog

korištenja službene kartice (uz kasniji povrat!), primanje preko reda, ubrzani postupak dobivanja dokumenata, ili sitne objesti ne mogu se smatrati pravilom. Međutim takve priče obuzimaju misli i maštu građana, postaju urbani mitovi (Švedska, danska, Island), i govore o želji građana da imaju uzorne političke predstavnike. za misaoni eksperiment zamislite kako bi naši birači reagirali na činjenicu da je Islandska premijerka ili njemački ministar vanjskih poslova deklarirani ljubitelji istog spola, ili kako bi njihovi birači reagirali na činjenicu da dužnosnici prepisuju doktorske i diplomatske radnje, kupuju darove službenom karticom ili prisluškuju političke protivnika?

Politika samo izvana izgleda kao ležerne profesija. No nesmiljena otvorenost prema javnosti stvara kod političke klase panične obrambene reakcije, zelju za zaštitom privatnosti. Međutim tu je paradoks: u želji da se prikažu biračima u boljem svijetlu, bez krznanja dozvoljavaju interes javnosti kada ih se prikazuje u pozitivnom svijetlu, moraju trpjeti i interes javnosti kada se radi o glasinama, trivijalnim događajima, privatnom životu ili skandalima i kritici. Zbog broja moramo napraviti izvjestan izbor i donekle generalizirati nekoliko zaključaka iz posebnih slučajeva. Broj skandala se povećava, a područje zaštićenog privatnog života političara se sasvim smanjilo. Javnost ne samo da ne želi ignorirati ljubavne afere, a ljudske slabosti ne mogu se koristiti kao izgovor i opravdanje.

Moralne reakcije javnosti ponekad su brutalne. Iako odlučuju o milijunima, ratu i miru, životima i porezima, političari odgovaraju i za sitnicu, jer ne mjeri se materijalna već moralna težina slučaja. Pored toga, pokušaji odgađanja odgovornosti i nastojanja da se slučaj minorizira ili zaboravi izgledaju bijedno. I najvještiji spin-doktori koji se bave „kriznom komunikacijom“ rijetko uspijevaju. Isprike i opravdanja su dobro sredstvo odvratanja pozornosti. Afere završavaju preciznim istragama, izvješćima parlamenta, ostavkama ali i izgradnjom pravila i institucija. Demokratski mehanizam odgovornosti ne djeluje savršeno i ne djeluje uvijek, no vlada koja trpi terete otvorenih ili tinjajućih skandala nema izgleda na izborima. Zato se rekonstrukcijama kabineta, ostavkama, novim i strožim pravilima želi i kupiti vrijeme ili skrenuti pozornost. Izjednačenost dvaju vodećih stranaka, opasna i opaka, nimalo dobroćudna i u moralnim pitanjima netolerantna, igra u politici veliku ulogu. Moralna vjerodostojnost je političko oružje.

To je važna poanta. U politici se ne reagira na moralnu osudu, ne uvijek i često samo površno. Međutim mehanizam konkurencije rijetko zakazuje. Demokratski politički sistem je visoko kompetativan. Politička konkurencija utječe na efikasnost i vjerodostojnost političkog sistema. Recimo danas je malo vjerojatan uspjeh ljudi u politici koji nemaju više obrazovanje, međunarodno iskustvo ili neku ekspertizu (upravnu, ekonomsku). Financijska i poslovna nezavisnost relativne su prednosti. Iskustvo vođenja velikih organizacija nezaobilazan je uvjet. Napredovanje kroz stranačku strukturu i obnašanjem funkcija na nižim razinama međusobno su povezani. Kompeticija na svakom od tih fronti nadmetanja jednostavno diskvalificira svakoga tko nije u stanju zadovoljiti navedene kvalitete, a posebno dodatnu: moralni format vođe. U uvjetima relativno skromnog izlaska i složenih posrednih izbora, selekcija je strašna. Ovo, na primjer, vrijedi za Sjedinjene države, gdje nacionalni kandidati uspješnu političku karijeru započinju relativno rano i od najnižih stupnjeva, a gdje dvostranačje potiče nadmetanje ličnosti (mada stranački i lobistički stroj ne škodi). Jednom izabran kandidat nema odmora. Strast i ambicija, pomažu kao i demagogija i komunikativnost, no konkurencija vrebava svaki pogrešni korak, priželjkuje aferu koja će uzbuditi javnost. Osim kriterija formalne uspješnosti zahtijevaju se i osobne vrijednosti. Radi svih tih razloga, što je veća izjednačenost kandidata, što je veća kompeticija, veća je i potreba za deklarativnim i stvarnim prihvaćanjem demokratskih moralnih vrijednosti. To se vidi i usporedbi povijesti političkih skandala. Pred dva stoljeća i manje skandali su se ticali potkupljivanja, materijalnih zloupotreba i prijevара, no danas se tiču i osobnih odnosa (seksualni skandali), utjecaja na policiju i pravosuđe (obstruction of justice) i međunarodnih odnosa.

Politički sustav postoji na ravnoteži sumnje i povjerenja. Saint Just je govorio: demokracija počiva na nepovjerenju u ljude i institucije. Fukuyama pak kaže da bez povjerenja nema društva i da demokratska vlast pretpostavlja postojanje povjerenja jer se ne može oslanjati na prisilu, ne može neprekidno tjerati prijetnjom. Trajnost političkog povjerenja temelji se na učinkovitosti vlasti, njenoj efektivnosti na dugi rok, postizanju onih ciljeva koje obećava.. Oni koji traže povjerenje trebaju ga i zadobiti. Lijek za skandale nije skrivanje već otvorenost informacija.