

ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ ЕТИКЕ И ЈАВНА СЛУЖБА

Александар ФАТИЋ

ВАНВРЕМЕНОСТ ПРОБЛЕМАТИКЕ МОРАЛНОГ УПРАВЉАЊА ДРЖАВОМ

„Победници, онда, треба, у било ком тренутку да се то деси, уколико желе да постигну одговарајућу сигурност, да изаберу, после узајамног консултовања, најбоље људе који се могу пронаћи међу Грцима, људе пре свега у зрелим годинама, који код кућа имају жене и децу, који воде порекло од дугог низа угледних предака и од којих сваки поседује одговарајућу количину личне имовине. За град од десет хиљада становника довољно је педесет таквих људи да њиме управљају.” (Платон, *Седмо њисмо*).¹

Теоријска расправа о очувању интегритета јавне службе и спречавању њене корупције се може водити на различитим нивоима, разматрајући кључне појмове попут корупције у начелу, специфичности јавне службе, јавног и приватног интереса, моћи коју јавним службеницима даје држава, и моделима вршења притиска на државу и на јавну администрацију да на један или на други начин дистрибуирају ту моћ у јавности. Реч је, у основи, о демократској теорији. Када се теоријске расправе ове врсте илуструју конкретним примерима, то јест када се сагледају у перспективи конкретних, животних ситуација у којима се јавни службеник налази када доноси одлуке које ће се касније карактерисати као

¹ Цитат према енглеском преводу: Plato, *The Collected Dialogues*, приредили: Edith Hamilton & Huntington Cairns, превод: L. A. Post, Princeton University Press, Princeton, 1961, p. 1575.

морално интегрисане или пак коруптивне, све претходне појмовне расправе се сажимају у личну драму доношења одлука. Та лична драма се одлучује пре свега вредностима које појединац прихвата, дакле, питањем о томе у којој мери је успео да интегрише вредности јавне службе и одговарајућег морала, и степеном личне снаге, односно моралне интегрисаности појединца. Оба питања спадају у област етике и због тога се данас комплетна стручна расправа и специјализована обука јавних службеника у области интегритета управљања углавном води у дисциплинарном оквиру етике. Циљ овог поглавља је да понуди кратак општи увод у основне принципе етике, да би се потом, у наставку овог уџбеника, читалац могао бавити конкретним врстама етике према кључним областима и проблемима етичког поступања у јавној служби.

Етика јавне службе, пре свега, иако је питање индивидуалног интегритета, подразумева системске претпоставке како би се у јавну службу изабрали људи за које постоје добри разлози за веровање да поседују довољан лични интегритет, и потом да би им се помогло да тај интегритет у специфичној позицији јавног службеника и очувају. Питање о системским претпоставкама за избор јавних службеника се поставља од најранијих фаза организације јавне администрације. Погледајмо укратко које су претпоставке, већ у 4. веку пре нове ере, биле предмет разматрања у организацији зачетака јавне управе.

У своме *Седмом њисму* свом пријатељу Диону и његовим пријатељима, Платон описује проблеме повезане са успостављањем легитимне власти после политичких преврата и промена елите.² Он почиње приповедање описујући како је, док је био младић, Атином владала структура која је злоупотребљавала власт поступајући насилнички и увредљиво према грађанима, што је довело до револуције. Након збацивања старе власти, каже Платон, нова политичка елита која се састојала од педесет једног човека преузела је контролу над Атином, и то, како он каже, једанаест у самом граду, десет у Пиреју као посебној административној јединици унутар атинске државе, и тридесет као „врховни владари целе

2 Видети: Платон, *Писма*, превели: Ксенија Марицки Гађански и Иван Гађански, Рад, Београд, 2001, стр. 37–9.

државе”. Другим речима, успостављен је мини-федерални систем у грчком полису, са две „покрајинске владе” и једном „савезном”, која је имала највећу моћ.

Међу тридесет „врховних владара целе државе” било је Платонових рођака, па су га они, „природно”, позвали да им се и он придружи у јавној администрацији, „подразумевајући његову способност за тај задатак”, како сам каже. Будући млад и амбициозан, Платон је прихватио позив, понесен идејом да би могао учествовати у управљању Атином на начин којим би се она „исправила од неправедног живота”. Међутим, убрзо се уверио да је, према новим владарима, „претходна влада изгледала као златно време”. Између осталог, нова „демократска” влада је захтевала од старог и поштованог учитеља Сократа да, са неколицином других људи, пође и на силу доведе једног свог пријатеља да би он био убијен без кривице. Како Платон каже, циљ овог поступања био је да Сократа, увлачећи га у злочин против пријатеља, „вежу за своју владу, хтео он то или не”, дакле да га, како би се данашњим политичким жаргоном рекло, „компромитују”. Када је Сократ, немогавши да себе натера на такав поступак, одбио да учествује у „злочиначком подухвату”, није прошло дуго а влада га је оптужила и извела на суд за „неверовање у богове у које верује држава и за кварење младежи”, за шта је осуђен на смрт. Платон се, потом, „са гађењем”, повукао из политичког живота, увидевши да је, с обзиром на „врсту људи који се баве политиком, законе и обичаје у владавини”, исправна владавина изузетно компликован и тежак задатак.

„Пре свега, ништа се није могло учинити без пријатеља и лојалних савезника, а такве људе је било тешко пронаћи, јер се нашим градом више није владало према законима и пракси наших очева. Такође, било је немогуће формирати такве људе изнова, јер за то нису постојале претпоставке. Штавише, писани закони и обичају су корумпирани запрепашћујућом брзином. Стога сам и ја, који сам испочетка био тако пун ентузијазма за јавну каријеру, гледајући на вир јавног живота, видео незасито кретање и покретне струје, тако да ми се завртело у глави (...). Коначно сам схватио колико је у свим савременим

државама, без изузетка, систем владавине био лош.”
(*Седмо њисмо*).³

Платон описује стање које без икаквих тешкоћа асоцира на актуелне проблеме у „демократској” владавини. Дакле, промена политичке елите је наступила услед незадовољства претходном владом, али је, према новој влади, после извесног времена, стара почела да изгледа „као злато”. Нова влада је корумпирала добру традицију и законе, јавне установе и праксу, и покушала је да компромитује интелектуалце (Сократа), вршећи на њих притисак да учествују у нечасним поступцима власти како би их онемогућили да у будућности критикују владу („како би га везали за своју владу, хтео он то или не”). Када су интелектуалци, чији је Сократ овде пример, одбили да учествују у „државном криминалу” (присетимо се колико је само у Србији током последњих двадесет година било убистава недужних људи од стране власти), власти су га оптужиле за неко „морално-политичко” кривично дело („да не верује у богове у које верује држава и да квари младеж”), а потом законито ликвидирале. Дакле, Сократ је убијен на злочиначки, а ипак законит начин, јер је сам закон, заједно са институцијама, постао неморалан и нечасан. Такво стање је изазвало „гађење” код Платона, који је напустио јавну службу. Разматрајући, после тога, разлоге за своје разочарање, схватио је да они леже у „врсти људи који се баве политиком” (проблем етике у политици) и деформисаним законима и институцијама, са којима се није могло доћи до људи од интегритета који би обављали јавне функције.

Платон каже да се „ништа није могло учинити без пријатеља и лојалних савезника”, али су корумпиране институције онемогућавале да се такви пријатељи и савезници приволе на политичко ангажовање, а у редовима политичара и државног апарата их није било довољно. Такође, због корупције система, а овде се реч „корупција” користи у значењу нарушавања моралног интегритета, а не простог подмићивања, није било могуће, унутар система јавне администрације, култивисати такве људе, узорне јавне службенике. Другим речима, Атина 4. века пре нове ере имала је исто тако

3 Оп. cit.

„слабе институције” и „осетљиву транзицију” као земље југоистока Европе на почетку двадесет првог века нове ере. У оба случаја, постојали су исти етички проблеми, који се нису променили са драматичном променом историјских, социјалних, друштвених и политичких околности. Етичка питања су вечна и одговори на њих се не мењају са временом. Ти одговори су принципијелни у односу на сам појам државне управе, и када се етичке вредности развију и утврде, нема никакве потребе да се оне мењају и „ажурирају”. Морал није ствар прогреса и то је важно полазиште које треба имати у виду.

МОРАЛНА ДИМЕНЗИЈА ЛИЧНОСТИ ЈАВНОГ СЛУЖБЕНИКА У ИСТОРИЈСКОЈ ПЕРСПЕКТИВИ

Платоново размишљање о условима које припадник владајуће елите треба да испуњава да би свој посао могао обављати са одговарајућим интегритетом, подразумева да се бирају „најбољи људи међу Грцима” односно морално најсолиднији људи у свом народу. Пре свега, то морају бити људи у зрелим годинама, које подразумевају способност да се смирено разматрају проблеми у вези са владавином, те да се управљању прилази без страсти и брзоплетости. То, такође, треба да буду породични људи, који „код куће имају жене и децу”, дакле људи који имају искуство личне одговорности за породицу и чији се плодови одговорности могу видети по томе какве су породице подигли. Људи без породице, склони авантурама, представљају ризик када им се повери држава. Платон инсистира на условима који су у вези са стабилношћу и поузданошћу, са личним квалитетима који повезују способност појединца да успешно води своју породицу са његовом способношћу да води државу. Затим, Платон наводи да би јавни службеници требало да буду из угледних породица, дакле да сами буду одгојени у породичном амбијенту у коме постоји стабилност и одговорност, свест о јавном интересу, те да њихови преци треба да буду угледни представници народа. Коначно, јавни службеник мора бити релативно добростојећи грађанин, како не би био превише материјално мотивисан да злоупотреби јавну функцију ради стицања приватне користи.

Више од двадесет векова касније, у Кнежевини Црној Гори, приликом формирања „етичког правилника” за припаднике полиције на самом почетку двадесетог века (*Полицијски њравилник у Књажевини Црној Гори*), услови које мора испуњавати „жандар” су формулисани на следећи начин:

1. Узвишени задатак полиције јест старање о личној и имовној безбједности грађана;
2. За жандарме примају се добровољци, а да пријављени кандидат буде примљен за жандарма треба:
 - (а) да је црногорски припадник;
 - (б) да је писмен;
 - (...)
 - (г) да је доброг владања;
 - (д) да је умно и физички потпуно развијен;
 - (...)Првенствено право имају они ... (који) владају којим страним језиком ...
3. Они не смију никад опоро и на увредљив начин према људима поступати;
4. Жандарми морају бити свагда трезвени; не смију се одавати неморалном и неуредном животу, не смију беспослено остајати по крчмама и кафанама;
5. Као органи полицијске власти, жандарми нипошто не смију радити оно што другима забрањују, нити радити ма што што би код публике изазвало подругу и подсмјех;
6. Кад жандарм, по наредби или сам по својој дужности, има да изврши притвор над неким лицем, он ће пазити да то изврши на најуљуднији начин, поступајући мирно и човјечно са дотичном особом без граје, вике, псовке, гурања и злостављања ...;
7. Као најглавније карактерне црте, од сваког жандарма изискује се: неподмитљивост, искреност, истинитост, и чување тајне.

8. У мјесту где је одређен жандарм, треба да познаје људе из свих редова, а нарочито оне који су кажњени због злочина или пријеступа, или су иначе познати као крадљивци, варалице, блудници, беспосличари, смутљивци, коцкари, итд. Такође да познаје сва јавна мјеста, знатније приватне и јавне куће и зграде у којима се налазе кафане и друге радње, а нарочито онаква мјеста гдје се састају сумњива лица као: лупежи, варалице, коцкари, блудници итд.⁴

Када се сагледају ови документи из драматично различитих историјских доба, види се извесна различитост у нагласку, али истоветност у моралном тону. Платоново објашњење нарушавања интегритета у античкој Атини је повезано пре свега са институционалним слабостима, корупцијом закона и обичаја предака, који онда онемогућавају да се унутар система владајуће елите одгајају морални припадници „јавне администрације”, како би се данас рекло. Истовремено, он лек од ове бољке види у инсистирању на личним квалитетима и породичној позадини кандидата за јавну службу, који морају бити угледни чланови друштва из угледних породица, са одговарајућом имовином. У Кнежевини Црној Гори на почетку прошлог века, од полицајца као примерних јавних службеника са специфичним овлашћењима су се очекивали, поред опште физичке спремности, пре свега морални квалитети. Захтеви постављени у правилнику су далеко изнад моралних захтева који се данас постављају било којој европској полицији. Довољно је само размотрити неколико.

Од полицајца се у Црној Гори очекивало да има бити „човечан”, дакле, хуман. Пре свега, очекивало се да, када мора да ухапси неко лице, он поступа максимално поштујући

4 Овај извод из *Правилника* је и данас истакнут на зиду Полицијске школе Црне Горе у Даниловграду. Треба имати у виду да је 19. децембра 1900. године црногорски кнез Никола најавио реформу црногорске државне управе, а 1902. године се та реформа и догодила. Полицијски правилник стога треба сагледавати као део „реформе државне управе”, дакле у контексту административних промена какве су, у суштини, релевантне и данас.

достојанство и интегритет човека према коме поступа. Грубост, па и неуљудно опхођење, били су строго забрањени.

Потом, полицајац је морао бити морална особа у свом личном животу. Они се нису смели одавати неморалним активностима и „неуредном животу”, дакле њихов приватни живот је био релевантан за њихову процену као кандидата за полицајце. Полицајац је доживљен и представљен у правилнику пре свега као морални узор, а не као рефлексивна принуде и ауторитета државе, дакле његово јавно „овлашћење” је само периферна административна околност која му омогућава да обавља свој посао, а не суштина његовог профила и посла као полицајца. Пре свега је морал супстанца његових „квалификација” као полицијског службеника.

Од полицајца се очекивало да не сме сам чинити прекршајна и кривична дела, као ни да се не сме недолично понашати, на начин који би код публике могао изазвати „подругу или подсмех”, на тај начин чувајући достојанство своје професије.

„Најглавније карактерне црте” полицајца су биле неподмитљивост, *искреност*, истинитост и чување тајне. Дакле, није се очекивало само да полицајац не прима личну корист вршећи дужност, да говори материјалну истину и да не одаје службене тајне, већ и да буде искрен као личност, што је лични квалитет који се данас не може пронаћи у списку критеријума ни за једну јавну функцију у савременим политичким демократијама.

Полицајац је требало да познаје све потенцијалне преступнике, изгреднике и осуђена лица за различите преступе, укључујући „крадљивце, варалице, *блуднике, беспосличаре, смутљивце, коцкаре* ...”. Треба имати у виду да су крадљивци и варалице, као починиоци кривичних дела, смештени у исти контекст моралне оцене као блудници, беспосличари и смутљивци. Блуд је овде употребљен у моралном смислу, као порочан живот, беспосличарење као лична карактеристика, а смутљивост као карактерна особина. Ни једно од ово троје нису кривична дела, али се третирају, са моралне стране посматрано, исто као кривична дела. Дакле,

полицајац не може бити блудник, већ мора имати уздржан и миран живот; он не може бити коцкар, мора бити вредан и не може бити „смутљивац”.

Конечно, полицајац треба да познаје места у којима се окупљају проблематични појединци, наиме „лупежи, варалице, коцкари, блудници”. Блудници су и међу сумњивима у контексту чињења кривичних дела. Подразумева се да је лична неморалност предиспозиција за чињење различитих друштвено санкционисаних, типично кривичних, престапа или дела, за која је надлежна полиција. Морална подлога закона и друштвеног поретка је сасвим доминантна. При томе, ваља имати у виду чињеницу да је реч о званичном полицијском правилнику у коме се званично формулишу услови да би неко могао бити полицајац, што аутоматски значи да полицајац може бити избачен из службе уколико се утврди да је „смутљивац” или „блудник”, те да не води уредан живот. Морални надзор над животом и личношћу полицајца се подразумева као нормалан услов за интегритет полицијске службе као јавне службе. Могло би се рећи да су ови услови комплементарни Платоновим условима. Иако се, у сиромашној кнежевини, не тражи да полицајац, као јавни службеник, буде добростојећи, између осталог и зато што, за разлику од Платонове политичке елите, он у начелу није имао ингеренције да доноси било какве одлуке у којима би могао бити мотивисан материјалном коришћу у значајном смислу, ипак се, у суштини, у наведеном правилнику преводу готово све карактеристике које подразумевају и Платонове услови.

Ова наведена документа су примери ране свести о томе колико је лична етика фундаментална за интегритет јавне службе. У савремено доба нагласак је више на системским претпоставкама које гарантују интегритет у службеном поступању, док се личне карактеристике појединачних службеника остављају по страни. Ипак, треба имати у виду историјско искуство и проблеме са корупцијом који се појављују у савремено доба. Ако се борба против корупције путем инсистирања на интегритету дефинише пре свега у домену институционалних претпоставки, онда је заобилажење процесних и институционалних препрека за

корупцију. Ствар техничке вештине, оно што, у начелу, омогућава корупцију. С друге стране, инсистирање на личном моралу сужава простор за манипулацију, јер се апелује директно на етику појединца и на његов начин живота. Приватне карактеристике јавног службеника нису ирелевантне за његово обављање јавне функције. То је и данас случај, а та чињеница постаје посебно очигледна при избору високих јавних званичника (председника држава, судија у неким државама, гувернера итд.), када у јавност доспеју информације о њиховом недоличном приватном животу, што онда често има фаталне последице за њихов изборни резултат. Да приватни живот није важан за процену и кредибилитет јавног службеника, такви преокрети у популарности кандидата не би се догађали. Свест јавности о значају приватних карактеристика јавног службеника је и даље присутна, само она више није институционализована на исти начин кроз позитивно-правне норме и унутрашње статутарне акте, као што је наведени полицијски правилник.

ЕТИКА И САВРЕМЕНА ЈАВНА УПРАВА

О етици у јавној администрацији, или јавној управи, како се код нас чешће каже, најуобичајенији начин расправљања је онај који се позива на једноставно питање о томе шта је етичко поступање органа управе и јавних службеника *с обзиром на очекивања грађана* и на њихове задатке и улогу у друштву. Та форма расправљања о етици јавне службе је важна, али она суштински пренебрегава једно претходно питање, без кога није уопште могуће продуктивно разговарати о етици чињења или нечињења у јавној администрацији. Реч је о питању постављеном у претходном тексту, наиме о вековном питању о томе ко треба да сачињава јавну управу. Тек уколико постоји таква јавна управа која је способна да поступа етично, има смисла говорити о њеном етичном или неетичном конкретном поступању, јер у неким ситуацијама, ако се не реши питање о томе ко може сачињавати јавну управу, она и не може поступати етично.

Примера ради, део етике у поступању јавне управе је компетентно деловање и поступање према савести. Јавни

службеник који поступа немарно или улаже недовољно пажње у свој посао је, према томе, неетичан јавни службеник. Међутим, уколико је јавна управа некомпетентна, нема смисла говорити о овом етичком критеријуму. Некомпетентан јавни службеник не може обављати свој посао компетентно без обзира на то што се он заиста може трудити да поступа по својој савести. Слично томе, јавна управа која је састављена од политичких следбеника политички именованих лица, пре свега министара, без свог организационог и структурног интегритета, чији припадници живе у сталном страху од смене или последица евентуалног независног поступања, против воље министра, једноставно не може бити етична јавна управа.

Наведена чињеница је уједно и основни разлог због кога није могло бити речи о етичности у раду јавне управе на просторима бивше Југославије, а и у осталим земљама Балкана, током претходних пола века. Током трагичних комунистичких година, владала је политичка диктатура једне олигархије интелектуалних и моралних парија који су се називали комунистима и левичарима, а чији су програм, начин образовања, рада и владавине били идолизација општег примитивизма у идеалу „државе радника и сељака”. Наравно, та држава није била држава ни радника, ни сељака, већ држава пропалих радника и пропалих сељака који су постали политичари. Наслеђе тог начина формирања јавне управе постоји и данас у остацима бивших управних органа, у којима је кадровска структура још делимично таква да једноставно није могуће смислено расправљати о етици, пошто не постоји ни минимум независности нити креативних потенцијала у појединим јавним службеницима који би им омогућио да себе уопште доживе као етичне субјекте у својим службама.

Примери описане појаве су посебно уочљиви у репресивним органима. Примера ради, полиција је орган јавне управе. Приликом демонстрација пре демократских промена у Србији 5. октобра 2000. године поједини припадници полиције, изашли из комунистичког шињела друштвене контроле, батинали су грађане на најбруталнији начин и те епизоде су забележене камерама. Они су данас део

мањине у већ озбиљно реформисаној и унапређеној српској полицији, али када је реч о таквим припадницима „јавне управе”, нема ни смисла говорити о етици, када они себи етичка питања очигледно и не постављају. Тек уз кадровске промене и уклањање баласта бивших, трагичних времена за све народе Балкана, тек уз опсежну и дубоку декомунизацију друштва, могућно је створити основне претпоставке за смислен разговор о етици у јавној служби. То се односи не само на репресивне органе, већ и на комплетан државни апарат.

Мера је потребна и у револуционарном заносу. Непосредно после урушавања комунизма на балканским просторима, појавила се једна неумерена склоност ка „подмлађивању” јавне управе, па су се, преко ноћи, на кључним државним функцијама нашли младићи и девојке раних и средњих двадесетих година, пуни енергије али лишени било каквог озбиљног искуства, што је довело, с једне стране, до интуитивног револта код великог дела становништва, а с друге до проблема у самом функционисању јавних органа. Занемарени су принципи стари миленијумима, а наведени у Платоновим редовима на самом почетку овог поглавља. За јавну управу је потребно изабрати најбоље људе, при чему избор треба правити између зрелих, породичних људи, који су у свом приватном и личном животу показали способност доношења продуктивних одлука и руковођења другима. Платон је сматрао да ти људи морају бити угледни и из угледних породица. Дакле, по његовом мишљењу, они би морали бити бирани управо противно комунистичким принципима у вези са радницима и сељацима који нису ни радници, ни сељаци, а по којима није важно какву личну и породичну историју неко има да би био изабран на јавну функцију.

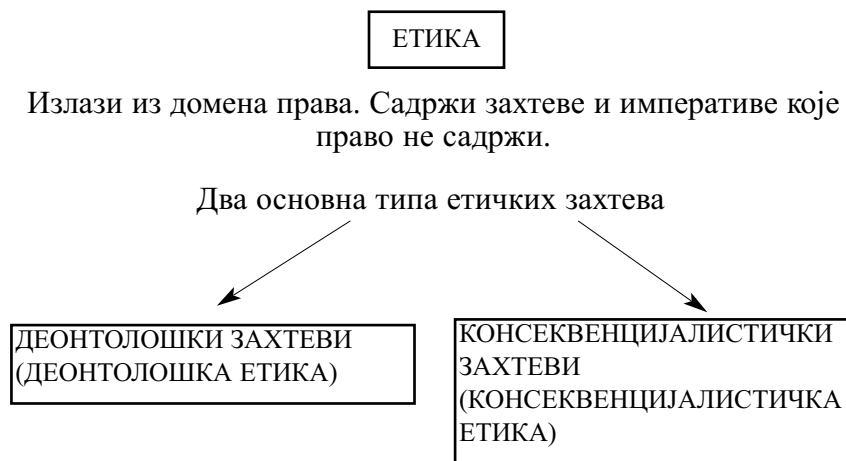
Платонов закључак је да је потребно да се зна порекло оних који су носиоци одговорних дужности у јавној управи. Другим речима, потребно је да фактички углед њих самих и њихових породица одговара формалним ингеренцијама које им се дају кроз именовање на јавну функцију. Тек тада је могућно имати јавну управу која има фактички друштвени ауторитет, и о чијим поступцима се може продуктивно расуђивати са етичке стране. При томе, она мора бити

економична и „транспарентна”, дакле пропорционална величини популације појединих административних јединица, било да је реч о општинама, градовима или републици. Број јавних службеника би, према томе, требало да буде релативно мали, да би њихов рад могао бити у одговарајућој мери предмет јавног надзора доступног свима или већини грађана. Платон каже: довољно је педесет таквих припадника административне елите за град од десет хиљада становника.

Јавна управа, тзв. мамутски систем, са стотинама хиљада јавних службеника у релативно малим балканским земљама, по дефиницији није подложна одговарајућем јавном надзору. У њој се спонтано стварају „реакционарни цепови” лењости, неефикасности, па и неморала. Стога поступак изградње јавне управе претходи успостављању етике јавне службе. Тај процес има своје специфичне захтеве, и на њих, иако они нису интегрални део етике, треба обратити пажњу после сваких политичких избора и конституисања нових органа управе, односно после њихове реформе.

ШТА ЈЕ ЕТИКА ЈАВНЕ СЛУЖБЕ, А ШТА ЕТИКА УОПШТЕ?

Етика се бави питањем о томе шта је морално оправдано поступање у појединим контекстима, па је, самим тим, етика јавне службе систематизација моралних принципа у раду јавне администрације. Етика се заснива на фундаменталним вредностима које јавна служба, односно друштво, прихватају, па је стога етика једног либералног друштва сасвим различита од етике колективистичког друштва. У сваком случају, постоји неколико методолошких слојева разматрања етичких принципа који се често појављују у литератури као алтернативне „етике”, али су у ствари, у већини случајева, истовремено присутни у етичком расуђивању јавне управе.



Основни принципи на којима се заснива ова подела могу се сажети на следећи начин:

1. Деонтолошка етика почива на категоричком односу као основној супстантивној норми које се ваља придржавати без изузетка.

- (1) Пример: Кантов категорички императив:
- (2) Поступај тако да личност другог увек третираш и као сврху, а никада само као средство;
Поступај тако да можеш желети да максима твог деловања може постати општи принцип (тест универзализације).

Општа форма етичког захтева:

- „Учини (а) јер је (а) исправно”, или
- „Учини (а) јер је то твоја дужност”.

2. Консеквенцијалистичка етика прописује оно деловање које у суми својих разумно предвидивих последица доприноси највећем добру. То се често своди и на питање о мањем злу.

Слика 1: Рудиментарна методолошка систематизација етичког поступања

Слика 1 показује основну методолошку поделу етичких доктрина на такозвану деонтолошку и консеквенцијалистичку етику. Ова два модела етичког мишљења показују два супростављена начина извођења етичких судова о томе које су радње морално оправдане, а које нису.

Деонтолошки модел етике⁵

Први и најтрадиционалнији модел етичког мишљења је тзв. деонтолошка или деонтичка етика. Реч је о супстантивно одређеном етичком мишљењу, заснованом на одређеним садржајним нормама које се у сваком случају морају поштовати. Пример ове етике су принципи да јавном службенику није допуштено да присваја средства и имовину у власништву државе за себе, да поступа противно својим законским овлашћењима, да врши дискриминацију између својих странака, да даје лажне или неистините информације. Категоричке вредности укључују исказе као што су:

- (1) Часно је бранити неправедно оптужену невину особу;
- (2) Срамно је осудити неправедно оптужену невину особу;
- (3) Неморално је нерешавати на време управне ствари грађана који нису политички утицајни;
- (4) Срамно је одбити захтев грађанина који је сиромашан само зато што он нема начина да натера јавног службеника да одговара за своје поступање или непоступање;
- (5) Срамно је у парламенту гласати у туђе име за закон који се тиче свих грађана;
- (6) Нечасно је избегавати порез послујући преко Кајманских острва када је неко на јавној функцији у Србији.

Наведени искази деонтолошког моралитета показују да је реч о интуитивном схватању морала који полази од

5 Овде изнесена дискусија деонтолошког и консеквенцијалистичког метода у етичком мишљењу је заснована на чланку „Етика јавних службеника”, објављеном у часопису *Пулс*, јануар–фебруар 2004, стр. 1–5.

поставки карактеристичних за широко прихваћене вредности. У појмовном смислу постоји више објашњења о томе како функционише деонтолошки начин етичког мишљења, а вероватно најпознатија деонтичка теорија морала је она из пера Имануела Канта (Immanuel Kant). Реч је о чувеном Кантовом категоричком императиву, који има неколико формулација, а две од њих су наведене у Слици 1, наиме:

- (а) Увек поступај тако да личност другог третираш и као сврху, а никада само као средство, и
- (б) Поступај тако да максима твог деловања може постати општи принцип.⁶

Погледајмо како се ова два принципа уклапају у претходно наведене деонтолошке исказе.

- (1) Часно је бранити неправедно оптужену невину особу.
 - (1а) Уважавајући личност другог као сврху, имајући у виду његово достојанство и природно право на правду, дакле на слободу од угњетавања и кажњавања без кривице, часно је бранити неправедно оптужену невину особу.
- (1б) Бранити неправедно оптужену невину особу значи поступати на такав начин да можеш желети да твоја максима постане општи принцип, наиме да сви поступају на исти начин, јер би то онда значило да би сви бранили неправедно оптужену особу, па и када би та особа некада био ти, сви би те бранили, јер је реч о максими општег поступања.

Супротно томе:

- (2) Срамно је осудити неправедно оптужену невину особу.
 - (2а) Третирајући другу особу као сврху, узимајући у обзир њену људскост као квалитет који је сврха по себи у

⁶ За једну једноставнију дискусију о појму моралног императива видети: Кант, *Метифизика морала*, превела: Душица Гутеша, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Нови Сад, 1993, стр. 22–5.

међуљудским односима, срамота је прекршити њена природна права и осудити је без кривице, и

- (26) Не може се желети да осуђивање неправедно оптужене невинне особе постане општи принцип, јер би то значило да се осуђују невинни, а то, у крајњој последици, значи да би и ти, налазећи се у положају невинно оптуженог, био осуђен.

Када се на исти начин сагледа и осталих пет наведених деонтолошких исказа, постаје јасно да су они директно у складу са наведене две (од најмање четири постојеће) формулације Кантовог категоричког императива. Прва формулација подразумева уважавање принципа личног достојанства човека, што не значи да другог не треба третирати *и као* средство за постизање појединачних циљева, али значи да га никада не треба третирати *само као* средство, већ увек и као сврху за себе. Другог је допуштено третирати као средство за постизање неког циља уз његов пристанак и уз уважавање његове људскости као сврхе, дакле само на начине који нису манипулативни и не подразумевају злоупотребу другог. Други принцип подразумева да увек поступамо на начин на који бисмо волели да сви поступају, то јест на начин који би, када би сви по њему поступали, довео до стања свари какво бисмо волели да постоји у нашем релевантном окружењу.⁷

У целини посматрано, деонтолошки модел примењен код Канта, како пише Луис Вајт Бек (Luis White Beck), почива на принципима следећег типа: „учини *x* јер је то исправно”, или пак „учини *x* јер је то твоја дужност”. Категорички принципи проистичу из посматрања ситуације у којој се појединац налази као да он нема никакав лични интерес, то јест као да је у положају такозваног незаинтересованог посматрача. Ти принципи су фундаментално различити од принципа типа „учини *x* јер ће последице тог поступања бити у, а у

⁷ Постоји више различитих формулација овог теста деонтичког моралитета у Кантовим списима, али овде је намера само да се на врло уопштен начин нагласе модели етичког расуђивања са тачке гледишта потребе да се унапреди расправљање о етици у јавној служби, а не да се води детаљна филозофска дискусија о методологији етичког мишљења.

је пожељно”.⁸ Ова друга формулација принципа је карактеристична за консеквенцијалистичку етику. Како је могуће да се човек као слободно и аутономно биће покорава безусловним моралним принципима чак и онда када то подразумева одрицање? Кантово објашњење је да је човек биће са две егзистенцијалне димензије, да је он истовремено припадајући „феноменалном” и „ноуменалном” свету, дакле свету чула, „феномена”, појава, али пре тога, и свету „ноумена”, суштине, моралних, ванвременских, вечних вредности. Он пише:

„Категорички императиви су могућни јер ме идеја слободе чини припадником умног света. Сходно тиме, када бих ја искључиво припадао умном свету, сви моји поступци би *нужно увек били* у складу са аутономијом воље. Међутим, пошто ја себе истовремено доживљавам и опадам и као припадајућег свету чула, може се закључити да моји поступци *треба да буду* у складу са аутономијом воље ...”.⁹

Консеквенцијалистичка етика

Алтернативни модел етичког мишљења је тзв. консеквенцијалистички модел етике, који није супстантиван, него процедуралан (не позива се на садржајне принципе у погледу тога шта се сме а шта не, шта треба чинити, а шта не), већ се оријентише према критеријумима по којима треба одређивати *иосиуиак* *ироцене* којим ћемо, у свакој конкретной ситуацији, процењивати шта нам је чинити. Консеквенцијалистичка етика се бави процедуром која осигурава да, када процењујемо које је поступање оправдано у конкретним случајевима, поступимо исправно, а не самим вредностима које нам директно налажу шта можемо чинити, а шта не. Сама ова формулација је нејасна, но илустрацијом се

8 Видети: Luis White Back, “Introduction”, у: Luis White Back, *Kant Selections*, Macmillan, New York, 1988, p. 14.

9 Кантови *Основи метафизике морала*, оригинално издање, стр. 454. Овде је наведен слободан превод аутора. Видети према: Luis White Back, *Kant Selections*, op. cit., p. 291. *Italic* је додат накнадно ради појашњења цитата.

она може учинити животно схватљивом.

Најпознатија форма консеквенцијалистичке етике је тзв. утилитаризам или етика користи (од латинске речи *utilitas*) која налаже да је оправдано оно поступање које, у укупно предвидивој суми последица, доприноси највећој користи за највећи број појединаца. Другим речима, утилитаризам подразумева да треба поступати на најкориснији начин за све оне који имају интерес у некој ситуацији.

Јавни службени утилитариста ће, тако, када је закон нејасан по неком питању, поступити на најкориснији начин за странку, под претпоставком да то не наноси штету држави. Он ће, када доноси одлуке о издавању дозвола и докумената, поступати у најбољем интересу свих оних чије интересе може да предвиди. Примера ради, финансијски инспектор који испитује пословање велике државне фирме у правном систему који му оставља висок степен дискреције у интерпретацији закона и примени репресивних и казних мера, а утврди неправилности у исплати примања запослених испод прописаног нивоа, поднеће пријаву против директора фирме уколико је штета која би из тога произашла за директора, било да је реч о новчаној казни или кривичној санкцији, мања од укупне користи која ће произаћи за све оне запослене који су оштећени мањим примањима.

Службеник који се бави надзором процеса приватизације, у поступању по жалбама запослених у приватизованим предузећима, поступаће у складу са њиховим интересима, уколико је корист која ће произаћи за њих већа од користи за државу од саме продаје предузећа. Примера ради, замислимо ситуацију у којој је нови власник предузећа поступао у сфери „сиве зоне”, на граници прекршаја договорених услова приватизације (на пример, није довољно инвестирао у предузеће, или је почео да отпушта раднике противно уговору о приватизацији, а стање је такво да ипак оставља могућност дискреционог поступања службеника на један или други начин). Службеник утилитариста ће тада поступити у складу са захтевом радника ако је велики број радника отпуштен, а држава не трпи велики губитак од евентуалних проблема са конкретном приватизацијом, било да је реч о судском пониш-

тавању уговора или о другим мерама. Истовремено, уколико је мали број отпуштених радника, а противно је интересима државе да се стварају проблеми са инвеститором, тај ће службеник поступити у интересу инвеститора.

Већ на први поглед се види да је утилитаристичка етика у својим најпростијим формама противна моралним интуицијама и уобичајеним концепцијама праведности. Реч је о етичком мишљењу које не узима у обзир критеријум праведности, већ критеријум користи. Постоје истина, и савременије и сложеније форме утилитаризма, које се оријентишу према максималном остваривању одређених конкретних вредности, рецимо „утилитаризам права” или „утилитаризам равноправности”, али и баналне варијанте утилитаризма, као што је „утилитаризам уживања” или хедонизам. Један од најпознатијих савремених утилитариста, Џек Смарт (Jack Smart), сматрао је да је људе, са моралне стране, могућно схватити као „посуде у које је могућно сипати срећу”, те да је стога релативно једноставно поступати утилитаристички, јер је могућно прилично поуздано процењивати шта ће коме донети задовољство.¹⁰

Уопштено посматрано, овде је довољно укратко напоменути да је, наизглед, врло лако осудити утилитаризам и критиковати га као неинтуитивно морално учење, које занемарује универзалне принципе праведности, те да је у српској правној јавности поготову изражено неодговарајуће представљање свих релевантних аспеката и димензија утилитаризма као модела моралног мишљења. С једне стране, та критика стоји, јер утилитаризам, будући консеквенцијалистичко учење, не полази од категоричких вредности, попут праведности. Ипак, критика овог типа је оправдана само у односу на најпростије схватање утилитаризма. Постоје, наиме, облици утилитаризма који не подлежу тој критици, као што је утилитаризам права, који налаже да у свакој ситуацији треба поступати тако да се максимално оствари што већи број и то већа количина права коју ужива што већи број појединаца. Релева-

10 Примера ради, видети: Jack J. C. Smart, “Utilitarianism and generalised benevolence”, у: Smart, *Essays metaphysical and moral: Selected philosophical papers*, Blackwell, Oxford, 1987.

нтни појам „користи” у утилитаризму права су управо она права која, по својој унутрашњој логици, настоји да максимално задовољи и сваки либерално-демократски правни систем.

Посебна и врло тегобна за аргументовање димензија утилитаризма на основу које га је могуће бранити од критике да је неинтуитиван и да нарушава елементарна осећања праведности лежи у поставци да утилитаризам у начелу садржи и одредбу да је „корист” чије се максимално остваривање тражи увек *користи у укупној предвидивој суми*, дакле, не нужно корист за појединца или корист данас или сутра, већ укупно, структурно целовито посматрано, корист за друштво, за што већи број људи. Стога, је потребно задржати извесну резерву према *prima facie* одбацивању утилитаризма засниваном на његовом врло грубом схватању.

Етика врлине

Трећи општи модел етике о коме ће овде укратко бити речи је тзв. етика врлине. Она подразумева да појединац треба да развија одређене особине који су саме по себи етичне. То је етика чији се савремени експоненти често позивају на Аристотела, који је први употребљавао реч „врлина”.¹¹ Етика врлине би подразумевала, за јавне службе, да је јавна управа утолико моралнија уколико више култивише добре особине својих запослених, па би се цела служба просуђивала на основу особина њених чланова. Те врлине би требало да укључују, примера ради, правдољубивост и правичност, вредноћу, скромност, ажурност, компетентност и томе сличне особине. Несумњиво је да је један део намере која стоји иза политике увођења различитих етичких кодова и модела понашања јавних службеника заснован управо на потреби да се култивише специфична етика врлине јавне службе.

Јавни службеник који цени свој посао, а јавну службу доживљава као посебну одговорност, али и као посебну част, може се идентификовати са извесним врлинама које се сматрају карактеристичним за ту службу, и то може бити његов

11 Видети нпр., Alastair MacIntyre, *After Virtue*, Duckworth, London, 1981.

најбољи начин за интернализовање моралног поступања. Управо то је смисао формирања струковних удружења, која обично имају своје етичке кодове, као што је етички код лекара, или етички код војника. Познато је да професије настоје да развију посебну професионалну лојалност својих припадника, која је снажнија од лојалности послодавцу, а та лојалност се испољава управо кроз придржавање „кода понашања”, дакле специфичне етике врлине карактеристичне за ту професију. За медицину то је пре свега врлина милосрђа, тако да је део професионалне етике лекара тај да никада не одбију помоћ било коме коме је она потребна, чак и када се ради о непријатељу у рату. Врлина карактеристична за војнике је храброст. А врлине за „обичне” јавне службенике, са којима се грађани срећу сваки дан, су ефикасност, правичност, љубазност, компетентност, и низ других особина потребних за успешан рад са људима.

МЕТОДОЛОШКИ КОМБИНОВАНА СТРУКТУРА ЕТИКЕ ЈАВНЕ СЛУЖБЕ

У сваком аспекту јавне службе долази до истовременог испољавања захтева за различитим моделима етике. Стога је сувише једноставно дефинисати етику у било којој сфери, па и у сфери јавне службе, као деонтичку, консеквенцијалистичку, етику врлине, или било коју другу форму етичког резоновања. Етика јавне службе подразумева познавање основних модела етике уопште, или такозвану обуку у генеричкој етици (као што данас припадници специјализованих служби у оквиру јавне управе пролазе кроз обуку у такозваном генеричком менаџменту, дакле у општим принципима управљања које потом ваља применити у њиховим службама). Упознавање са основним генеричким принципима омогућава јавним службеницима да, у контексту својих специфичних дужности и организационих околности, култивишу праву меру етичких критеријума из сва три наведена сегмента етике. Наравно, то је могуће под претпоставком да, као што је поменуто раније, претходно буду разрешена питања о конституисању јавне службе у светлу негативног наслеђа из комунистичког периода управљања, који је

онемогућавао сваку етичност у управљању државом због самих својих вредносних и методолошких поставки.

Било да је концепција друштвене организације индивидуалистичко-либерална или нека колективистичка концепција, она омогућава развијање етичког кодекса ако признаје моралне вредности које су прихватљиве општој јавности.

Док ће се етика једне службе унеколико разликовати од етике друге службе, у принципу ће све оне садржати елементе све три методолошке поставке: фундаменталне супстантивне интуиције о праведности у деонтолошком смислу да треба учинити *x* јер то исправно, или пак јер је то наша дужност, затим консеквенцијалистичке поставке у смислу разматрања последица наших поступака и њихове опште корисности, и коначно врлинске у смислу особина које видимо у себи као јавном службенику, односно које желимо да поседујемо, и у складу са којима себи дајемо инструкцију за деловање.

Грубо говорећи, етичко мишљење које је засновано на успостављању еквилибријума или равнотеже, између различитих моралних интуиција и врста резонавања, укључујући деонтолошке моралне принципе, консеквенцијалистичко разматрање последица и вредности у вези са врлинском етиком, формулисао је американац Џон Ролс (John Rawls), у данас већ класичном тексту у књизи насловљеној *Теорија праведности*.¹²

Често ће се три типа размишљања стопити у истоветан закључак, и то су морално неконтроверзне ситуације. У оним ситуацијама када различити типови моралног резонавања доводе до различитих закључака, показале се који приступ моралу више проистиче из наших вредности, односно из вредности наше службе. Те вредности, као што смо до сада већ истакли, нису увек и потпуно садржане у документованој регулативи, (у позитивном праву и статутарним актима јавне службе) и оне се кристалишу моралним просуђивањем и поступањем јавних службеника, а њихово усвајање се подстиче

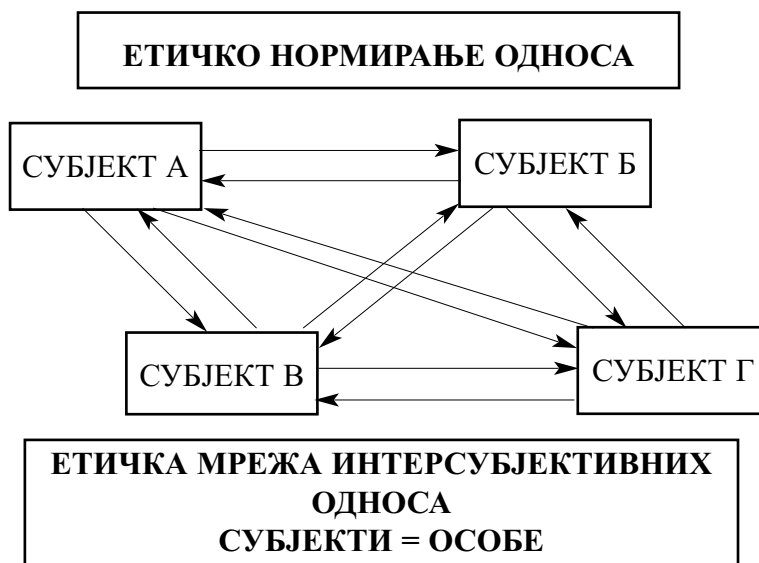
12 John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971.

формулисањем моралних или етичких кодекса поступања за појединачне јавне службе. За то постоји неколико основних разлога.

Интерсубјективност као „амбијент” за етику

Када се упореде етичко и правно нормирање односа у друштву, прва битна разлика коју треба уочити је у природи самих односа који проистичу из два типа нормирања. Наиме, етика, општи друштвени морал, нормира непосредне *интерсубјективне* односе међу људима. Она регулише односе између људи као *особа*. Ти односи су приказани Сликаом 2.

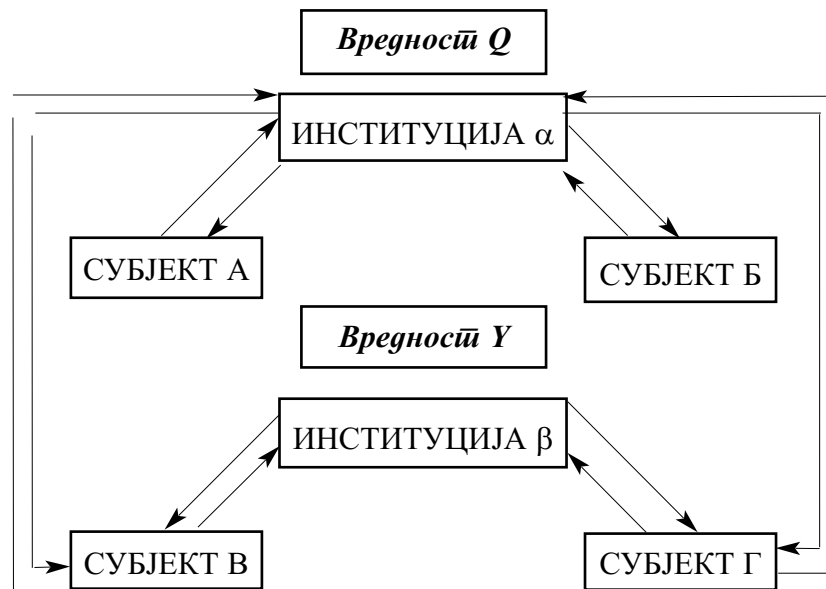
На Слици 3 су приказане две јавне институције, α и β .



Слика 2: Интерсубјективност као основна димензија етике

С друге стране, законске норме уређују односе посредоване институцијама, правилима и, сходно томе, санкцијама. Оне би, у идеалном случају, требало да буду институционална кодификација етичких норми. Право као санкционишући систем норми требало би да буде у складу са друштвеним

моралом, али оне не морају бити етичне и често нису. Постоје неморални и неетични закони, неетичне институције, неетичне санкције. Етика је непосредно интерсубјективна и заснива се на добровољном заједничком усвајању вредности и норми које регулишу прихватљиво поступање у друштву, а право је *институционално посредована апроксимација* етике и општег друштвеног морала.¹³ Графички, ти односи су представљени Сликаом 3.



Слика 3: Правно регулисани односи, посредовани институцијама

13 „Етика” и „морал” се у тексту помињу посебно јер је контекст њихове употребе у суштини заједнички, али то нису исти појмови. Етика је, наиме, филозофска дисциплина која се бави питањима о моралним нормама, док је морал шира друштвена категорија. У контексту наше дискусије треба имати у виду ту разлику, али она није пресудна за нашу аргументацију, јер је реч уопштено о моралним нормама, час у контексту специфичне етике јавне службе, час у смислу општег друштвеног морала. Етика јавне службе се може по свом домену разликовати од општедруштвеног морала, али она не би смела бити супротстављена том моралу, дакле, увек би морала бити подскуп његових норми.

Обе те институције отеловљују извесне доминантне вредности за тај сектор јавне службе. Вредности које доминирају у вредносном систему ове две институције су приказане изнад институција, као вредности Q и Y . Појединци, субјекти А, Б, В и Г не ступају у непосредне, директне односе, означене стрелицама, већ су сви они у односима преко институција, и нормирање њихових односа је, стога, у рукама институција. Примера ради, ако је прва институција суд, онда је вредност којом се она руководи вредност праведности, у оној мери у којој је она захваћена позитивним правом. Грађани ступају у парнице или у друге правне конфликте посредоване правосуђем, при чему они те конфликте не решавају директно, позивањем на моралне норме, већ путем институционализованог система правила, доказа, поступака, одлука и санкција. Уколико би друга институција била, рецимо, универзитет, онда би доминантна вредност била знање, а појединци, запослени и студенти, би као запослени и као студенти ступали у формалне, институционализоване односе са универзитетом и међусобно. Када запослени тражи промоцију у више звања, он то не тражи директно, интерсубјективно, од својих колега, већ од институције, која онда формализује поступак у коме и те колеге могу да кажу свој суд. То, наравно, не значи да студенти и наставници немају и личне, етиком посредоване односе, али њихови формални односи су посредовани универзитетском администрацијом.

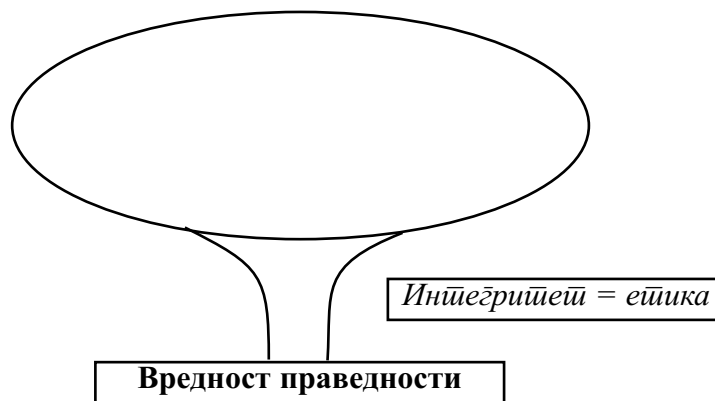
Јасно је да институционално посредовани односи не захватају све димензије морала у међуљудском опхођењу. Уопштено говорећи, свака институција треба да буде отеловљење једне или више друштвено прихваћених вредности. Међутим, сам процес законског и институционалног уобличавања друштвених моралних вредности је несавршен, и подразумева процедуру у којој се у те вредности „уграђује” низ компромиса. Рецимо, процес формирања јавних институција или њихове реформе је, у начелу, предмет договора представника извршне власти, а процес доношења и измене закона је предмет компромиса, прво унутар групе предлагача, дакле, у начелу, извршне власти, а потом и између политичких странака у парламентарном законодавном поступку. У току свих тих фаза институционализације вредности њима се

додају елементи који су повезани са политичком прагматиком, договори који често немају никакве везе са самим вредностима од којих се почело. Тако закон, позитивно право, само делимично и ограничено захвата моралне вредности друштва, и стога је он у начелу предмет сталног моралног вредновања и процене. Позитивно право и институционална регулатива су испод домена етике. Они су рефлексива и део етике, али морају бити у оквирима етике и у складу са њеним нормама.

Право се, у начелу, руководи врховном вредношћу праведности, а то је морална, етичка вредност. Начин на који право захвата праведност је грубо приказан Сликаом 4.

Начин на који се вредност праведности, као основна

Домен права у различитим областима



Слика 4: Право и праведност

морална вредност за правни систем, претаче у правни систем, представљен левком на Слици 4, предмет је процењивања са тачке гледишта интегритета оних који стварају и примењују право. У сваком случају, право је резултат, а моралне вредности су основа, никако обрнуто. Право је кодификација моралних вредности. Уколико би дошло до искривљавања процеса представљеног левком, у процесу формирања права,

почевши од моралних вредности, не би посредовала етика ни интегритет, већ неки други интерес, а резултат тога би било неправедно и неморално право. Право је, на неки начин, инструмент етике, али несавршен инструмент који је увек подложен етичкој процени и ревизији. Теоријска дисциплина која доводи у везу право и етику, дакле дисциплина која интерпретира право са тачке гледишта етичких вредности, је *јуриспруденција*.

КОДИФИКАЦИЈА ЕТИКЕ ЗА ПОЈЕДИНАЧНЕ ЈАВНЕ СЛУЖБЕ И ЗА ЈАВНУ СЛУЖБУ УОПШТЕ

Покушај мирења принципа институционалног посредовања друштвених односа на основу позитивноправних прописа с једне стране, и виших и ширих етичких принципа са друге стране, је кодификација етике за појединачне јавне службе у „етичким кодексима” за јавну администрацију. Смисао ове врсте кодификације моралних принципа је у чињеници да, с једне стране, етика јавних службеника мора у својим основним начелима бити у складу са општедруштвеним моралом, али истовремено јавна администрација као целина има своје специфичности, које захтевају специјалну етику, која није идентична етици шире друштвене заједнице. Специфичније од тога, чак и унутар јавне администрације, различите службе имају сопствене специфичности, па се самим тим и специјалне етике које регулишу поступање службеника у њима морају разликовати од етика других служби.

Примера ради, обавештајне службе, које су део државног институционалног система, а тиме и део јавне администрације, када регрутују нове припаднике спроводе процесе провере који укључују посете пријатељима и сродницима кандидата, школским друговима, садашњим и будућим послодавцима и другим лицима ради стицања релативно „неформалних” информација о особинама и понашању кандидата. Таква провера је, имајући у виду специфичности обавештајних служби, нормална и за очекивати, дакле оне је, генерално говорећи, у складу са етиком обавештајних служби (то, међутим, не значи да описани поступак, и поред тога што је у

начелу прихватљив и у складу са специјалном етиком службе, не може бити злоупотребљен). Када би се сличне провере, с друге стране, вршиле, рецимо, при регрутовању шалтерских службеника у пошти, то би се третирао као драстично нарушавање приватности и угрожавање елементарних грађанских права. За поштански систем, описана врста поступања према кандидатима за запослење би била сасвим етички неприхватљива, јер је реч о систему за чије функционисање таква врста надзора и провере није потребна, па самим тим представља злоупотребу. Да би службеници у различитим јавним службама знали шта конкретно прописује етика за њихово радно место, они треба да имају неко руководно средство, и покушај да им се такво средство стави на располагање је управо израда етичких кодекса.

Генералне принципе за кодекс етике за јавну службу уопште предложио је Организација за европску сарадњу и развој (ОЕСД) и они укључују следеће одредбе:

1. *Служење јавном интересу*, односно нормирање дужности јавног службеника да „одржава и јача поверење јавности у владу примењујући највише стандарде професионалне компетенције и ефикасности у свом раду, поштујући Устав своје земље и њене законе, и настојећи у свако доба да унапреди јавно добро”.¹⁴

Треба приметити да се у формулацији о дужности служења јавном интересу, која на први поглед делује као генерална флоскула коју је тешко конкретније нормирати, помињу кључни критеријуми повезани са улогом јавног службеника у вођењу рачуна о томе да поверење јавности у владу буде на одговарајућем нивоу. Другим речима, критеријумом унапређивања поверења у владу, а тиме и у јавну администрацију, одређује се конкретан тест поступања службеника у свакој ситуацији, који му даје одговор на питање о томе шта је у тој ситуацији јавни интерес. Оно поступање за које је разумно претпоставити да ће допринети поверењу јавности у систем владавине је у јавном интересу.

14 OECD, *Managing Conflict of Interest — From Policy to Practice (Workshop Resources)*, OECD, Paris, 2003.

Затим се помиње и одржавање највиших стандарда професионалне компетенције и ефикасности, уз поштовање закона. Та формулација подразумева сталну обуку јавних службеника, високе критеријуме образовања, и све оне друге критеријуме који доприносе „највишим стандардима компетенције”. У наведеној формулацији нема простора за неразумевање нивоа професионалности који се очекује од јавног службеника у односу на остале службенике у другим секторима у друштву. Коначно, у првом предложеном члану етичког кодекса се наводи и мотивациони критеријум у виду тежње да се унапређује јавно добро; другим речима, у свим оним ситуацијама у којима закон и позитивни прописи нису довољно јасни или експлицитни (а ни један закон не може специфично нормирати све конкретне ситуације и констелације односа), просуђује се интегритет јавног службеника према разумном расуђивању о томе какво поступање максимално унапређује јавно добро, што је по методологији критеријум утилитаристичке етике. Од јавног службеника се у овом сегменту етичког расуђивања, очекује да буде утилитариста, али у терминима јавног добра, а не личне користи.

2. *Прозирности* у поступању („транспарентност”), подразумева да јавни службеник мора користити своја овлашћења и јавне ресурсе „на добро јавности”, а у складу са владином политиком. „Они (јавни службеници) морају бити спремни да буду одговорни за своје одлуке, и да оправдају свако своје службено поступање.”¹⁵

Члан 2 прописује још једном утилитаристички критеријум у терминима јавног добра, у оквирима прокламоване и озваничене владине политике, у оквиру које се онда очекује и одговорност јавног службеника. Критеријум јавног добра као и критеријум владине политике су истовремено активни, при чему је критеријум стремљења ка јавном добру примаран, а владина политика ограничавајући критеријум. Јавни службеник је дужан да поступа у складу са унапређивањем јавног добра (а не „у складу са законским овлашћењима”, како се често бирократски и празно формулише његова дужност у нашим правним актима), с тим што он не може у своје

15 Op. cit.

расуђивању о томе како се најбоље унапређује јавно добро излазити из оквира владине политике или је кршити. Владина политика је домен у коме се он креће, али он нема право са етичке стране да чини *било шта* што је у оквиру владине политике, већ је дужан да у том оквиру увек поступа руководећи се највећим јавним добром. У овој одредби се крије фундаментална разлика од традиционалистичко-бирокупатског схватања „овлашћења” које полази од искривљене интерпретације принципа да је „допуштено све што није забрањено”. То значи да јавни службеник може чинити све што није прекршај владине политике. У наведеној формулацији се иде корак даље и захтева од јавног службеника добро управљање у контексту владине политике и закона. За лоше управљање унутар сопствених овлашћења, без кршења овлашћења, као и за недовољно квалитетне одлуке унутар владине политике, службеник треба да буде одговоран. Реч је о суштинској одредби која у системском смислу унапређује разумевање дужности јавног службеника.

3. *Леђимносѝ*: јавни службеник мора увек примењивати законе и владину политику, а када користи административну дискрецију, он то чини захваљујући делегираној јавној моћи од стране институција. „Та моћ и ауторитет се морају примењивати легитимно, непристрасно, без страха од било кога и без фаворизовања било кога, у одговарајућем јавно дефинисаном циљу примене јавне моћи, у складу са одредбама парламента или институције за коју јавни службеник ради.”¹⁶

У наведеној формулацији члана 3 ваља обратити пажњу на речи „моћ” и „ауторитет”, у светлу дискусије у претходном поглављу. Наиме, службеник нема моћ и ауторитет у личном смислу; он је отеловљење делегираног ауторитета и моћи државе и њених институција, и свака примена такве (по претпоставци легитимно) делегиране јавне моћи (и ауторитета, који подразумева поверење и добровољно слеђење), мора такође бити легитимна, дакле моћ се мора употребљавати у складу са упутствима одговарајућих институција. Чињеница да неко има овлашћење, рецимо, да ухапси неко лице, не

16 Op. cit. Ауторов нагласак.

значи да он то лице сме и ухапсити ако за то нема легитимног разлога. Примера ради, погледајмо праксу у контроли саобраћаја. Саобраћајни полицајац, као јавни службеник, у начелу има овлашћење да заустави било ког возача, да га легитимише, да провери возило, пртљажник, товар, идентитет путника, исправност возила, па чак и да по свом нахођењу искључи возило из саобраћаја и упути га на ванредни технички преглед. У свим овим случајевима, саобраћајни полицајац поступа у складу са својим овлашћењима. Међутим, са етичке стране посматрано, он нема право да та овлашћења примењује када год пожели. У неким земљама постоји пракса да грађани, када их саобраћајна полиција заустави ради легитимисања без разлога, туже државу „због малтретирања” или „због задржавања”. Саобраћајни полицајац нема морално право да једноставно зауставља сва возила, или да без разумног разлога за сумњу проверава пртљажнике, легитимише путнике, и шаље возило на технички преглед. Таква примена овлашћења се своди на малтретирање грађана, то јест на нарушавање њихових грађанских слобода. Та чињеница није довољно јасна у полицијским службама на нашим просторима, па је пракса „рутинске контроле саобраћаја” која подразумева управо безразложно проверавање возача и возила, релативно честа и не доводи се у питање са етичке тачке гледишта. Та пракса је нелегитимна, јер није у складу са прокламованом сврхом повећања безбедности, ако није праћена разумним разлозима за проверу — напротив, када је насумична, она повећава степен осећања угрожености код грађана, слично као што насумичне полицијске рације, у складу са формалним овлашћењима, у ноћним локалима, без јасног разлога, стварају стање узбуне и угрожавају грађанске слободе и права грађана. На исти начин се може размишљати о легитимној примени јавне моћи и у свим другим јавним службама.

4. *Фер постојање*: јавни службеник је дужан да поступа непристрасно и фер, имајући у виду само чињенице и без обзира на идентитет грађана према којима поступа.¹⁷

Члан 4 је очигледног значења, и подразумева одсуство

17 Op. cit.

сваке дискриминације, то јест поштовање начела равноправности грађана пред институцијама државе.

5. *Поступање на време и са њажњом*: као овлашћена лица која поступају у име изабране владе, јавни службеници су дужни да служе легитимним интересима „влада, других јавних службеника и свих грађана на време, са њажњом, њошћовањем, и учћивошћу”.¹⁸

Занимљиво је обратити пажњу на наглашене речи у формулацији члана 5. Начин на који се јавни службеник односи према предмету свога рада и другим људима није неважан; напротив, он је кључан за његову процену као јавног службеника. Решавање предмета које се не дешава на време и у складу са разумно дефинисаним потребама грађана исто је као његово нерешавање или квалитативно лоше решавање. Квалитетно решење неког питања које се доноси годинама након што је поступак решавања покренут, када је сам проблем већ изгубио релевантност, било у целости, било делимично, исто је као некавалитетно решавање тога питања на време, често чак и горе. Осорно и увредљиво опхођење према грађанима, који су у ствари, у смислу легитимације, коначни послодавци сваког јавног службеника, довољан је разлог за дисциплинску меру. Учтивост није само ствар личног избора, већ ствар службене дужности јавног службеника. Реч је о личним квалитетима, и ти квалитети морају бити присутни код свих јавних службеника.¹⁹ Посебно је важно истаћи чињеницу да се традиционално у управном законодавству на нашим просторима за одговарајуће управно поступање јавних службеника у различитим стварима предвиђају специфични рокови, али да се непоштовање тих рокова, које је било пракса, ни на који начин не санкционише. Такво прописивање рокова, где је јавни службеник, рецимо, дужан да неко питање реши у року од тридесет дана, без прописивања административне санкције за непошто-

18 Op. cit. Ауторов нагласак.

19 Из ове крајње модерне кодификације квалитета које јавни службеник мора имати види се основаност ослањања на особине личности при селекцији јавних службеника у ранијим временима, конкретно илустрована у ранијој дискусији полицијског правилника у Кнежевини Црној Гори на самом почетку прошлог века.

вање тог рока, дакле уз остављање суду да коригује евентуално непоштовање одредбе, представљало би кршење начела које опредељује члан 5 овде предложеног узора етичког кодекса, јер онда рок у стварности мало значи, и службеник је фактички у положају да га готово сасвим игнорише. Неажурност је стога очекивана последица недовршеног управног законодавства, а увођење одговарајућег еквивалента члана 5 овог кодекса би допунило то законодавство и знатно ублажило лоше последице његове неадекватне формулације.

6. *Ефикасност и ефикасност*: од јавних службеника се очекује да обезбеде најјефтиније услуге и добра која се плаћају јавним средствима, да њима ефикасно управљају и користе их, да избегавају губитке и вишкове, као и сваку екстраваганцију у трошењу јавних средстава и употреби јавне имовине.²⁰

Члан 6 јасно прописује оно што се колоквијалним језиком назива „домаћинским пословањем” у јавној управи. Није етично за јавног службеника да непотребно троши, на пример, свој буџет за трошкове „репрезентације”, да одлази на непотребна службена путовања, да немарно одлучује о ангажовању извођача грађевинских и других радова, понуђача различитих услуга, итд. Економичност, али и ефикасност у поступању, разумна штедња јавних буџета, и чување јавне имовине су морални принципи у јавној служби. Реч је о очигледном принципу који се, међутим, пошто није експлицитно формулисан као етички, често крши у системима јавне администрације који немају одговарајуће статутарне акте који прописују професионалну и етику јавне службе.

У целини посматрано, етички кодекси наведеног типа су начин да се општа етичка начела прилагоде специфичним потребама јавне службе и очекивањима грађана од јавне администрације, те да се релативно једноставно учине практичним и применљивим у свакодневном раду јавне управе. Стога је природно да је израда таквих кодекса један од приоритета у формулисању сваке политике изградње етике јавне службе.

20 OECD, *Managing Conflict of Interest — From Policy to Practice*, op. cit.