

ETIČKI ASPEKT DRUŠTVENE KONTROLE: SAVREMENI DISKURS O INTEGRITETU INSTITUCIJA, KORUPCIJI I ORGANIZOVANOM KRIMINALU¹

Mr Aleksandra Bulatović

Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd

Sagledavanje etičkog aspekta zauzima centralno mesto u odlučivanju koje uključuje diskrecionu moć, silu i pravni postupak. U okviru savremenih krivično-pravnih sistema, etika je osnov odlučivanja i u pitanjima rukovođenja i u sferi politike kažnjavanja, odnosno odlučivanja o prevenciji, kažnjavanju i rehabilitaciji. Uprkos tome što je savremeni pristup suzbijanju kriminala koncept koji obuhvata više domena javne politike, etika je i dalje fundamentalni aspekt krivičnog pravosuđa i društvene kontrole. Uvidi predstavljeni u ovom članku daju polaznu osnovu za razmatranje ključnih problema prevencije kriminaliteta danas, kao i za dizajn relevantne javne politike u Srbiji.

Autorka analizira savremene trendove politike kontrole kriminaliteta predstavljene u strateškim inicijativama u oblastima kontrole kriminala, jačanja integriteta i unapređivanja etičke kompetencije koje su bile pokretane sa ciljem povećanja efikasnosti krivično-pravnog sistema. Ilustrovanjem načina na koje su savremena društvena kontrola i etika međusobno povezane i zavisne, autorka fokusira dobrobit koncipiranu u tradiciji društvenog konstruktivizma koji podrazumeva da je dobrobit proizvod specifičnog opšteg konteksta ljudskog života. Upućivanjem na već ustanovljenu praksu u najrazvijenijim državama (SAD, Kanada i EU) i najznačajnijim međunarodnim organizacijama (UN i OECD), u radu se ukazuje na potencijal razvijanja i procene javne politike sa stanovišta dobrobiti.

Ključne reči: etika, kontrola kriminaliteta, integritet, institucije, meka bezbednost, javna politika, dobrobit.

¹ Ovaj tekst je nastao kao rezultat na projektu "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnost socijalne intervencije" (broj 47011) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS.

DRUŠTVENA KONTROLA I ETIKA

Društvenu kontrolu razumemo kao društvene procese koji jačaju društveni konformizam (od dečije socijalizacije do izvršenja sankcija kroz društvene institucije), odn. skup sredstava pomoću kojih se obezbeđuje da većina članova društva poštuje norme. Osnovni cilj društvene kontrole je da se održi društveni poredak regulisanjem ponašanja članova društva u svakodnevnom životu, a krajnja svrha — da se obezbedi maksimalno moguća dobrobit za najveći broj ljudi.

Martin Innes je široko definisao društvenu kontrolu kao organizovane akcije usmerene na promenu ponašanja ljudi (Innes, 2003). Društvena kontrola se realizuje, kao društvena regulacija ponašanja, stavova i mišljenja pripadnika društvene zajednice, socijalnim pritiskom i institucionalnim delovanjem državnih organa (pravosudni sistem, policija, sistem kaznenih mera itd.) putem posebnih delova institucionalnog sistema, kojima je, delimično ili u celini, poverena ta funkcija u skladu sa postavljenim i zakonski regulisanim društvenim modelima. Mehanizmi društvene kontrole su mehanizmi kojima društvo reguliše individualna i grupna ponašanja u smislu opštih sankcija i nagrađivanja. Formalizovanje društvene kontrole se odnosi na način na koji društvo pokušava da spreči i kazni ponašanje koje krši norme, a primenjuje se u obliku zakona koje sprovodi onaj faktor u društvu koji raspolaže mehanizmima sile i drugim oblicima formalnih sankcija, uključujući i kazne zatvora, a pored eksplicitnih zakona, društvena kontrola se ostvaruje i kroz običajne norme i neformalne sankcije, koje često mogu biti efikasnije (Goode, 2008: 84). Tokom procesa socijalizacije izloženi smo društveno poželjnim i problematičnim iskustvima, pa se uporedo sa socijalizacijom odigrava i socijalna kontrola. I pozitivne i negativne sankcije igraju uloge u društvenoj kontroli (na primer, nagrade koje se daju za postupanje u skladu sa normama kada je napredovanje u karijeri rezultat posvećenog rada, odn. kažnjavanje za kršenje normi kao što je to u slučaju kada je zatvorska kazna posledica izvršenje krađe). Za razliku od primitivne kriminologije u kojoj faktor odbijanja poslušnosti vladaru definiše suštinu krivičnog dela, u formalnoj kriminologiji ravnodušnost ili neprijateljstvo prema pravnom poretku kao celini određuje karakter dela i smešta ga u domen kriminala. Društvena kontrola putem kriminalizacije je veoma jeftina, a samim tim i često korišćena u praksi. Princip kriminalizacije kao poslednji zaklon zakonodavca zastareo je i predstavlja ostatke primitivne kriminalne ideologije (Pavićević, Bulatović, 2015).

Pitanje o tome zašto ljudi poštuju norme podstaklo je teorijski diskurs o socijalnoj kontroli. U teoriji društvene kontrole društvo ima centralnu ulogu u kontroli kriminala, a podsticaj za ponašanje u skladu s normama vrši se putem odnosa, obaveza, vrednosti, normi i verovanja Hirschi, 2002; Roberts et al, 2011). Pretpostavka koja je u osnovi ove teorijske perspektive je da ako je moralni kodeks internalizovan i ako su pojedinci uključeni u zajednicu, oni će dobrovoljno ograničavati sklonost da se devijantno postupa što upućuje na moć internih sredstava kontrole, kao što su sopstvena svesnost, ego, i senzibilitet o dobru i zlu, da značajnoj meri utiču na verovatnoću da niko neće odstupati od društvenih normi. Kriminal i delikventno ponašanje pripisuju se slabosti, raskidanju ili odsustvu društvenih veza, odn. isključivanju socijalizacije kao procesa koji podstiče

ponašanje u skladu s normama. Zato su teoretičari društvene kontrole usmereni na razumevanje kako smanjiti odstupanje između internih sredstava kontrole i spoljnih sredstva kontrole zasnovanih na pretnji sankcijama od strane autoriteta (kao što je država) (Becker, 1963: 9).

Kad se pojavi tendencija kršenja normi i konkretna odstupanja pokreće se socijalna kontrola. To je proces kojim članovi grupe daju podršku poželjnim oblicima delovanja, a obeshrabruju nepoželjne. Svako društvo teži da, koristeći različite procese, institucije i metode, uspostavi kontrolu i obezbedi usklađivanje ponašanja pojedinca sa prihvaćenim standardima. Stanley Cohen navodi da postoji stalna borba između "ekskluzivnih" i "inkluzivnih" načina socijalne kontrole. Ekskluzivni načini socijalne kontrole odnose se na prakse segregacije, isključivanja, klasifikacije i stigmatizacije. Inkluzivni način socijalne kontrole podrazumeva težnju društva da se prestupnicima i devijantima bavi u okviru zajednice, da decentralizuje, da demontira državne aparate i da traga za rešenjima u pristupu zasnovanom na zajednici (Vasiljević–Prodanović prema Cohen, 2012).

Društveni tokovi definisani su političkim procesima koji ih prate i iniciraju. Poslednjih godina primetan je rast interesovanja kako najšire javnosti tako i brojnih profesija za etiku u profesionalnom postupanju. Određivanje svrhe je u središtu proučavanja etike kao naučne discipline, što pretpostavlja određivanje etičkog aspekta u svakom društvenom fenomenu. Kako društvena kontrola podrazumeva kapacitet društva za samoregulaciju u skladu sa željenim principima i vrednostima, etički aspekt je nezaobilazni element fenomenologije društvene kontrole. Budući da se kroz vrednosnu internacionalizaciju u pojedinačnu ličnost, usvajaju zajedničke, kolektivne vrednosti, pojedinci slede standarde i norme sistema i prema njima procenjuju svoje postupke (Janowitz, 1975).

Etička dimenzija ljudske egzistencije, te, po logici stvari, i u kontekstu filozofske osnove kriminala kao fenomena u društvu, ne može se razumeti bez sistematičnog razmatranja etičkog aspekta. Priroda krivičnog dela kao objekta kriminološkog proučavanja je suštinski etička kao što je i priroda krivičnopravne reakcije. Etika i kriminologija su u savremenom teorijskom diskursu postali sinonimi za etiku i društvenu kontrolu. Konvergencija etike i kriminologije se prvenstveno razume kao pitanje o tome šta bi trebalo uraditi u domenu pravnog normiranja i krivičnopravne reakcije. Međutim, odnos etike i kriminologije se prostire mnogo šire i može se sagledavati na praktičnom nivou kao modalitet instrumentalizacije produbljivanja našeg razumevanja kriminala i devijacije, te unapređivanja društvene kontrole (Arrigo, Williams, 2006).

Društvene vrednosti predstavljaju važan deo kulture društva, pružaju opšte smernice društvenog ponašanja i temelj su stabilnosti društvenog poretka. Za ljude kao društvena bića, postupanje u skladu sa društvenim i međusobnim očekivanjima je važno. Vrednosti pojedinca formira kultura u našem smislu — to su vrednosti koje se usvoje u porodici, tokom obrazovanja ili kroz razna kulturološka iskustva. Pred pojedinca se postavljaju određena očekivanja kada je reč o ponašanju (od strane porodice, prijatelja, kolega, društva itd.), a on ili ona uči kako da odgovori na njihova očekivanja tako da ona budu ispunjena. Na drugom nivou koji prethodi opisanom, pojedinci rasuđuju u okvirima nagrade i kazne, a poštuju autoritet da bi izbegli štetne posledice po sebe. U okolnostima

koje postavlja institucionalno okruženje, ovaj nivo rasuđivanja je u vezi sa autokratskim pristupom koji podrazumeva upotrebu prinude za ostvarivanje ciljeva. Usvajanje institucionalnih vrednosti koje u velikoj meri utiču na ljudsko ponašanje i odlučivanje, zasnovano je na uverenju da je naša dužnost da ispunimo svoje obaveze ili očekivanja drugih. Život ljudi u određenom kulturnom kontekstu, omogućava učenje i usvajanje društvenih normi (vrednosti i običaja koje društvo favorizuje) putem socijalizacije. Vrednosti imaju za cilj da se integrišu poželjna individualna ponašanja i društvene akcije na koje utiču tako što sprečavaju tenzije i kao takve imaju ulogu upravljanja tenzijama u društvu. Osnovna ljudska prava, patriotizam, racionalnost, žrtvovanje, individualnost, jednakost, demokratija itd, jesu vrednosti koje usmeravaju naše ponašanje na mnogo načina. Vrednosti, kao standardi (kriterijumi) za uspostavljanje što treba posmatrati kao poželjno, pružaju osnov za prihvatanje ili odbijanje posebne norme. Najvažniji sadržaj pojma vrednosti jeste ideja o poželjnom (ciljevima, stavovima i odnosima). Pod poželjnim se podrazumeva osećanje i misao da je cilj (stanje, odnos) vredan želje i napora, kao i da je dovoljno značajan da ga treba ostvariti i sačuvati.

Norme i vrednosti stoje u specifičnom odnosu. Norme su pravila ponašanja koja, manje ili više konkretno, utvrđuju šta treba ili ne treba da uradi određeni akter u datim okolnostima. Vrednosti su standard poželjnosti koji stoji gotovo nezavisno od konkretne situacije, neophodan za procenu individualnog ponašanja ili društvene akcije. Vrednost može biti referentna tačka za mnoge specifične norme, a posebna norma može predstavljati istovremenu primenu nekoliko razdvojivih vrednosti (na primer, "jednakost" kao vrednost moguća je premisa u normama o odnosu između muža i žene, srodnika, nastavnika i učenika itd.). Funkcije vrednosti određuju se kroz procese putem kojih pojedinci razvijaju posebnu svest koja promovise poštovanje društvenih vrednosti, pa se kao funkcije vrednosti prepoznaju:

- obezbeđivanje ciljeva kojima teže članovi društva;
- obezbeđivanje stabilnosti i uniformnosti grupnoj interakciji, držeći društvo na okupu, omogućavajući osećaj pripadnosti nekoj socijalnoj grupi;
- obezbeđivanje legitimiteta pravilu koje većina ljudi prihvata, a kojim se regulišu konkretne aktivnosti; i
- pomaganje prilagođavanju različitih skupova pravila utvrđujući ciljeve u različitim oblastima života ljudi.

Vrednosti su integrativan pojam i doprinose celovitijem sagledavanju složenih društvenih i psihičkih pojava, uključujući i najopštije kao što su kultura, društvo, ličnost. Integrativna uloga vrednosti izražava se na dva načina: Društvo preuzima zadatak emocionalne stabilizacije normi socijalizacijom u procesu u kojem se uče opšte prihvaćene norme i vrednosti i internalizacijom, odn. učenjem putem usvajanja znanja, navika i stavova i sticanja iskustva. U socijalnim interakcijama kao procesu međusobnog delovanja ljudi jednih na druge, u kojem je njihovo ponašanje međuzavisno, ostvaruje se socijalni uticaj (Rot, 1994). Vrednosti su kriterijumi koje ljudi koriste u proceni svog svakodnevnog života, uspostavljaju hijerarhiju svojih prioriteta i biraju između alternativnih pravaca

delovanja. Vrednosti kao standardi društvenog ponašanja proističu iz socijalne interakcije i prihvaćene su kao konstitutivne činjenice društvene strukture.

SAVREMENI DISKURS O DRUŠTVENO POŽELJNOM PONAŠANJU I FUNDAMENTALNIM TRANSGRESIJAMA DRUŠTVENIH NORMI KOJE SE OPREDMEĆUJU KAO KRIVIČNA DELA

Institucije u Srbiji koje imaju mandat u domenu suzbijanja kriminala, nakon demokratskih promena 2000. godine, sa različitom dinamikom nastoje da odgovore na metodološke specifičnosti borbe protiv organizovanog kriminala, i iniciraju novu vrstu dijaloga u Srbiji, kako među stručnjacima tako i među kreatorima javne politike, kako bi se uspostavila saradnja i stvorilo poverenje između državnih organa, privatnog sektora i civilnog društva. Sprovođenje strateškog pristupa i konkretnih akcija za sistematsko suzbijanje organizovanog kriminala zavisi ne samo od organa za sprovođenje zakona, već i od volje političkih elita u Srbiji. Pošto je Srbija ušla u ugovorni odnos sa Unijom, očekivano je da primena evropskih dobrih praksi rukovodi reformskim procesom u Srbiji i određuje njenu dinamiku u evropskim integracijama.

Promovisanje društveno poželjnog ponašanja kao definisanje doslednih i obuhvatnih pravila društveno prihvatljivog ili zadovoljavajućeg, čini se putem normi. U etici je norma kriterijum slobodnog moralnog delovanja, pa odstupanje od normi ili njihovo kršenje predstavlja povredu pravila društvene igre i podložno je sankcijama (Kernaghan, 1994). Na normativnom području svesti, vrednosti su sastavni deo mehanizama integracije. U statističkom smislu, norma je vrednost ili niz vrednosti koje su reprezentativne za neku zajednicu i mogu se koristiti kao osnov za vrednovanje ili poređenje pojedinaca. Zakon i moral su dva glavna tipa normativnih obaveza. Norme imaju regulatorno značenje za društvene procese i odnose, oblikuju društveno jezgro (strukturirani normativni poredak pomoću kojeg je organizovan život u zajednici). Kad norme ne bi bile zajedničke, pripadnici društva ne bi mogli da sarađuju. Izbor bilo kog kriterijuma za procenu neizbežno uključuje formulisanje pretpostavki za vrednovanje. Zato uređeno i stabilno društvo pretpostavlja zajedničke norme.

Fenomenologija organizovanog kriminala potvrđuje da ako država efikasno nudi usluge koje u slabim državama nudi organizovani kriminal (naplata dugova, zaštita od nasilja i iznude, efektivne transakcije u novcu i dobrima itd.), prostor za tržišni plasman "proizvoda" organizovanog kriminala se značajno sužava. Upravo iz navedenih razloga u socijalno najbolje organizovanim državama severne Evrope ima nesrazmerno malo organizovanog kriminala koji potiče sa njihovog područja (postoji uvezeni organizovani kriminal iz ostatka Evrope), pošto za njega ima malo tržišta.

O organizovanom kriminalu postoji rastući korpus literature, iako je njen obim kod nas još uvek ograničen, pre svega činjenicom da se u Srbiji o organizovanom kriminalu otvoreno govori od nedavno, jer je tokom devedesetih godina prošlog veka još uvek bilo politički nekorektno čak i tvrditi da u Srbiji uopšte postoji organizovani kriminal.

On je, međutim, suštinski zavisian od ostalih tipova kriminala, koji su strukturno različiti od njega i izučavaju se kao posebne vrste kriminaliteta. Prema istraživanju Svetskog ekonomskog foruma za period od 2011. do 2012. godine, korupcija je svrstana među prva dva problema koja se uočavaju prilikom donošenja odluke o započinjanju privredne delatnosti u Srbiji.²

Aspekt u kome je korupcija ključna za organizovani kriminal je aspekt manipulacije društvene moći, o kome su pisali pre svega kriminolozi anglosaksonske tradicije. Reč je o činjenici da je organizovani kriminal kao opšti fenomen, u najvećem broju slučajeva, iznutra motivisan logikom profita, ali je njegova pojavna forma u društvu povezana sa nastojanjima da ostvari što veću društvenu moć, delimično kroz vršenje uticaja na legalnu ekonomiju, a velikim delom i kroz kontrolu delova političkog sistema. Pojedini američki autori, posebno grupa autora sa američke vojne akademije Westpoint, pišu o predvidljivim smerovima razvijanja organizovanog kriminala kroz sistemsko preuzimanje države (u rečniku evropske kriminologije "otmicu države" ili "otmicu dnevnog reda institucija") i formiranje takozvanog "novog ratujućeg entiteta" (*the New Warmaking Entity*), koji bi predstavljala kriminalna organizacija koja, kontrolom nad jednim delom države, otvoreno ratuje protiv legitimnog dela države, pre svega korišćenjem koruptivnih sinergija, ali i nasilja.

U velikom delu savremene akademske literature o organizovanom kriminalu s pravom se polazi od pretpostavke da organizovani kriminal ne bi mogao longitudinalno delovati bez strukturne korupcije država. Analiza poznatih teorijskih modela korupcije, počev od operativnih (direktna korupcija, nepotizam, kronizam) do strateških (uloga "čuvara kapija" i "zajednica za pritisak") pokazuje da korupcija nije uvek krivično delo, da ona može biti samo jedan od načina na koji se vrše inače legalni poslovi upravljanja, te da je manipulacija strukture društvene moći inherentno podložna kriminogenom uticaju, pogotovo kada je reč o slabim državama i o organizovanom kriminalu.

Proaktivni rad institucija u prevenciji organizovanog kriminala danas je dominantan metod suprotstavljanja organizovanom kriminalu, iako je njegovo puno formulisanje i shvatanje još u toku. Ta metodologija je usvojena "preko noći", a njena teorijska obrada gotovo da nije bila ni započeta onda kada je započelo primenjivanje nekih od njenih najkontroverznijih aspekata. Stoga je i danas literatura o ovoj temi otvorena za značajne nove doprinose. Jedna ključna dimenzija razumevanja proaktivnog institucionalnog rada odnosi se na neposredne posledice svih prethodnih razmatranja u ovoj disertaciji, to jest na posledice u sferi odnosa između represivnog i nerepresivnog proaktivnog institucionalnog delovanja. Naime, kada se govori o proaktivnoj politici borbe protiv organizovanog kriminala, reč je gotovo uvek o trouglu: kriminalističko-obaveštajni policijski rad, specijalna ovlašćenja (za policiju i tužilaštvo) koja idu ruku pod ruku sa tim radom, i eventualna posebna zakonodavna rešenja i pravosudne strukture. Drugim rečima, reč je o isključivo represivnom modelu proaktivnog delovanja.

² Videti više na: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-2011-2012/>.

Imajući u vidu činjenicu da proaktivno delovanje predstavlja metod izbora na najopštijem planu u suprotstavljanju organizovanom kriminalu, kao i da represivno delovanje, pogotovo kada je proaktivno, veoma ozbiljno u načelu ugrožava tradicionalni domen dominiona, postavlja se pitanje koje o tome da li postoje i nerepresivni modeli institucionalnog delovanja protiv organizovanog kriminala. Ti modeli su posebno u vezi sa jednom dimenzijom organizovanog kriminala, odn. sistemskom korupcijom. Proaktivni nerepresivni rad podrazumeva poboljšavanje kvaliteta dobrog upravljanja u institucijama kako bi se delovalo ne na stranu ponude usluga organizovanog kriminala, nego na stranu potražnje. Tamo gde država efikasno nudi usluge koje u slabim državama nudi organizovani kriminal (naplata dugova, zaštita od nasilja i iznude, efektivne transakcije u novcu i dobrima itd.), prostor za tržišni plasman "proizvoda" organizovanog kriminala je značajno sužen. Upravo iz navedenih razloga u socijalno najbolje organizovanim državama severne Evrope ima nesrazmerno malo organizovanog kriminala koji potiče sa njihovog područja (postoji uvezeni organizovani kriminal iz ostatka Evrope), pošto za njega ima malo tržišta.

Srbija je orijentisana na regionalne i međunarodne integracije i nastoji da svoj pravni sistem unapređuje u tom smislu, pa je analiziranje elemenata reformi bezbednosnog aparata od velikog kako naučnog, tako i praktičnog značaja. Kako je širenje organizovanog kriminala u jednoj političkoj zajednici neposredno povezano sa niskim nivoom integriteta javne uprave, neophodno je istraživati u domenu primenjene etike, a posebno usmereno na etičke standarde i etiku javne službe, i na etiku kriminalističko-obaveštajnog rada imajući u vidu njegovu specifičnu represivnu funkciju koja je osnov suspenzije ljudskih prava. Praktična vrednost ovih istraživanja je u domenu izgradnje etičke infrastrukture javne službe u Srbiji i izgradnje etičkih kapaciteta javnih službenika čime se upotpunjuje legalistička konsekvencija i jača konvergencija moralnih osnova poretka i institucionalno-pravnog okvira od značaja za regulisanje negativnih dinamičkih procesa u društvu, uključujući i fenomenologiju kriminala (Vuković, 2007).

U Srbiji je osnov etičke infrastukture postavio Ustav propisivanjem osnovnog etičkog standarda prema kom niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima. Pored Ustava ostali ključni normativni elementi su:

- zakoni o etičkim standardima vršenja javne funkcije koji izričito navode zabrane (to su zakonodavni propisi poput Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o državnoj upravi, Zakon o sudijama, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije itd),
- međunarodni etički standardi koje je Srbija prihvatila koji osim zabrane vršenja više funkcija preciziraju u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa da službenici ne smeju koristiti svoj položaj za unapređivanje ličnih finansijskih interesa niti imati neki poslovan interes koji je u suprotnosti sa funkcijom koju obavljaju (najznačajni međunarodni standardi su Međunarodni kodeks ponašanja za javne

službenike, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, Kodeks ponašanja javnih službenika Saveta Evrope), i

- opšti etički kodeks za službenike i posebni kodeksi za određene delatnosti i profesije (Etički kodeks za javne službenike, Etički kodeks za službenike lokalne samouprave, Kodeks sudijske etike itd.)

Tradicionalna vertikalna kontrola putem reakcija institucija koje raspolazu represivnim ovlašćenjima pokazala se kao neprimerena i, čak, kao kontraproduktivna u borbi protiv korupcije. A uspešna horizontalna kontrola koja se odvija u samim institucijama, podrazumeva odgovarajuće kapacitete infrastrukture u okviru kojih izgrađena etička kompetencija javnog službenika predstavlja ključan element. Zbog toga je jačanje etičke kompetencije javnog službenika, zajedno sa formiranjem vrednosne kulture javnog sektora, u središtu svakog uspešnog programa prevencije korupcije. Suzbijanje korupcije u javnom sektoru tradicionalno se zasniva na kontroli i normiranju. Iako je utvrđivanje standarda i uspostavljanje mehanizama neophodno, iskustvo je pokazalo da ono nije dovoljno, a očekivanja građana od javne službe odnose se i na postojanje odgovarajuće infrastrukture, jer nijedan mehanizam nije dovoljan da samostalno obeshrabruje svakovrsne transgresije pravila.

Preduslov uspešnosti reformskih procesa u Srbiji jeste unapređivanje i jačanje odgovornosti. Iako započeta izgradnja etičke infrastrukture u većoj meri fokusira zakonsku odgovornost, kako pokazuje i postojanje svesti o potrebi samoregulacije oličene u unapređivanju i jačanju etičkih standarda očekuje se da horizontalna kontrola integriteta zaživi i u Srbiji. Usvajanje planova integriteta u javnim institucijama u Srbiji je proces koji je obeležen teškoćama i odlaganjem koje je iniciralo i produžavanjem prvobitnog zakonskog roka sa decembra 2012. na kraj marta 2013. godine, te je praktično, u nekom značajnijem obimu, donošenje planova integriteta realizovano tek u 2013. godini.

UVIDI O DRUŠTVENIM FENOMENIMA – ISTRAŽIVAČKA PITANJA KAO OSNOV ZA DRUŠTVENU REAKCIJU

Jedan od aspekata etike podrazumeva sposobnost da se razlikuje dobro i zlo, kao i primereno i neprimereno. Drugi aspekt etike se odnosi na posvećenost da se čini ono što je ispravno, dobro i primereno. Etika podrazumeva procenu ličnih vrednosti, znanje o standardima koje rukovode čovekov život, kao i standardima zajednice i univerzalne principe, kratkoročne i dugoročne posledice, izbore koje činimo i uticaj tih izbora na druge i sebe, te prihvatanje odgovornosti za učinjene izbore. Razlikovanje etike na normativnu i deskriptivnu počiva na razlici između utvrđivanja standarda ispravnosti i neispravnosti u ponašanju kao i u empirijskom istraživanju moralnih uverenja. Kriminološki analitički pristup usmeren je na teorijski, dublji uvid u društveni svet koji nas okružuje putem pažljivog razlaganja složenih društvenih fenomena vezanih za kriminal i uočavanja centralnih komponenti ovih fenomena. Osnovna kriminološka premisa od koje se polazi je

da ako se uvidi o društvenim fenomenima koriste kao osnov za društvenu reakciju, uvidi o uzročnosti kriminala mogu da se koriste da bi se menjali uslovi koji se smatraju odgovornim za vršenje kriminala te se na taj način se može uticati na smanjivanje kriminala, ili, čak, njegovo sprečavanje (Savelsberg, 1994; Hedström, 2005). U savremenim okolnostima, dominantni polazni osnov društvene reakcije konstituiše se u "tenziji" između represivnih i nerepresivnih načina reagovanja. U tom smislu, izdvojene teme istraživanja fokusirale su niz pitanja.

Sa porastom interesovanja javnosti za etiku u profesionalnom postupanju, paralelno, došlo je do umnožavanja i diverzifikacije aktivnosti u borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i terorizma, što je iniciralo interes za etički aspekt tih aktivnosti. Razlike koje postoje među zemljama u pogledu razvijenosti mehanizama integriteta javnih službi, upućuju na potrebu da se u međunarodnim okvirima utvrde standardi i u oblasti etičkog i profesionalnog funkcionisanja institucija. Parlamentarna skupština Saveta Evrope je 2005. usvojila preporuke prema kojima bi trebalo pristupiti izradi Nacrta Evropskog kodeksa etike u obaveštajnom radu koji bi bio obavezujući za sve članice ove organizacije. Dve godine kasnije, Savet Evrope je usvojio rezoluciju u kojoj se navodi da je potrebno promovisati u okviru UN etičko postupanje koje bi se odnosilo na sve bezbednosne i vojne agencije, a zasnovano na poštovanju ljudskih prava, humanitarnog prava i demokratske političke kontrole.

Sledeći nisku toleranciju građana za neefikasnost, greške u radu, pa čak i za objektivne teškoće, pitanje o suzbijanju korupcije predstavlja rastući trend u istraživanju fenomenologije kriminala. S tim u vezi je ispitivanje metoda suprotstavljanja sistemskoj korupciji u funkciji sužavanja tržišta organizovanog kriminala u smislu "dobrog upravljanja", kao i razmatranje integriteta kao alternative krivičnompravnom zahvatanju korupcije. Izgradnja i negovanje visokog nivoa etike u javnom sektoru je središte savremenog pristupa suzbijanja korupcije. Iz perspektive rukovođenja u javnoj službi, važno je razumeti uticaj etike jer se on proteže od razmišljanja, verovanja, ponašanja, percepcije, preko stavova, stereotipa, ideologije, pristupa formulisanju strateških aktivnosti, do odlučivanja, stava prema riziku i odnosa prema saradnji.

Društvena kontrola i etika, kao poželjna mera ljudskog delanja, uvek su u nekoj korelaciji – mogu biti u antagonističkom odnosu jedno prema drugom, ali mogu i uticati jedno na drugo kao faktor koji unapređuje ono drugo. U tom smislu, neetično ponašanje predstavlja pretnju samom društvu (Kernaghan, 1994), pa je sledstveno tome potrebno istraživanje nekrivične, socijalne dimenzije kriminala.

Danas organizovani kriminal po svojoj strukturi podseća na lukrativnu multinacionalnu kompaniju u kojoj deluju pripadnici raznih nacionalnosti i čije delovanje ima implikacije na međunarodnom planu. Sve više sofisticiran pristup i složenost "poslovnih operacija" jesu faktori koji pospešuju širenje sfere uticaja organizovanog kriminala. Zbog toga ovaj fenomen ima karakteristike globalnog, poput korupcije ili terorizma. Drugim rečima, predstavlja primer jedne od vodećih političkih tema u globalnim okvirima. U vreme ubrzane globalizacije i ekspanzije međunarodne trgovinske razmene, organizovani kriminal je evoluirao u pravcu diferencijacije i geografskog širenja

kriminalnih aktivnosti. To je u Evropskoj uniji prepoznato na političkom nivou, pa je aktuelnim ugovorom o funkcionisanju Unije predviđeno, i uspostavljanje funkcije Visokog predstavnika Unije za inostrane poslove i bezbednosnu politiku, što je trasiralo pravac kreiranja politike Unije u globalnom kontekstu. Istovremeno, ovakav razvoj uputio je na potrebu istraživanja ljudskih prava u perspektivi kombinovanog proaktivnog pristupa zaštite, te na ispitivanje kapaciteta kombinovanog pristupa u odnosu na dominantno represivni pristup društvene reakcije na kriminal u svetlu teorijskih hipoteza.

Javna politika utiče na ograničenja unutar kojih pojedinci i organizacije slede svoje ciljeve. Međusobno delovanje formalnih ograničenja, oličenih u pravnim propisima, i neformalnih ograničenja koji su oličeni u etici, unutar određenog političkog konteksta određuju ponašanja pojedinaca koja vode ka krajnjim rezultatima. Pravo i zakoni predstavljaju osnovnog "promotera" etičkih vrednosti. Međutim, pravo i zakoni određuju samo minimalne standarde etičkog ponašanja koje zajednica nameće sebi da bi ostala civilizovana u skladu sa prirodnom potrebom ljudi da žive bezbedno i prema ustaljenom redu. Ako bi se minimalni moralni standardi prekršili, u društvu bi se nastao kaos, a civilizacija bi ustupila mesto varvarstvu. Nadgradnja minimalnih standarda kada je reč o etici, suočava se sa nekoliko teškoća. Od vlasti se ne očekuje da obezbedi etiku kao neku vrstu finalnog proizvoda, već se od nje očekuje da obezbedi javna dobra i usluge koje zajednica vrednuje, kao što su pravda, bezbednost, nesmetano odvijanje saobraćaja, čisto prirodno okruženje, bezbedna hrana i voda, funkcionisanje hitnih službi itd. Imajući ovo u vidu, jasno je zašto često etika nije visoko na listi prioriteta javne politike sve dok ne nastane ozbiljan etički ispad kao što je to, na primer, učestalo vršenje krivičnih dela od strane elitnih policijskih snaga, uništavanje prirodnog dobra zbog zloupotrebe službenog položaja ili nepružanje adekvatne zdravstvene nege zbog korupcije. Tek u takvim situacijama postaje očigledno da postoje dimenzije političke sfere koje se ne mogu poistovećivati sa tržišnim procesima, te da je etika temelj efikasne, delotvorne i demokratske organizacije jedne zajednice. U tom smislu etika se pokazuje kao neophodan "instrument" čijim se korišćenjem stiže do željenog cilja. Javni i pojedinačni interesi dobijaju meru i društveno značenje na osnovu kriterijuma koje etika postavlja. Skandali koji izbijaju kada etičke obaveze nisu poštovane, izazivaju, kao reakciju javne politike, različite oblike preterivanja institucionalne represije — umnožavanje zakona, preterano regulisanje i procesuiranje. Ali, glavni izazov odoleva takvim postupcima regulacije. A glavni izazov je obezbediti da javni službenici razumeju značaj etike u izvršavanju svojih svakodnevnih dužnosti i da postupaju u saglasju sa tim razumevanjem.

Nedovoljno razvijena svest o nedopustivosti kršenja etičkih standarda ima za posledicu neprijavlivanje, prikrivanje i nekažnjavanje takvih postupaka. U takvim okolnostima ne samo da nije moguće unapređivati etičke standarde, već je izvesno da se na taj način gube iz vida i minimalni standardi.

Kontinuitet funkcionisanja javnih službi — to kako su nekad postupale, prenosi se i u sadašnjost. To znači da ako je etičko postupanje osciliralo u pravcu ili čak ispod minimalnih standarda, nadgradnja minimalnih etičkih standarda biće suočena sa

teškoćama. Isto tako, institucionalna potkultura oličena u iskazu "mi ovde tako radimo", označava nespремnost na promene i želju da se održi stari poredak stvari.

Nerazvijena etička kompetencija (etička "nepismenost") možda predstavlja najveću prepreku za uspostavljanje viših etičkih standarda. Etički izazovi su po pravilu složeni, a posledice koje odluke izazivaju brojne, pa je to teško sagledati, posebno ako nedostaje osnovno znanje o etičkim kategorijama i slojevitosti etičkog rasuđivanja. Ovakav nedostatak kompetencije se pokazuje, po pravilu, često sa fatalnim posledicama, kada se stvari posmatraju iz etički uske i ograničene perspektive. Dobro utemeljeno etičko rasuđivanje zahteva više od ispunjavanja minimuma. Izazov etičkoj nepismenosti jeste način razmišljanja i rada koji izlazi izvan ustaljenih obrazaca, ili, slikovito rečeno, "razmišljanje izvan kutije".

OSNOVNE METODE I OGRANIČENJA PROUČAVANJA ETIČKOG ASPEKTA DRUŠTVENE KONTROLE

Teorijska istraživanja o etičkom aspektu društvenih fenomena, primarno se zasnivaju na *opštenaučnom metodi*, dok su za kreiranje novog znanja ključni *hipotetičko-deduktivni metod* zaključivanja i *komparativni metod*, posebno kada je reč o strateškim pitanjima, pitanjima političke i pravne teorije, poput postavljanja odnosa između pojmovnih određenja ljudskih prava, društvene kontrole, bezbednosti, društvene participacije, legitimnih očekivanja i dr. Deduktivno izvođenje zaključaka i poređenje teorijskih paradigmi i iskustvenog materijala sačinjavaju najvažniji aspekt metodologije svakog teorijskog istraživanja, pa je to slučaj i sa istraživanjima koja tematski postavljaju modele državne reakcije u normativnoj i socijalnoj sferi kao centar interesovanja.³

Metod modelovanja dominira u razvijanju deduktivnih zaključaka i komparativnih perspektiva u konkretne strateško-taktičke modele kontrole kriminala i sagledavanja hipotetičkih modela u svetlu teorijskih pretpostavki ljudskih i građanskih prava, pre svega kroz kompozitnu kategoriju dominiona. Istraživački uslovi diktiraju da modelovanje može biti primenjeno na principe više nego na konkretne aktivnosti, pa je rezultat istraživanja ukazivanje na neophodnost kombinovanog represivno-nereprevisnog modela proaktivnog institucionalnog delovanja protiv organizovanog kriminala, uz široku teorijsku perspektivu koju takav model projektuje na prethodno detaljno razvijena pitanja u vezi sa ljudskim i građanskim pravima u odnosu na politiku borbe protiv organizovanog kriminala.

Analitička metoda zasnovana je *parcijalnoj analizi* pojedinačnih faktora, pa se etički aspekt društvene kontrole se izdvojio zbog svog uticaja na funkcionalne karakteristike delovanja kriminala. Istovremeno, istraživanje je u velikoj meri pozicionirano na poređenju tradicionalnih i alternativnih modularnih varijeteta funkcionisanja društvene kontrole kriminala sa ciljem objedinjavanja svih metoda

³ "Modeli državne reakcije u normativnoj i socijalnoj sferi" je definisani tematski okvir podprojekta na projektu "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnosti socijalne intervencije"(br. 47011), Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd.

korišćenih u istraživanjima. U tom smislu, *sintetički metod* je primarni metod izbora jer, kao metodološka forma, omogućava reproduktivnu sintezu prethodno analitički zahvaćenih elemenata.

Podaci korišćeni u istraživanjima potiču iz zvaničnih dokumenata, normativnih akata u širem smislu reči (zakoni, ali i strateški dokumenti, akcioni planovi itd.), te do sada objavljene literature, kako teorijske, tako i empirijske, predstavljene selektivno u odeljku o literaturi ovog teksta. Ovako heterogeni izvori ukazuju ne samo na brojne elemente sa kojima se mora suočiti u istraživanju, već i na društveni značaj fenomenologije društvene kontrole kriminala koji se reflektuje i u svim segmentima krivičnopravne reakcije na kriminal.

ETIČKA DIMENZIJA RAZUMEVANJE KRIMINALA I DRUŠTVENA KONTROLA

Osnovni naučni doprinos istraživanja etičkog aspekta društvene kontrole sastoji se u tome što ona nudi detaljnu analizu suštinskih pojmovnih veza između shvatanja kriminala, pre svega u onom smislu u kome se ona reflektuje u normativi, i usvojene krivičnopravne politike.

Normativno određenje uvek je pod uticajem pretpostavki o načinima na koje kriminal generiše društvenu opasnost, a te pretpostavke nisu iste u različitim zemljama i u različitim kulturama. Pored toga, različita polazišta u smislu društvene kontrole kriminala, pre svega iz instrumentalnih razloga, konvergiraju ka često sličnim zaključcima i politici suprotstavljanja organizovanom kriminalu u praktično svim razvijenijim zemljama današnjice.

Izrazita konvergencija politike proizvodi vrlo snažne posledice u domenu zaštite prava koja su tradicionalno shvaćena kao konstitutivna za participativnu demokratiju, pa je stoga, uporedo sa sličnom prirodom pretnje društvenom poretku koji kriminal predstavlja, kao i sličnim odgovorima na kriminal, u različitim zemljama vrlo slična i problematika u vezi sa izmenama političkog sistema kao posledicom rastućih ingerencija kontrolnih agencija u cilju borbe protiv kriminala. Tako se otvaraju pitanja, o tome da li se drastičnim reformama bezbednosnog aparata menja i pojmovna podloga na kojoj počiva ustavnopravni poredak savremenog demokratskog društva, te koja vrsta društvenog konsenzusa se može uočiti u odnosu na potrebu za povećanjem intruzivnih ingerencija kontrolnog aparata u cilju zaštite od pretnje od kriminalizacije, pre svega u odnosu na organizovani kriminal. Istovremeno, postavlja se i pitanje o tome da li postoji društveni konsenzus u savremenim demokratijama da je pretnja građanskim pravima u smislu dominiona tolika da opravdava i promenu percepcija samog fundamenta ustavnopravnog demokratskog poretka koji počiva na zaštiti privatnosti i čitavom grozdu drugih građanskih prava koja se izvode iz fundamentalnih ljudskih prava. Pomenuta pitanja su dominantna u savremenoj teorijskoj literaturi, i, pored činjenice da na njih ne postoji

prima facie jednoznačan odgovor, obrada i traganje za odgovorom osnovni su naučni doprinosi savremenih istraživanja.

Poseban istraživački fokus određen je potrebom dubljeg proučavanja specifičnosti i modaliteta delovanja organizovanog kriminala (fenomenologija korupcije) u kontekstu traganja za adekvatnim odgovorom kontrolnog aparata, a u cilju zaštite od takve kriminalizacije koji bi uključivao i promenu percepcija samog fundamenta ustavnopravnog demokratskog poretka koji počiva na zaštiti privatnosti i čitavom grozdu drugih građanskih prava koja se izvode iz fundamentalnih ljudskih prava (Fatić et al, 2013).

IMPLIKACIJE KRIMINOLOŠKIH DISKURSA NA JAVNU POLITIKU

Problem društvene kontrole je veoma složen i često sputavajući za razvoj ličnih i grupnih inicijativa koje teže promenama. Istraživanje kriminala, devijantnosti i društvene kontrole naročito je važno u vezi sa debatama o javnim politikama. Javna vlast predstavlja mehanizam koji kulturne stavove pretvara u političke smernice. "Ono do čega neko društvo drži to će biti negovano", govorio je Aristotel.

Savremenim kriminološkim diskursom dominira razmatranje o teorijskim ograničenjima vrednosti proaktivne represije, kako u smislu humane bezbednosti u okviru koje je ključna kategorija pravo na optimalan kvalitet života što se odnosi na čitav spektar etičkih pitanja na nivou javne politike, kao i na nivou individualnih i kolektivnih vrednosti sa tačke gledišta, tako i ljudskih prava koja su konstitutivna sa savremenu demokratsku kulturu i kao takva predstavljaju jednu od ključnih savremenih paradigmi. Imajući u vidu činjenicu da proaktivno delovanje predstavlja metod izbora na najopštijem planu u suprotstavljanju kriminalu, kao i da represivno delovanje, pogotovo kada je proaktivno, u načelu veoma ozbiljno ugrođava tradicionalni domen dominiona, postavlja se pitanje o i nerepresivnim modelima institucionalnog delovanja protiv kriminala. Koncepti restorativne pravde, terapijske jurisprudencije, pozitivne kriminologije koji dominiraju aktuelnim teorijskim diskursom i sve češće bivaju integrisani u pravnim okvirima dobijajući primenu u praksi, a u Srbiji nesporno u okvirima krivičnog pravnog tretmana maloletničkog kriminala, pružaju snažne argumente da proaktivni nerepresivni rad podrazumeva poboljšavanje kvaliteta dobrog upravljanja kako u institucijama tako i u smislu povećanja subjektivne i objektivne dobrobiti. Istraživanja u sve većoj meri fokusiraju ono što doprinosi kvalitetu životnog iskustva ljudi dajući društveni kontekst blagostanju, nastojeći da objasne faktore koji utiču na dobrobit kao krajnju motivaciju ljudske aktivnosti. Nemoguće je objasniti društvene transformacije bez njihovog povezivanja sa ličnim aspiracijama. Ovaj trend zahteva revalorizaciju i razvoj koji bi sledio nove analitičke zadake. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) ustanovila je smernice sa cilje da na taj način doprinese podizanju svesti o mogućnostima za merenje dobrobiti u kontekstu njene zasnovanosti na javnoj politici, dok je Evropska unija uvela u svoju standardnu statističku obradu u okviru EU-SILC modula prikupljanje podataka na nivou EU za zajedničku primenu u svim zemljama EU, u vezi sa subjektivnom dobrobiti, a

indikatori u vezi sa proporcijama represivnog integrisani su sa ostalim elementima od značaja za statistiku kao teme o pitanjima humane bezbednosti u okviru kojih je ključna kategorija pravo na optimalan kvalitet života što se odnosi na čitav spektar etičkih pitanja na nivou javne politike kao i na nivou individualnih i kolektivnih vrednosti.

Pitanje o proporciji represivnog i nerepresivnog proaktivnog delovanja protiv kriminala, kakva treba da bude uloga pojedinih segmenata društvenog sistema u toj podeli rada, i kakve su mogućnosti da se utiče na smanjivanje transgresija u društvu kombinacijom krivičnih i nekrivičnih pristupa od strane države. Razmatranje i procena realističnog dosegata povoljnih posledica koje bi takva kombinovana politika društvene reakcije proizvela u sferi zaštite dominiona, odnosno kompozitnog korpusa ljudskih i građanskih prava zahvaćenih kroz kategorije i institucije demokratskog političkog sistema.

Predmet diskursa o korupciji i organizovanom kriminalu kao mekim bezbednosnim pretnjama trebalo bi fokusira proporciju represivnog i nerepresivnog proaktivnog delovanja protiv organizovanog kriminala, kao jedno od suštinskih pitanja društvene kontrole. Ovo pitanje se detaljnije određuje kroz potrebu razumevanja kakva bi trebalo da bude uloga pojedinih segmenata društvenog sistema u toj podeli rada. U svetlu opredeljene politike uključivanja Srbije u procese integracije u Evropi, cilj ove rasprave bi trebalo postaviti u okvirima razmatranja i procene realističnog dosegata povoljnih posledica koje bi takva kombinovana politika suprotstavljanja organizovanom kriminalu proizvela u sferi zaštite dominiona, odnosno kompozitnog korpusa ljudskih i građanskih prava zahvaćenih kroz kategorije i institucije demokratskog političkog sistema.

Savremeni organizovani kriminal je fenomen izuzetno dinamične kategorije. Izazovi koje ova pojava postavlja pred društvo diktiraju oblikovanje posebno fokusirane javne politike. Savremena politika borbe protiv organizovanog kriminala podrazumeva specifične regulatorne mehanizame čija uspešnost u velikoj meri zavisi i od institucionalne koordinacije.

Suočavanje sa organizovanim kriminalom je u velikoj meri posledica sopstvenog (ne)činjenja. U participativnim demokratijama, građani od javnih institucija očekuju da vrše javne poslove i obezbede stalni uvid javnosti u vršenje javnih poslova, a od države da očuva svoj monopol na upotrebu sile. Ukoliko se pomićivanjem i upotrebom sile ta volja građana narušava ili, u još većem stepenu — otima, time bivaju narušeni sami temelji demokratskog društva. Naime, kada organizovani kriminal reciklira prljav novac u nacionalnoj ekonomiji, na taj način se podriava solidnost privrednog sistema. A kada organizovani kriminal podmićivanjem javnih službenika utiče na ishod izbornog procesa, on na taj način stiče moć. Ako uspostavi veze sa teroristima i nedemokratskim režimima, postaje bezbednosna pretnja državi ili, čak, regiona (La Spina, A. 2008).⁴ U skladu sa aktuelnim civilizacijskim dometima, pojednostavljeno govoreći, ono što građani traže kao uslugu od mafije, država treba da efektivno i efikasno garantuje kao pravo.

⁴ Zbog toga savremene strateške doktrine i bezbednosne procene danas standardno uključuju i elemente u vezi sa organizovanim kriminalom.

Svrha represivnih mera je da obeshrabre potencijalne učinioce krivičnih dela da ih izvrše jer je tim merama predviđena kazna za takva dela. To znači da represivne mere ispunjavaju svoju svrhu ako se kažnjive aktivnosti otkriju, izvršioци uhapse, sudski proces efikasno odvija, dobit od izvršenog krivičnog dela umanju ili u potpunosti eliminiše i ako se onemogućí interakcija između osuđenih kriminalaca međusobno kao sa njihovim organizacijama (Cook, D., 2006).

Unapređivanje institucionalnih kapaciteta u borbi protiv organizovanog kriminala jeste ključno očekivanje od zakonskog normiranja usmerenog na suzbijanje organizovanog kriminala. Smanjivanjem tržišta za organizovani kriminal poboljšavanjem dobrog upravljanja svakako se neće sprečiti deo aktivnosti organizovanog kriminala koji je daleko evoluirao od početnih oblika, i koji se zasniva na značajnim transnacionalnim dimenzijama. Za tu sferu organizovanog kriminala proaktivne represivne aktivnosti nemaju zamenu u nerepresivnom delovanju, ali je proporcionalno učešće transnacionalnih aktivnosti u ukupnom volumenu aktivnosti koje sačinjavaju fenomen poznat kao savremeni "transnacionalni organizovani kriminal", prema nalazima savremene kriminologije, značajno manji nego što se obično misli. Naime, najveći deo konkretnih aktivnosti odvija se na način koji omogućava lokalizovano praćenje i pre svega je lokalno motivisan. Upravo na osnovu ovog uvida je i formulisan jedan od najsavremenijih modela policijskog rada za borbu protiv organizovanog kriminala, takozvani "flagging" model britanske policije, koji omogućava podelu jurisdikcija u praćenju, pri čemu se pokazuje da najveći deo aktivnosti organizovanog kriminala spada u oblast rada lokalnih policijskih struktura, i da se može geografski relativno usko locirati.

Različite socio-kulturne varijable čine kontekst razvoja kulture. Socio-kulturni faktori podrazumevaju bilo šta u okviru društvenog konteksta što ima potencijal da utiče na zajednicu (Rot, 1994). Različiti sektori unutar društva često imaju različite kulture koje reflektuju sektorske specifičnosti. Zbog toga je razumevanje specifičnog kulturnog konteksta potrebno za razumevanje osnova na kojima funkcioniše određeni sektor. Imajući u vidu domet i kontinuiranost uticaja, etika se izdvaja kao ključan faktor i u tom smislu opredeljujući kako za motivaciju tako i za očekivanja u vezi sa profesijom i svim društvenim interakcijama, a u krajnjoj liniji, delujući na rezultate koji se mogu očekivati od pojedinaca.⁵ Socio-kulturne komponente utiču na sposobnost da se pribave reusrsi i vrši funkcija u okviru društva. Određujući etiku kao sistematično nastojanje da se naše individualno i naše društveno moralno iskustvo učine smisaonim tako što će se odrediti pravila koja treba da vladaju ljudskim ponašanjem, postavljamo je kao ključnu determinantu određenog kulturnog obrasca. Stoga je danas aktuelno pitanje kako osigurati implementaciju društvenih vrednosti da bi se obezbedilo adekvatno ponašanje profesionalaca u bezbednosnom sektoru u svim datim okolnostima (Den Boer, 2010). *U savremenom društvu očekuje se da državni službenici sprovode politiku vlade, te da je njihov autoritet podrška vladavini zakona, i na taj način u direktnoj vezi sa autoritetom države* (Peters, Pierre, 2003).

⁵ Iz perspektive rukovođenja, naročito je važno razumeti uticaj etike koji se proteže od razmišljanja, verovanja, ponašanja, percepcije, preko stavova, stereotipa, ideologije, pristupa formulisanju strateških aktivnosti, do odlučivanja, stava prema riziku i odnosa prema saradnji.

Uticaj etike, kao posebnog socio–kulturalnog faktora, na formiranje društvene reakcije, posebno one u domenu formalnog, kako represivnog tako i nerepresivnog karaktera reflektuje se u oblikovanju stavove profesionalaca i utiče na vršenje njihove funkcije. U vršenju svoje funkcije u okviru društva i u pribavljanju za to potrebnih resursa, institucije u moraju postupati kao čuvari vrednosti društvenog poretka. Zbog toga se uticaj na društveni život mera i prakse ne procenjuje samo na osnovu delotvornosti u smislu odvratanja transgresija koje neposredno najdrastičniju formu dobijaju u okviru kriminala, već i spram očuvanja društvenog poretka i kvaliteta života u okvirima usvojenih vrednosti. Stoga institucije, dok vrše svoje zadatke moraju postupati kao čuvari vrednosti društvenog poretka. Kompatibilnost vrednosnih orijentacija unutar institucija i društvenog sistema, ukazuje na stepen jedinstva ta dva vrednosna sistema. Njihova usklađenost ukazuje na uspostavljen balans između onih koji raspolažu društvenom moći i onih koji treba da održavaju kontrolu nad njenom upotrebom. Vrednosni sistem obezbeđuje funkcionisanje na individualnom i grupnom nivou, kao i kontrolu koja nije zasnovana na autoritativnom stilu rukovođenja koji, po pravilu, umanjuje motivaciju i kreativnost (Jeremić, Ristić, 2010).

Odstupanje od formalno utvrđenih ovlašćenja, ideoloških principa ili izbornih obećanja, negativno utiče na funkcionisanje javne administracije na svim nivoima. Neformalnost u postupanju javne službe predstavlja odstupanje od normiranog, a prepoznaje se kao administrativna korupcija. Savremeno shvatanje ljudske bezbednosti obuhvata i obavezu države da obezbedi bezbednost i putem zaštite ljudskih prava onemogućavanjem zloupotrebe javne moći. Razmatrajući administrativni deficit kao ishod modaliteta javnog rukovođenja, manjak etičke kompetencije kao strukturni nedostatak u organizaciji javne službe i administrativno zlo kao fundamentalan izazov etičkim osnovama javne službe, otkrivaju se ključni elementi za izgradnju funkcionalnih kontrolnih mehanizama administrativne korupcije. Nepravilno korišćenje delegirane javne moći jeste, u suštinskom smislu, najveći izazov javne administracije jer uključuje propadanje i eroziju standarda utvrđenih za vršenje službe. Kao i kad se propisi krše, način na koji se diskreciona moć koristi u utvrđenim okvirima može da eskalira u korupciju, eksploataciju i nepravdu, da ugrozi ljudska prava i slobode iako se formalno ne krši zakon. Isključivo formalno sprovođenje propisa nije dovoljno za stvaranje funkcionalnog i na korupciju otpornog sistema (Fatić, 2005). Uvođenjem etičkih standarda olakšava se i omogućava efikasniji i kvalitetniji rad institucija i jača njihov integritet čime se povećava poverenje javnosti i odgovara na obavezu države da obezbedi ljudsku bezbednost.

Danas se koncept novog javnog rukovođenja predstavlja kao novi normativni model javne uprave, pa se čak govori i o promeni paradigme, budući da se zagovara ne samo preuzimanje menadžerskih tehnika već i tržišnih i korporativnih vrednosti oslonjenih na neoliberalno učenje u ekonomiji (Gray, Jenkins, 2006). Ipak, teško da može biti reči o sasvim novom teorijskom shvatanju javne uprave. Reč je o svojevrsnom reformskom pristupu u osmišljavanju i vrednovanju organizacije rada javnog sektora, koja je pokazala slabosti i nedostatke u okviru modela države društvenog staranja (Lynn, 2006). Osmišljavanje i sprovođenje reforskih mera oduvek je bio deo svakodnevice javne uprave ili, metaforički rečeno, crta njenog "identiteta".

Utoliko novo javno rukovođenje predstavlja samo pokušaj da se stapanjem ideje korporativnog rukovođenja kao čisto instrumentalne delatnosti primenjuje u svim velikim organizacijama, s jedne strane, i novog institucionalizma u ekonomskoj teoriji usmerenog na preispitivanje "crne kutije" javnog sektora sa stanovišta transakcionih troškova, s druge strane, poprave i dopune nedostaci tradicionalnog modela organizacije javne administracije (Dollery, 2009).

Administrativni deficit izvire delom iz unutrašnjih protivrečnosti organizacije javnih nadležnosti i upotrebe ljudskih resursa. Povremeno ponavljanje programa restrukturiranja javnog sektora-jednako stresnih za činovnike i građane-predstavlja skoro očajničke pokušaje vladajućih elita da se suoče sa promenama koje donosi postmodernost. "Učvršćenu geometriju" tradicionalno ustrojene javne uprave nasledila je "promenljiva geometrija" postmoderne birokratije, proistekla iz zahteva primene novih informacionih i komunikacionih tehnologija na kojima počivaju ekonomija i društvo znanja. U osi "promenljive geometrije" nalazi se organizovanje poslova posredstvom horizontalno uređenih mreža, sa projektom kao osnovnom operativnom jedinicom (a ne odeljenjem, sektorom, direkcijom itd.). Stanje stalnih promena organizacije i rukovođenja stvorilo je dinamičan radni ambijent, ali sa jakim osećajem nesigurnosti javnih službenika, što je dalje dovelo do dezorijentacije, oslabljenog poistovećivanja sa ciljevima organizacije i opšteg krunjenja morala zaposlenih.

Primena tzv. Novog javnog rukovođenja kao modela za reformu javne uprave u okolnostima urušavanja države društvenog staranja u postindustrijskim poliarhijama, dovela je do nekritičkog prenošenja metoda korporativnog upravljanja u javni sektor sa uverenjem da je najbolja ona vlada koja najmanje košta građane. Korporativno rukovođenje trebalo je da poveća efikasnost u pružanju javnih usluga primenom elastičnosti u angažovanju službenika i privatnih preduzeća, razvojem preduzetničkog duha, preuzimanjem rizika radi ostvarenja profita, smanjenjem troškova i uvođenjem striktno odgovornosti za postignute rezultate. Javna administracija zasnovana na idejama, metodama i iskustvu rukovođenja u okolnostima delovanja tržišnih mehanizama trebalo je da pruži veći kvantitet i kvalitet javnih usluga za jednak iznos sredstava raspoloživih u državnom budžetu.

Preterana primena menadžerskih strategija i taktika dovodi do svojevrsne difuzije javnih funkcija u regulaciji društvenih procesa i preusmeravanja nacionalnog razvoja sa državnih delom i na nedržavne aktere. Država, preduzeća i organizacije građanskog društva postali su međusobno zavisni akteri u procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika. Lanac delegiranja javnih ovlašćenja i nadležnosti produžen je i iskomplikovan. Međudejstvo umreženih javnih službi, privatnog i nevladinog sektora "zamaglilo" je granicu između područja javnog i privatnog i, posledično, pokazalo slabosti u pogledu valjane zaštite i unapređenja javnog interesa. Usložnjavanje mehanizama odgovornosti javnih funkcionera i službenika, a posredno i odgovornosti izabrane vlasti uopšte, stvorilo je svojevrsan jaz između javnih institucija i građana kao neposrednih korisnika javnih usluga, što na duži rok može da podrje demokratski legitimitet. Građani su posredno svedeni na potrošače javnih usluga koje, prema objašnjenjima zastupnika

neokonzervativne ideološke matrice o vladi kao biznisu, zanima samo korist, a ne i kvalitet političke dimenzije odnosa sa vlastima. Brojne kritike upućene na račun primene ideje privatnog preduzetništva u javnoj upravi mogu se svesti na argument da tržišna načela u upravljanju javnim sektorom ne samo da nisu primenjiva — budući da se vladine aktivnosti ne sprovode shodno merilu najveće moguće isplativosti, već da bi ostvarile neki javni interes — nego i prete da suštinski ograniče učešće građana u rešavanju pitanja od važnosti za čitavu političku zajednicu (Koven, 2009). Administrativnim zlom označavamo upotrebu tehnologije, profesionalaca u administraciji i hijerarhijskih organizacionih struktura na način koji kolektivne akcije odvaja od njihovog moralnog konteksta. U tom smislu profesionalizam omogućava racionalnu participaciju u aktima administrativnog zla inače normalnih ljudi, kroz seriju tehnički opravdanih i instrumentalno racionalnih odluka, i uz podršku informacionih tehnologija. Ono što administrativno zlo čini različitim u odnosu na opšti fenomen zla je činjenica da je njegova pojava najčešće maskirana i da oni koji ga čine nisu svesni da čine zlo jer postupaju u okvirima svoje organizacione funkcije. Šta više, u okolnostima koje predstavljaju moralnu inverziju, ljudi lako upadaju u postupanje kojim čine administrativno zlo pri tom verujući da postupaju ne samo ispravno, nego u skladu sa zahtevom da čine dobro.

Istovremeno, usvajanje dokumenata kojima se mapiraju i razvijaju javne politike kao što je to nov petogodišnji strateški dokument: *Strategija za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine*, i prateći *Akcionni plan za sprovođenje Strategija za borbu protiv korupcije*, stvorena je mogućnost da same institucije uvedu dodatne etičke standarde, planiraju obuku i uključuju u rad profesionalne etičke savetnike što se uopšteno percipira kao institucionalizacija i kriterijuma dobrobiti kao značajnog za efikasno i efektivno funkcionisanje javne uprave.⁶ Ovakav razvoj javne politike dodatno unapređuje etičku normativnu infrastrukturu u Srbiji uspostavljanjem autonomnih mehanizama nadzora svake institucije, koji propisuju osnovene elemente etičke revizije i obuhvataju i nadzor i preporuke za unapređivanje rada. Ipak, horizontalna kontrola integriteta kao značajan element borbe protiv sistemske korupcije u Srbiji ne može da zaživi dok se normativni segment ne zaokruži propisivanjem efikasne zaštite uzbunjivača (Kregar et al., 2012). Najnoviji napor u tom pravcu u okvirima normiranja javne politike konkertizovani su usvajanjem **Zakona o zaštiti uzbunjivača čija je primena počela sredinom 2015. godine, šest meseci nakon njegovog usvajanja**, ali i donošenjem pratećih akata, *Pravilnika o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja, načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i drugim pitanjima od značaja za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od deset zaposlenih*, kao i akata koji se odnose na primenu zakona.⁷

⁶ *Strategija za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine*, www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/akta_procedura/2013/2448-13Lat.pdf.

⁷ *Zakona o zaštiti uzbunjivača*, Sl.glasnik RS br.128/2014, i *Pravilnik o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja, načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i drugim pitanjima od značaja za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od deset zaposlenih*, Sl.glasnik RS.br. 49/2015.

LITERATURA

1. Arrigo, B. A., Williams, C. R. (2006) *Philosophy, crime, and criminology*, Urbana (Ill.): University of Illinois press.
2. Becker, H. S. (1963) *Outsiders: Studies in the sociology of deviance*. New York, NY: Free Press, str. 9.
3. Cook, D., (2006) *Criminal and Social Justice*, London, Sage.
4. Den Boer, M., (2010) "Revolving Doors: Ethics in a Shifting Security Paradigm", u: Den Boer, M., Kolthoff E., *Ethics and Security*, Netherlands: Eleven International Publishing.
5. Dollery, B. (2009) "The influence of economic theories of government failure on public management reform", u: Shaun F. Goldfinch and Joe L. Wallis (eds), *International Handbook of Public Management Reform*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, str. 18–40.
6. Fatić, A. (2005) "Osnovni principi etike i javna služba", u: Radovanović D. i Bulatović A. (urs) *Korupcija*, Beograd: Centar za menadžment i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, str. 147–180.
7. Fatić, A., Korać, S., Bulatović, A. (2013) *Etika kriminalističko-obaveštajnog rada*, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
8. Goode, E. (2008) *Out of Control: Assessing the General Theory of Crime*, Broadway, Redwood City, CA: Stanford University Press, p. 84.
9. Gray, A., Jenkins, B. (2006) "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?", in: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind (eds), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, Oxford, Amsterdam, San Diego: Elsevier/JAI Press.
10. Hedström, P. (2005) *Dissecting the Social: On the Principles of Analytical Sociology*, Cambridge University Press.
11. Hirschi, T. (2002) *Causes of delinquency*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
12. Innes, M. (2003) *Understanding Social Control: Crime and Social Order in Late Modernity: Deviance, crime and social order*, UK: McGraw–Hill Education.
13. Janowitz, M. (1975) "Sociological Theory and Social Control". *American Journal of Sociology*, 81(1), str. 82–108.
14. Jeremić, Z., Ristić, S. (2010), "Novi vrednosni sistem Vojske Srbije – Nasleđe ili protekcija", *Vojno delo*, 2, str. 241–256.
15. Kernaghan, K. (1994) "The emerging public service culture: values, ethics, and reforms", *Canadian Public Administration*, 4, str. 614–630.
16. Kregar, J., Sekulić, D., Ravlić, S., Malenica, Z., Jeknić, R., Petričušić, A. (2012), *Izgradnja institucija: Etika i korupcija*, Zagreb: Pravni fakultet.
17. Lynn, L. (2006) "The New Public Management as an International Phenomenon", in: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind (eds), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, Elsevier/JAI Press, Oxford, Amsterdam, San Diego.
18. Pavićević, O., Bulatović, A. (2015) "Moralne osnove društvenog poretka i kriminal", *Zbornik radova Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja* 34(1), str. 23-41
19. Peters, B. G., Pierre J. (2003) *Handbook of Public Administration*, London: Sage.

20. Richter, W., Burke, F., Doig J. (1990) *Combating Corruption/Encouraging Ethics: Sourcebook for PA Ethics*, Washington, DC: American Society for Public Administration.
21. Roberts, J., Gunes, I. D., Seward, R. R. (2011) "The Impact Of Self Esteem, Family Rituals, Religiosity, And Participation In Conforming Activities Upon Delinquency: A Comparison Of Young Adults In Turkey And The United States", *Journal Of Comparative Family Studies* 42(1), pp. 49–76.
22. Rot, N. (1994) *Osnovi socijalne psihologije*, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
23. Savelsberg, J. (1994) Knowledge, Domination, and Criminal Punishment, *American Journal of Sociology*, 99, str. 911–943.
24. Vasiljević–Prodanović, D. (2012) "Reintegrativno posramljivanje: Neformalno sredstvo formalne socijalne kontrole kriminaliteta", *Specijalna edukacija i rehabilitacija* 11(3), str. 483–502.
25. Vuković, S. (2007) *Tranzicija i korupcija*, Beograd: Filip Višnjić.

**ETHICAL ASPECT OF SOCIAL CONTROL:
CONTEMPORARY DISCOURSE ON INTEGRITY OF INSTITUTIONS,
CORRUPTION, AND ORGANISED CRIME**

Ethical considerations are central to decisions involving discretion, force, and due process. Within contemporary criminal justice systems, ethics is germane to most management and policy decisions relating to punishment and is the rationale used in making these decisions, such as whether to rehabilitate, deter, or impose just deserts. Despite that contemporary crime reduction approach is a concept which cuts across policy areas, ethics remains to be the fundamental aspect of criminal justice and social control. That said, the research outlined in this article provides a starting point to address the fundamental obstacles placed in the path of crime prevention and for future alternative constructions policies in this area, in Serbia.

The paper offers an analysis of contemporary crime control policy trends as outlined in strategic initiatives aiming at crime control, integrity building and advancement of ethical competencies have contributed to effectiveness of criminal justice system. By illustrating the ways in which contemporary social control and ethics are interconnected and interdependent, author is focusing well-being as it is conceptualised in the tradition of the social constructionism that implies that well-being is a product of the specific overall context of one's life. Finally, the author points out that in the most developed countries such as the USA, Canada and the EU, as well as the most influential international organisations such as the UN and the OECD, development and evaluation of public policies on the basis of well-being monitoring is already an established practice.

Key words: Ethics, Crime Control, Integrity, Institutions, Soft Security, Public Policy, Well-Being.