

# КОРУПЦИЈА И КРИМИНАЛНА ДЕВИЈАЦИЈА

**Александар ФАТИЋ**

Корупција представља једну врсту искривљења у систему вредности. Она се најбоље може разумети као етички, морални проблем, који је супростављен вредности интегритета. Нема корупције тамо где постоји интегритет. Корупција постоји у различитим формама тамо где је интегритет угрожен.

Проблеми у вези са корупцијом најчешће се појављују у односу на обављање јавне службе, која подразумева вршење јавног овлашћења делегираног од стране државе. Јавни службеник тако делује као опуномоћеник државе; он располаже државним средствима, и буџетом, на различитим нивоима зависно од висине свог положаја у државној администрацији. Од њега се, осим стручности у конкретном обављању свог посла, очекује и специфични интегритет јавног службеника, дакле оданост интересима државе, правилима поступања у државној служби, и отпорност на корупцију. Свака корупција у редовима јавне службе је утолико осетљивија и морално проблематичнија од евентуалне корупције у приватном сектору зато што јавни службеник располаже средствима, интересима и условима реализовања аспирација грађана, тј. пореских обвезника, док у највећем броју случајева приватни предузетник располаже само својим и средствима оних који су му их добровољно уступили или поверили. Стога је корисно, када је реч о корупцији, пре свега посматрати ову девијацију у контексту јавне службе.

## ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ ЗА ДЕФИНИСАЊЕ КОРУПЦИЈЕ

Најелементарнија практична дефиниција корупције, дакле она дефиниција која је најкориснија за оперативно деловање против корупције и одговарајуће формулисање кривичних дела и других правних квалификација у вези са овим феноменом, је једноставна као и све практичне дефиниције. Она одређује корупцију као злоупотребу јавног овлашћења (односно јавне моћи делегиране овлашћењем) ради стицања неке приватне користи. Операционализација ове дефиниције у пракси подразумева прецизно разумевање њена три основна елемента. Ако се дефиниција прикаже у структурно прегледној форми, изгледа овако:

Корупција =def= *Злоупотреба* (елемент 1: деловање) *јавног овлашћења* (елемент 2: предмет деловања) *ради стицања неке приватне користи* (елемент 3: циљ деловања).

*Злоупотреба*, први од три елемента може имати активни и пасивни облик. У активном облику, корумпирани чиновник чини нешто што није у интересу јавне службе, односно није у складу са његовим дужностима или овлашћењима. У пасивном облику, он не чини оно што је дужан да учини у склопу својих овлашћења. При томе, важно је имати у виду да ни активни ни пасивни облик злоупотребе не морају нужно подразумевати незаконито поступање или непоступање којим се нарушава закон. Злоупотреба може бити законита у уском смислу, дакле службеник може поступати у складу са својим овлашћењима, на основу поверене му дискреције, али намерно погрешно у супстанцијалном смислу. Он може донети одлуку о неком предмету која није добра, знајући да није добра, а при томе ни на који начин не повређујући позитивне прописе. Истовремено, он може пропустити да поступи у ситуацији којој би требало да поступи, знајући да би требало да поступи, и то се може представити као грешка у процени, јер не мора бити повреда било ког прописа. Реч је о томе да је злоупотреба супротна критеријуму интегритета, а интегритет је по захтевима изнад позитивног права; било да позитивно право захтева или не захтева да службеник поступи у интересу службе, било да му оно

омогућава да не поступи а треба да поступи, принципи интегритета јавне службе захтевају да се у сваком случају поступа у јавном интересу. Овај принцип интегритета је, истина, формулисан у неким законима о управи, у којима се каже у општим одредбама да је службеник дужан да поступа у складу са законом и у интересу грађана и државе, али је таква апстрактна формулација неоперативна без конкретних одредби којима је могуће контролисати такво поступање службеника. Наиме, могуће је контролисати да ли службеник крши закон или не, јер за то постоје одговарајући органи (разуме се, уколико постоји воља да се ти органи употребљавају на законом прописани начин, што није увек и свуда случај), али да би се контролисало да ли службеник има интегритет и поступа у интересу службе потребан је читав један систем различитих облика надзора који је далеко суптилнији од оног који надзире поштовање позитивног права, и који је тешко предвидети законом. Такав систем надзора је могућ као део система интегритета јавне службе унутар саме јавне службе, и он је нераскидиво повезан са начином на који јавна администрација доживљава себе саму и своју улогу у друштву.

Други елемент дефиниције је *јавно овлашћење*. Оно имплицира да је корупција у релевантном смислу примарно повезана са јавном службом. Јавно овлашћење је занимљива категорија са тачке гледишта социологије моћи, јер оно приватном грађанину, кроз статус јавног службеника, даје моћ државне власти, а самим тим његов лични интегритет поставља у перспективу интегритета примене државне власти. Управо стога је лични и морални профил јавног службеника подједнако важна категорија у селекцији кадрова као и стручна оспособљеност, и управо стога је етика јавне службе равноправна са њеном професионалношћу. Етички аспект јавне службе је потцењен и запостављен у тоталитарним политичким системима, па самим тим и у друштвима која пате од историјског наслеђа таквих система у скоријем периоду приоритет припада како професионалној изградњи јавне службе, тако и њеној унутрашњој етичкој изградњи.

Трећи елемент дефиниције је *приватна корист* која је циљ коруптивног деловања. Приватна корист не мора нужно бити лична, дакле она може бити корист која се остварује и за друга, починиоцу блиска лица. Зависно од врсте користи која се остварује, корупција може бити *административна* или *политичка*.

Административна корупција је мотивисана стицањем користи за појединца који располаже јавним овлашћењем или за њему блиска лица, при чему корист не мора бити материјална, и, као што је већ напоменуто, не мора бити стечена на стриктно говорећи незаконит начин. Корист стечена за јавног службеника или неко друго лице, путем коруптивног поступања јавног службеника, у принципу нарушава јавни интерес као доминантну категорију у процени етичности поступања службеника. Јавни службеник, на пример процењујући неко предузеће као потенцијалног увозника неке стратешке робе, издао је дозволу за увоз робе која подлеже ограничењу права на увоз, рецимо неки контингент, а при томе је био свестан да предузеће коме се дозвола издаје није квалификовано, дакле нема одговарајућу инфраструктуру, не улаже добит од те привилегије у развој домаће привреде, нити испуњава друге критеријуме за процену, али је дозволу ипак издао. Другом предузећу, дозволу је одбио, иако задовољава све поменуте критеријуме, јер запошљава као високо позиционираног менаџера некога коме он жели да омете пословни успех из било ког личног разлога. Он, не чини доказиво кривично дело корупције, једноставно, намерно поступа супротно својој процени, у складу са својом дозвољеном дискрецијом. Ипак, он поступа неморално као јавни службеник, а последице његових свесно учињених поступака укључују штету за јавни интерес и домаћу привреду. Могло би се аргументисати да највеће штете за економије већине земаља услед корупције наступају управо на основу ове врсте корупције која није, позитивно правно посматрано, у уском смислу, доказиво незаконита.

Уколико корист која се стиче корупцијом представља пре свега корист за политичку странку или за неку интересну групу са политичким интересом, реч је о политичкој кору-

пцији. Трговина гласовима на пример између представника различитих странака приликом избора је политичка корупција. Њоме се, у непосредном смислу, не стиче корист за конкретне актере, дакле представнике странака, већ за странку, и корист је по својој природи политичка. На овај начин интересне групе, које могу бити саме политичке странке, а могу се крити иза имена и инфраструктуре политичких странака, или могу имати битан утицај на аутентичну политичку странку, утичу на политичке институције кроз ту политичку странку или групацију активну у политичком процесу доношења одлука.

За разлику од административне корупције, која не мора бити, строго посматрано, незаконита, политичка корупција у начелу подразумева драстично кршење закона. Куповина гласова у парламенту, на пример, која је честа форма корупције и у неким развијеним политичким системима, подразумева да се посланику или групи посланика даје нека конкретна корист за гласање противно платформи или инструкцијама њихове посланичке групе или коалиције. Формално посматрано, посланик може гласати како год жели и није дужан да следи инструкције своје посланичке групе, али такође, формално посматрано, посланичка група у систему у коме се гласа за листе а не за појединце може, у оваквом случају непослушности при гласању, повући и заменити посланика. Међутим, уколико посланик због стицања добити, искористи могућност непослушности, чини и кривично дело. У најдрастичнијим случајевима, дешава се отворено кршење процедуре у парламенту, што је био случај у чувеној „афери Бодрум” у Србији, када је идентификационом картицом једне посланице, која се у време гласања налазила у Турској на годишњем одмору, други посланик лажно гласао за закон који је предложила већинска влада. Реч је о кривичном делу злоупотребе службеног положаја, јер српски кривични закон изабрана лица дефинише као једну од категорија службених лица, а истовремено је реч о класичној злоупотреби етике парламентарног живота. Политичка корупција у парламенту се, у начелу, сматра најкрупнијом и најозбиљнијом формом политичке корупције. У системима у којима је она раширена има разлога за претпоставку да цветају и многе друге, мање

уочљиве, форме корупције државног апарата.

Мешање административне и политичке корупције, уз присуство оба типа приватне користи (наиме, и корист за политичку странку је „приватна”, мада не лична и индивидуална, јер није јавна, не представља корист за јавни интерес) може доћи у појединим комплексним случајевима

Административна и политичка корупција се мешају када наступи синергија два типа користи у интересу појединца који је посредник за политичку корупцију, тзв. омогућивача или „фасилитатора” (од енглеске речи *facilitator*). Реч је о личностима које имају формалну или неформалну моћ у оквиру јавне администрације, а истовремено и конкретну фактичку политичку моћ услед испољавања утицаја на политичке одлучиоце. Тада се дешава да, рецимо, корумпирани службеници на нивоу директно подређеном самим политичким одлучиоцима, селекцијом информација, саветима или временским подешавањем обављања налога које добијају од својих надређених, посредно или непосредно утичу на њих да донесу једну или другу политичку одлуку. При томе, они могу бити мотивисани класичном приватном коришћу која, с обзиром на њихов формални статус као јавних службеника, њихово деловање одређује као административну корупцију, док је само деловање, у коначној инстанци, усмерено на постизање политичких ефеката, и самим тим садржи елемент политичке корупције.

У посебно критично угроженим политичким системима омогућивачи често долазе из редова организованог криминала, или представљају интересе организованог криминала. Они могу административно корумпирати државне званичнике у формалном смислу (класична приватна добит), да би ови утицали на доношење закона, формирање владе, или било који други политички процес од највећег значаја за друштво. И тада је реч о мешању административне и политичке корупције.

Омогућивачи су обично личности које нису експонирани у јавности, које имају могућност несметане комуникације са политичким одлучиоцима, са једне стране, и

са носиоцима различитих друштвених или партикуларних, интереса, чак друштвено опасних, с друге стране. Они су ретко јавни функционери високог профила, и до њиховог - идентитета се стиже тек опсежном и добро руковођеном истрагом.

Највећи стратешки проблем у вези са мешањем административне и политичке корупције лежи у томе што се његови ефекти генерализују, тј. када дође до овог типа корумпирања једног или групе политичких одлучилаца, у јавности се губи поверење у комплетну владајућу структуру и уопштава се доживљај опште корумпираности власти. На овај начин се разара социјални капитал поверења, као основно везивно ткиво за одржавање легитимитета и кохерентности демократске владавине, а самим тим се угрожава политички систем и ствара нестабилност власти.

Најраширенији начин деловања омогућивача корупције у описаном смислу у развијеним земљама Европе је повезан са финансирањем политичких странака. Наиме, политичке странке у демократским земљама у свом финансирању подлежу врло рестриктивном законодавству које, у највећем броју случајева, типично забрањује финансирање предизборне кампање било које странке из иностранства, и прописује да се сви појединачни прилози изнад прописаног лимита морају идентификовати, тј. не могу бити анонимни. Реч је једноставно о потреби да пројекција интереса присутних у одлуци да се финансира нека кампања или нека странка буде довољно прозирна јавности како би се смањиле могућности скривеног договарања и политичке корупције уколико би та странка преузела битне полуге власти. При свему овоме се полази од идеалне претпоставке у теорији о финансирању политичких странака, а то је претпоставка да би странке у најчистијем смислу требало да се финансирају од чланарина, је разумно очекивати да се за чланство у политичкој странци плаћа чланарина, јер у прозирном демократском друштву странка треба да буде пут за личну промоцију својих чланова. Нажалост, ова претпоставка у стварности трпи различите утицаје, тако да се не остварује у потпуности. Наиме, многе странке имају руководства која су

одвојена од базе странке, тако да чланови практично немају никакав утицај на политику странке, јер се све одлуке доносе у њеним високим ешалонима. То значи да, за већину чланова, странке ни у ком случају нису путеви за личну промоцију, већ је чланство углавном институционализовани или полуинституционализовани израз политичких и идеолошких убеђења грађана. Коначно, практични аспекти прикупљања прилога за странке подразумевају да је прикупљање великог броја релативно малих прилога у виду чланарина, у организационом смислу, сувише скупо да би се исплатило као основна форма финансирања странке, јер захтева велики број активиста, значајно време и расподелу по релативно великом простору. Стога у пракси финансирање било које модерне странке, у суштини, зависи од прикупљања *малог броја великих прилога*, а то су управо прилози корпорација, правних лица или имућних појединаца који, наравно, имају одређене интересе који их опредељују да такве прилоге дају. Стога у финансирању странака релативно често долази до повреда законских прописа о прозирности великих прилога. Довољно је присетити се скандала у Италији за време владавине Бетина Краксија (Bettino Craxi), када је у судском процесу за политичку корупцију при финансирању кампање један од главних аргумената одбране био да је „све било у интересу нације”, или недавног скандала у Немачкој у вези са одбијањем бившег немачког канцелара Хелмута Кола (Helmut Kohl) да открије крупне изворе финансирања своје Демокришћанске странке. У свим овим случајевима се ствара сумња да је у финансирању кампања странака учествовао један или више омогућивача, а то отвара питања о интересима које су они заступали, а који могу бити извор безбедносних претњи за друштво. У складу са тим искуствима, уопштено посматрано, модалитети мешања административне и политичке корупције су углавном повезани са активностима политичких странака, било у фази предизборне кампање, било у фази вршења власти.

### КОРУПЦИЈА КАО КРИВИЧНО ДЕЛО

Када се корупција посматра као питање јавне политике у склопу националног политичког живота, дакле као



унутардржавни проблем, она се традиционално схвата као пре свега кривичноправно питање.<sup>1</sup> Другим речима, она се схвата као незаконито стицање приватне добити коришћењем јавне функције или овлашћења које је криминиловано националним законодавством. Стога се иницијативе да се унапреди борба против корупције у овом смислу углавном свODE на апеле да се измени, поштри, или доследније примењује кривично законодавство. Таква атмосфера додатно ескалира услед „корупционашких афера”, великих јавних демонстрација злоупотребе државне функције, карактеристичних за многе европске земље. У тој атмосфери се стварају идеалне претпоставке за формулисање драконских кривичноправних одредби, уз еквивалентно занемаривање неправних, а посебно некривичних аспеката корупције.

Доминантно кривичноправно схватање корупције је проблематично из више разлога. Пре свега, корупцију је тешко адекватно обухватити кривичним законодавством, јер постоје димензије корупције које нису нужно незаконите са позитивно-правне тачке гледишта. Етичка димензија корупције се не може укључити у кривично законодавство, и стога инсистирање на кривичном санкционисању на мала врата уводи толеранцију за компромисе етичким стандардима који не спадају у домен кривичног дела. Тако би се могло рећи да свака велика повика на корупцију као кривично дело, тихо али сигурно, доводи до актуелног повећања фактичке толеранције многих, структурно изузетно опасних и деструктивних, облика корупције.

Типичан починилац дела корупције је високо образован и упућен у функционисање институционалног система. Он је способан да избегава откривање далеко више него типичан починилац уличног криминала или насилних кривичних дела, а и склонији је рационалној калкулацији користи и

1 У новије време је у јавности присутна и врло изражена међународна димензија корупције, наике уверење да је корупција попримила глобално епидемијске размере, и да јој се може супротставити само глобалним одговором заснованом на међународној сарадњи. Тај приступ отвара питања повезана са међународним односима, и о њему ће посебно бити говора.

ризика од корупције, као и антиципацији могућих последица, процењивању вероватноће откривања, оштрина казнене политике и сличних околности значајних за генералну превенцију. Стога је, оштрина запрећене казне за корупцију, с једне стране, битнији елемент генералне превенције него за већину других кривичних дела, а поготово за насилна кривична дела, а с друге стране, ограничавање на кривичноправно процесуирање корупције је само делимично ефикасан метод борбе против корупције, јер кривичноправни систем, имајући у виду наведене карактеристике типичних починилаца корупције, једноставно није у стању да се ефикасно ухвати у коштац са крупним и добро испланираним делима корупције.

Коначно, и принципијелно говорећи, чак и онда када кривичне или прекршајне санкције буду изречене и спроведене, оне не постижу дугорочне конструктивне резултате, и то пре свега из два принципијелна разлога. Прво, привремене су, и будући репресивне, оне антагонизују онога који је њима санкционисан. Неко ко је кажњен затворском или прекршајном казном не може се идентификовати са оним ко му је ту казну изрекао, јер то је држава, а држава је сувише апстрактан субјект да би се било ко са њим идентификовао. Осим тога, психички нормално интегрисана личност се тешко идентификује са оним ко је угрожава. Други разлог за пролазност ефеката санкције је тај што ту санкцију у име државе изриче и примењује неко ко је удаљен од интимне, личне сфере јавног службеника, судија или неки други орган власти. Таква санкција се позива на страх од понављања, па посеже за средњевековним моделом тзв. генералне превенције који је изузетно контроверзан по својим ефектима у пракси.

Најјачи превентивни ефект имају оне санкције које према нама примењују особе које су нам блиске, до чијег мишљења и моралног вредновања нам је стало. Такве „санкције” су ретко репресивне и сурове, али оне остављају дубок траг и особа тежи да по сваку цену избегне поновну осуду околине коју поштује и која јој је блиска. Врло висок степен рецидивизма код већине кривичних дела и кривичних санкција изречених за та дела показује да је ефект генералне, па и специјалне превенције, врло проблематичан, и да у

стварности, код највећег броја кривичних санкција, сасвим могућно, такав ефект уопште не постоји, наиме да је он чиста логичка конструкција која није поткрепљена никаквим озбиљним емпиријским доказима.<sup>2</sup>

Ограниченост кривичноправног модела друштвене контроле је општа чињеница, јер социјална патологија има значајне и дубоке ванправне корене. Примера ради, криминална девијација је значајним делом заснована на регрутовању починилаца дела уличног и насилног криминала, које се доминантно заснива на млађој популацији незапослених мушкараца из урбаних средина. У таквим популацијама и срединама постоје социјалне, економске и психолошке чињенице које одређују подложност њихових припадника криминалној регрутацији, а те чињенице се не могу мењати кривичним методама, него искључиво конструктивном социјалном поли-

2 Под специјалном превенцијом се подразумева претпостављени ефект кривичне санкције на починиоца кривичног дела који је том санкцијом кажњен: рецимо, претпоставља се да би казна затвора „требало” да делује на починиоца кривичног дела тако да он у будућности не чини више кривична дела, да не би опет био кажњен на исти начин. Јасно је да у већини кривичних дела овог ефекта једноставно нема, и да се кривичне санкције некритички примењују по принципу да би оне „логички требало да” производе ефект специјалне превенције. Логика која није проверена у пракси је логика претпоставки и не би требало да буде руководеће начело криминалне политике. С друге стране, генерална превенција подразумева да изречена и извршена кривична санкција против једног починиоца кривичног дела има превентивни ефект и на друге потенцијалне починиоце, који ће се, било би логично, зар не, уздржати од чињења кривичног дела уколико постоји запрећена оштра санкција и уколико се она примењује. Ширина ове претпоставке по принципу „било би логично” је таква да је генералну превенцију као модел практично немогуће уверљиво емпиријски тестирати, али пропорционално повећавање стопа криминалитета у земљама које имају најоштрију казнену политику у западном свету, рецимо у САД, сугеришу да је ово још једна химера конзервативне криминологије и кривично-правног приступа друштвеној контроли. Више детаља о алтернативи тзв. ретрибутивној и реформаторској теорији казне у: Aleksandar Fatić, *Punishment and Restorative Crime-Handling*, Avebury, Aldershot, UK, 1995; Aleksandar Fatić, "Retribution in Democracy" у: Stephen L. Esquith, (ed.), *Political Dialogue: Theories and Practices*, Poznan Studies in the Philosophy of the Sciences and the Humanities, Rodopi Press, Amsterdam - Atlanta, 1996, pp. 335–55.

тиком и приступом „нуђења алтернатива”. Уколико постоји више алтернатива, биће мање могућности и разлога за приступање криминалним каријерама.<sup>3</sup>

Ванправне околности, у случајевима тзв. криминала белог оковратника, а посебно корупције, укључују структуру економског система, систем опорезивања, околности пословања у друштву, ефикасност званичних институција (народне банке, судова, комерцијалних банака, министарстава финансија и правде, и др.). Системски криминал, који се заснива на злоупотреби институционалне инфраструктуре, цвета само у срединама у којима нема стабилности институција. Стога кривично гоњење, не може бити ефикасно, јер извршна власт, која је у описаним околностима нестабилна, конфузна је јер се често мења. Стални флукс у економским и социјалним околностима континуирано „храни” корупцијски процес на свим нивоима. Када живот постане усисан од стране политике, па се деловање институција базира на партијској политици, корупција постаје редовно стање ствари. При томе су у превенцији кључни оперативни аспекти откривања и гоњења, јер наслеђени проблеми у политичком кадрирању у судовима и у тужилаштву често доводе до тога да се, какве год да су запрећене казне, случајеви једноставно не гоне, и да, као што је случај у Србији у време писања ове књиге, тужиоци често држе пријаве у фиокама или их чак и не заводе, чекајући да застаре. Тужилаштво је критична карика целокупног правосудног система, јер без њега судови не могу да раде, а ако се проблематичном тужилаштву дода и проблематично судство, са судијама постављаним по партијском кључу, по сниженим критеријумима стручности и искуства, као што је то било случај у време владавине ДОС-а у Србији, онда је јасно да од кривичноправног модела превенције корупције не може бити никакве битне користи у контролном смислу.<sup>4</sup>

3 Видети: Александар Фатић, *Криминал и друштвена контрола у југо-источној Европи*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1997.

4 Оштре, и по нашем мишљењу реалне, оцене стања у судству је дао министар правде Србије, Зоран Стојковић, у интервјуу дневном листу *Блиц*, 4. октобра 2004, стр. 8–9.

Стање у судству које ову грану власти чини практично неупотребљивом за борбу против корупције није присутно само на Балкану — оно је наслеђено из комунизма, а потом често још погоршано хаотичним управљањем судством у већини земаља средње и источне Европе по револуционарном моделу у непосредном посткомунистичком периоду. Стога су власти у неким земљама прибегле установљавању специјалних закона за борбу против корупције и специјалних антикорупцијских агенција које би имале широка оперативна овлашћења, са јасном, уском и недвосмисленом линијом одговорности директно председнику владе или неком високом јавном функционеру. Специјалне антикорупцијске агенције тако би вршиле послове полиције и имале би ингеренције да извесном смислу контролишу и тужиоце, као потенцијалне починиоце корупције, што би смањило могућности да прибегавају тзв. непоступању по пријавама. Иако је трајно решавање питања корупције повезано са системским законодавством и мрежом институција, у краткорочном и средњорочном периоду специјализоване агенције могу постићи значајне резултате, што се показало, рецимо, у Чешкој, у којој су специјалне јединице и институције овог типа врло брзо постигле резултате, и први разоткривени функционер је био бивши директор владине Агенције за приватизацију, који је ухапшен због корупције у процесу приватизације. У Србији су убрзо после политичких промена 2000. године извршене измене кривичног закона и уведена су посебна дела корупције, што отвара простор за ефикасније и прецизније санкционисање корупције, али још увек недостаје интегритет процеса и институција које треба да примене закон, дакле пре свега интегритет правосудног система.

### **СПЕЦИФИЧНОСТИ КОРУПЦИЈЕ КАО КРИВИЧНОГ ДЕЛА**

Имајући све претходно речено у виду, сама кривично-правна перспектива, тј. кривичноправно схватање корупције, подлеже додатним квалификацијама, јер корупција се умногоме разликује од већине осталих, типичних, кривичних дела.

Реч „корупција” је први пут уведена у Кривични закон Србије 2001. године, у изменама и допунама овога закона, када је додато читаво ново поглавље насловљено „Кривична дела корупције” (21А поглавље). Нови чланови, којима се инкриминише корупција, су изведени из генеричког кривичног дела „злоупотреба службеног положаја”, и спецификовани су према различитим областима друштвеног живота у којима се корупција појављује (правосуђе, здравство, јавна управа, итд.).<sup>5</sup> Извођење појединачних кривичних дела корупције из инкриминације злоупотребе службеног положаја је корисно, јер јасно указује на чињеницу да је проблематика у вези са корупцијом примарно лоцирана у сфери обављања службене дужности, тј. у сфери јавне администрације, а тек потом, и у инфериорном смислу, у приватном сектору. С друге стране, спецификовање ових дела за појединачне области деловања јавног сектора омогућава прецизније санкционисање, јер је сама формулација законског члана „злоупотреба службеног положаја” сувише рудиментарна да би била примењива на различите, специфичне коруптивне радње. Примера ради, нејасно је да ли лекар, примајући мито, чини кривично дело примања мита, злоупотребе службеног положаја, или корупције у здравству. С обзиром на велику друштвену опасност која проистиче из ширења корупције у здравству, увођење овог последњег члана јасно указује суду да је то инкриминација коју треба применити, иако би се могла применити било која од претходне две. Реч је, просто, о томе ја се овим изменама закона дат глас друштвеним вредностима које проистичу из проблематике у вези са ширењем корупције у јавним сервисима, а не да се њима на неки посебно специфичан и аутентичан начин дефинише корупција као феномен.

Ипак, измене и допуне Кривичног закона Србије о којима је реч биле су проблематичне, јер је увођење новог поглавља Закона са кривичним делима корупције искоришћено од стране тадашње извршне власти у области право-

5 Видети: Гордана Фатић и Владан Петровић, *Кривични закон Републике Србије: Пречишћен текст са коментарима антикорупцијских одредаби*, Центар за менаџмент, Београд, 2002.

суђа за *линеарно поопшћивање* практично свих санкција предвиђених кривичним законодавством. У дебати, приликом расправе о изменама и допунама закона, тадашњи министар правде Србије био је децидирано против иницијативе чланова Радне групе из редова цивилног друштва да се укине смртна казна, но услед потписивања низа међународних докумената у току рада на овим законским изменама укидање смртне казне је ипак спроведено управо у овој фази измене кривичног законодавства. Истовремено укидање смртне казне за дела која носе највећу друштвену опасност, и потпуно неаргументовано линеарно повећавање свих других санкција, пореметило је комплетан систем санкционисања на којем почива кривични закон, а све то је било резултат неинформисаности и, самим тим, погрешне свести о наводним конструктивним ефектима „генералне превенције” у принципу, о коме је нешто укратко већ речено.

Потребно је ипак оградити се у односу на критику модела генералне превенције када је реч о корупцији. Наиме, емпиријска истраживања и посматрања ефеката генералне превенције у принципу се обављају тако што концентришу истраживачки напор на она кривична дела која се санкционишу најтежим кривичним санкцијама. У већини кривичних законодавстава то су насилна кривична дела са спектакуларним одјеком у јавности, као што су, на пример, убиства или тешке провалне крађе. Степен рецидивизма починилаца ових кривичних дела је изузетно висок, и поред високих казни, и, што је посебно забрињавајуће, углавном је још виши у оним земљама у којима су и казне најоштрије. Та чињеница је, на први поглед, нелогична, и она се, пажљивије размотрена, може објаснити тиме што су насилна кривична дела о којима је овде углавном реч често мотивисана на начине који нису у целости рационални. Иако је типични починилац убиства, ако је осуђен, по форензичким критеријумима урачунљив и одговоран за своје поступке, тешко је закључити да се таква дела чине на сасвим рационалној основи, осим код посебних починилаца. Насилна дела су увек праћена донекле измењеним стањима свести, мобилизацијом деструктивне енергије која може имати патолошке, а свакако има корене у несвакодневним психичким стањима којима већина људи повремено

подлеже. Стога је и разматрање последица чињења кривичног дела, у смислу казне, смањено или сасвим одсутно у таквим стањима свести. Типичан починилац убиства вероватно не размишља о томе која је казна прописана за то дело у кривичном закону у тренутку када чини дело; његова радња је афективна, а не рационална. Према томе, колико год да је оштра запређена казна, она ће увек имати врло ограничен превентивни ефект код афективно почињених кривичних дела, и тиме се може објаснити зашто ови починиоци обично поново чине кривична дела након што изађу из затвора.

Остала дела тзв. уличног криминала, као што су крађе или провале, такође су окарактерисане високим степеном рецидивизма, па се највећи део осуђених починилаца поново врати свом „уличном животу” након одслужене казне. Разлози за ову појаву су мање у вези са ирационалним поступањем, а више у вези са недостатком привлачних алтернатива, због мањкавости социјалне политике која би требало да прати криминалну, а посебно казнену, политику. У том смислу је раније у овом поглављу речено да би се могло аргументисати да већина починилаца дела уличног криминала не чини та дела због посебне оданости криминалу или уживања у њима, већ због тога што им нису отворене социјалне алтернативе које би им омогућиле адекватне услове живота без криминала. Заступљеност уличног криминала стога је и највећа у социјално највише виктимизованим областима, а тиме се посебно бави нова криминолошка дисциплина која се развила за Западу, тзв. криминолошка географија. Читави квартави великих градова у развијеним земљама деле исте социјалне проблеме, исти профил популације, и у тим квартovima се развија супкултура уличног криминала. Слично томе, тамо где постоје хронични и нерешени политички проблеми, чиме се легитимише примена насиља у „патриотске” сврхе, као што је то случај у Северној Ирској, у Баскији и у некада ратом захваћеним областима бивше Југославије, постоје услови за хронично укорењивање уличног криминала који се храни социјалном и политичком фрустрацијом, одсуством јасне стигматизације криминала од стране оних који су значајни, дакле од стране локалне заједнице, присуством великих количина малог личног оружја, што онда води и до



уласка дроге и осталих проблема који прате тржиште дрогама. Зато је и у односу на улични криминал, уз извесне изузетке, генерална превенција, у начелу, готово сасвим неделотворна.

Када се ови аргументи узму у обзир, а они су расправљени у широком спектру криминолошке литературе, посебно оне у склопу политички „леве” криминологије, постаје јасно да је корупција у неку руку специфична форма криминала. Пре свега, типични починилац дела корупције је високообразована особа која располаже одређеним друштвеним положајем, и која, у начелу, није социјално, статусно, нити материјално нарочито виктимизована у односу на остале чланове друштва. Осим тога, то је типично особа која познаје систем у коме ради, и која је склона рационалном доношењу одлука, планирању и извршењу дела корупције. Многе сложене форме корупције не би ни могле бити извршене да починиоци нису рационално планирали своје акције.

Друга битна карактеристика корупције као форме криминала је та да су сама организација и планирање дела корупције често изведени тако да се избегне подлагање законској квалификацији корупције појединачних радњи починиоца, што јасно указује на присуство рационалног разматрања законске форме инкриминације корупције, па самим тим и предвиђене санкције.

Трећа битна карактеристика ове врсте криминала је у већ поменутој чињеници да типичан починилац дела корупције, будући високо рационалан актер, разматра и вероватноћу откривања, и гоњења, и осуде, и висину предвиђене казне. Другим речима, типичан починилац дела корупције рационално одмерава однос користи од корупције и ризика од санкције, што значи да он задовољава све принципијелне услове за делотворност генералне и специјалне превенције.

Наведени аргументи сугеришу да би, било оправдано прописати оштрије кривичне санкције за дела корупције упркос генерално оправданим сумњама у само постојање било каквог значајног ефекта специјалне, а поготово генералне превенције за већину кривичних дела, посебно за наси-

лна и дела уличног криминала. Будући рационални, починиоци ових дела би требало да буду више подложни ефектима оба типа претпостављене превенције која проистиче из кажњавања.

Проблем са поштравањем казни само за дела корупције лежи у процени друштвене опасности од појединих кривичних дела. Наиме, сврха кривичног законодавства у већини модерних демократија, како је формулисана у експлицитним одредбама законодавстава, је у томе да спречи или смањи криминал, а тиме и укупну друштвену опасност од криминалне девијације, па се стога оштрина санкција одмерава у пропорцији са степеном друштвене опасности појединачних кривичних дела. С обзиром на то да је, по општој процени, друштвена опасност од, рецимо, екстремно насилних кривичних дела знатно већа од друштвене опасности од типичних дела корупције, у вредносном систему који почива на наведеној сврси кривичног законодавства (смањење друштвене опасности од криминала редуковањем стопе криминалитета) једноставно није могуће прописати оштрије санкције за дела корупције од оних за дела којима се придаје већа друштвена опасност.

Разлог за описану ситуацију је у, по нашем мишљењу, „промашеној” формулацији сврхе кривичног законодавства. Наиме, ако је формулисана сврха прописаних кривичних санкција та да се, путем специјалне и генералне превенције, редукује стопа криминалитета, а тиме и друштвена опасност од криминала, онда комплетан вредносни систем на коме се такве санкције заснивају почива на тези о ефективности специјалне и генералне превенције, а видели смо да, већ на први поглед, постоје више него озбиљни разлози да се у такву претпоставку сумња. С друге стране, аргумент да би корупцију требало оштрије санкционисати због рационалне природе типичног чињења таквих дела, тј. аргумент да би корупција, за разлику од већине других типова кривичних дела, могла у знатној мери бити подложна специјалној и генералној превенцији, почива управо на полазишту да је, за већину кривичних дела, генерална, као и специјална, превенција неделотворна. Дакле, такозвана превентивна сврха крив-

ичног закона је у контрадикцији са аргументом у прилог оштријег кажњавања корупције.

Сва ова разматрања су теоријска и, самим тим, принципијелна, а свако принципијелно разматрање „испушта” добар део стварности која не подлеже принципима или представља изузетак од иначе валидних принципа. Пажљив читалац ће стога приметити горњу формулацију која исказује резерву према томе да ли заиста специјална и генерална превенција, упркос аргументима у принципу, делују знатно на смањење стопе корупције, иако би то могло бити случај. Разлог што оклевамо да устврдимо да би оштрије кажњавање фактички и смањило корупцију, и што се задржавамо на условној формулацији, да би оно могло имати такав ефекат, је управо у раније поменутом социјалном механизму превенције, тј. у чињеници да су, у превентивном смислу, психо-социјално најделотворније оне санкције које проистичу из осуде од стране особа блиских починиоцу, са којима он може да се идентификује. Дакле, и поред тога што корупција, „логички посматрано”, испуњава све битне структурне претпоставке мотивације, а пре свега рационалну калкулацију као механизам доношења одлуке да се дело почини, за примену казне у перспективи специјалне и генералне превенције, остаје неизвесно да ли би оштра, али безлична, анонимна, административно обојена, казна од стране апстрактне „државе” имала довољно изражен превентиви ефект у односу на казну изречену од стране најужег окружења починиоца, без изражене репресивне компоненте.

Погледајмо један карактеристичан пример. Службеник у јавној управи у земљи која је у поступку друштвено-политичких промена, са наглашеном антикорупцијском димензијом, и са наслеђем корупције од које се свака нова власт на све начине ограђује, задужен је за доделу кредита из развојног фонда за унапређивање малог и средњег предузетништва. Он ради у уској радној средини, са свега пет или шест колега, у оквиру министарства за привреду у рангу, рецимо, помоћника министра или руководиоца сектора. Министар је стално под лупом јавности и медија у погледу одржавања критеријума одговорности у вођењу државних послова из његове

надлежности и борбе против корупције. Сходно томе, постоји изражен притисак на све запослене у министарству да је корупција — прекршај број један у моралном смислу, кога се ваља чувати више од било ког другог прекршаја правила о раду. У свакодневним разговорима, званичним документима и радним састанцима увек се потенцира интегритет. Ово министарство је недавно донело и интерни правилник којим се уводе механизми надзора и дају додатне ингеренције шефовима одсека да прате интегритет својих колега у службеном поступању. Резултат тога је да је атмосфера, а тиме и корпоративна култура која се развија у министарству, снажно обојена антикорупцијским тоновима и осудом корупције.

Службеник С, о коме је овде реч, примио је противуслугу од стране једног од учесника на конкурс за доделу кредита. Тај учесник је власник фирме за производњу рачунарских компоненти и запослио је као инжењера сина службеника С, који је био врло лош студент електротехнике, пати од недостатка радних навика, и имао је дугогодишње проблеме да пронађе запослење. Он је примљен на радно место са високом платом, непропорционалном његовим квалификацијама и искуству. Заузврат, С је „наместио” конкурс тако да власник поменуте фирме добије кредит за развој свог предузећа иако по објективним критеријумима не би био међу добитницима. Дакле, С је починио класично дело корупције у јавној управи, употребивши своју јавну функцију ради стицања приватне користи за себе или друго лице, у овом случају за свог сина.

При одлучивању да почини ово дело, С се руководио рационалним одмеравањем односа користи и ризика, и при томе је проценио да је вероватноћа да буде откривен мала, с обзиром на мали број колега који се баве сличним послом као он и, сходно томе, малом вероватноћом да ће ико прегледати резултате конкурса. Истовремено, корист до које је дошао је очигледна. Ипак, С је откривен, јер је један од његових колега ипак прегледао документе о конкурсима и случајно је сазнао за запослење сина у фирми једног од учесника на конкурс.

Криминалистичка полиција долази, у првом сценарију, у канцеларију службеника С једног јутра долази и одводи га у

притвор, на саслушање. Убрзо тужилац подиже оптужницу, и С бива осуђен на затворску или условну затворску казну због корупције, при томе губи посао у јавној управи. Он се осећа виктимизованим, заплашеним, непропорционално кажњеним. Његове животне перспективе су сурово измењене. По истеку казне, суочава се са егзистенцијалним проблемима и осећа се изузетно отуђеним од државе.

Министар позива у другом сценарију, службеника С на разговор, у присуству колега из његовог одељења, и суочава га са чињеницама о почињеном делу нарушавања интегритета. Све се то дешава, претпоставимо, у радној средини у којој је С једини корумпирани службеник, и у којој, као што је већ поменуто, постоји изражен дискурс против корупције. С пролази кроз малу социјалну агонију пред колегама. Министар му изриче санкцију укидања плате на три месеца, смањења трајања годишњег одмора на половину, и премешта га на мање одговорно радно место у истом социјалном окружењу. При томе се подразумева да ће надзор над његовим радом бити посебно изражен.

Постоје уверљиви разлози да се закључи да би у другом сценарију ефекти превенције били много јаче изражени, уз далеко мање присутну репресивну димензију. Због срамоте којој је изложен, и због перспективе остајања у истој радној средини, С би учинио све што је у његовој моћи да избегне сваку будућу контроверзу која би и издалека могла подсећати на корупцију. У првом сценарију, уколико би се отуђени и субјективно виктимизовани С, на неки начин, поново нашао у позицији да обавља јавну функцију на било ком нивоу, постоји подједнака вероватноћа да би се уздржавао од корупције из чистог страха, јер његово дело испуњава структурне претпоставке за делотворност специјалне превенције, али и да би, услед осећања отуђености од државе, којој „ништа не дугује, напротив!”, могао поново, овога пута вештије, чинити дела корупције. У другом сценарију, санкција је пре свега субјективна и она погађа С по дубини у психо-социјалном смислу, што је најважније у сфери мотивације за конкретно поступање на радном месту. У првом сценарију, санкција је више објективна, стерилна и безлична, и она више објективно

виктимизује и угрожава С, него што га, у суштини, суочава са моралном квалификацијом његовог дела. Стога ће, вероватно, превентивни ефект другог сценарија бити далеко израженији, а да се и не говори о томе да је такав третман неупоредиво хуманији од репресивног кажњавања кривичноправног типа.

Третман корупције у сваком поједином случају зависи и од општег културног контекста, јер у неким срединама поједини облици понашања јавних службеника који би се, строго посматрано, могли сматрати корупцијом, спадају у обичајно право. Као што у неким срединама нема праксе давања напојнице послужу у угоститељским објектима, на пример у англосаксонским земљама, осим уколико није јасно наглашено да услуга није укључена у цену, а у другима се недавање напојнице сматра увредљивим, тако постоје и разлике у сфери која се граничи са корупцијом јавног службеника.

Често питање које се поставља у програмима обуке у антикорупцијским стандардима је да ли је примање ситних знакова пажње корупција, и ако није, докле се може ићи у томе пре него што такво поступање постане корупција. Ако примање чоколаде за добро извршену услугу јавног службеника, која при томе није ни на који начин била условљена било каквом противуслугом, није корупција, а већина посматрача на Балкану ће се сложити да није, да ли је онда корупција примање ешарпе под истим условима? Или ручног сата? А примање једне чоколаде сваки дан приликом ефикасног оверавања уговора о купопродаји непокретности од стране судског писара — услуга коју је он и иначе дужан ефикасно да изврши? Како стоје ствари са даривањем кравате командиру локалне полицијске станице који је помогао да се реши крађа нечије имовине у кратком року?

Примање поклона, у сваком случају, представља некакву мање или више граничну ситуацију са корупцијом, и најбоље је категорички избегавати поклоне. Истовремено, културни контекст подразумева да је некада увредљиво, или контрапродуктивно, одбити поклон. Стога је најбоље ово питање разматрати у контексту коме овде методолошки дајемо генералну предност, наиме у контексту интегритета, радије него кривичног права. Ствар је разумне процене за поје-

дине службе и службенике да ли се може сматрати да неки поклон, дат под одређеним условима, представља компромис интегритету службеника или не. Поклон није наивна ствар у јавној администрацији, чак ни најмањи поклон. Примера ради, општепозната је чињеница да запослени у јавном здравству у земљама Балкана имају ниске плате, а њихове радне обавезе, поготово средњег медицинског особља, су такве да они немају када да допуњују своје приходе приватним радом „на црно”. Стога је одомаћена пракса чашћавања медицинских радника од стране рођака хоспитализованих пацијената о којима они брину, пакетима кафе, ситним прехранбеним ситницама, ређе мањим сумама новца. Ова пракса, која је почела као обичајни знак пажње и захвалности за бригу о немоћним болесницима, временом се, у већини случајева, изродила у очекивање које се подразумева, и без кога се може очекивати да пацијент неће добијати одговарајућу негу. И поред увођења врло строге санкције за корупцију у здравству у Кривичном закону Србије, па и поред више конкретних хапшења које је полиција извела на основу овог члана, корупција у здравству и даље цвета.

Пример корупције у здравству је користан за разматрање фактора превенције корупције као специфичне врсте криминалног понашања. Лекари чији су столови покривени боцама алкохолних пића добијених од пацијената и њихових рођака, а у чије џепове се често сливају значајне суме у необележеним ковертама, такође од пацијената и њихових рођака, испуњавају све структурне услове за генералну превенцију. То су високообразовани починиоци корупције у најужем смислу, дакле корупције као кривичног дела, експлицитно нормираног у кривичном закону за њихову професију. Запослени у здравственој установи чији је оснивач држава, *уколико услови* пружање здравствене услуге било каквим приватним аранжманом, експлицитно или имплицитно, одговоран је за кривично дело корупције. Лекари који се баве корупцијом, а општи је утисак у Србији данас, на пример, да се изузетно велики број лекара њоме бави, имају све разлоге да страхују да ће бити кажњени, када је реч о закону. Међутим, ефект генералне превенције код њих не постоји због тога што је, у пракси, пропорција откривања ових случајева изузетно

ниска. Пре свега, пацијенти су, уопштено посматрано, несклони пријављивању ове врсте корупције, јер се често ради о животима, било њиховим било њима блиских лица, који су у рукама лекара. Осим тога, уколико лекар наступи тактично, пацијент углавном настоји да заборави на болест као контекст у коме је имао „посла” са лекаром, без жеље да кажњава лекара на било који начин, јер иако корумпиран помогао му је у оздрављењу. Коначно, ширење оваквог облика корупције је већ еродирало лекарску етику, тако да ефект срамоте пред колегама практично не постоји, пошто је јавна тајна да је можда већина лекара склона корупцији било стално, било повремено. Тиме се ствара и нова корпоративна култура ове професије, која је више усмерена на узајамну заштиту од откривања и кривичног гоњења, него на установљавање чињеница.

Стање у здравству је могуће једноставно променити. Довољно је формирати специјализовану јединицу полиције са задатком да приоритетно решава питање корупције у здравству у периоду од, рецимо, три године. Та јединица би се бавила откривањем корумпираних здравствених радника на уобичајене криминалистичке начине, од којих је најједноставнији позирање као пацијенти и давање обележених новчаница здравственом раднику, након чега долази до хапшења. Повећање притиска контролног напора на корупцију у здравству на овај начин, упоредо са ефикасним правосудним процесуирањем случајева, би вероватно донело брзе и драматичне контролне резултате управо ослањањем на механизам специјалне и генералне превенције. За то је потребна само боља организација полиције и тужилаштва и јасније виђење конкретних приоритета у антикорупцијској политици.

Посебно је важно истаћи да, у овој области корупције, деловање управе здравствених установа на контроли интегритета и превенцији корупције, без одговарајућег деловања државе, може имати контрапродуктивне последице. Примера ради, у области акушерства, једној од најкорумпиранијих у здравству, због раширене праксе наплаћивања праћења трудноће и порођаја од стране лекара, здравствене



установе понекад уводе правило да трудница не може тражити да њен лекар буде присутан приликом порођаја, тј. да, уколико до порођаја дође ван редовног радног времена лекара, интервенише лекар који је дежуран, а осталим лекарима није дозвољено долажење на клинику ван радног времена. Смисао ове одредбе је у томе да се спречи наплаћивање порођаја, јер лекар не може гарантовати да ће уопште бити у клиници у време кад дође до порођаја, тако да трудница и њени рођаци не могу знати ко ће порођај обавити, а самим тим тог лекара не могу ни подмитити, бар не унапред. Међутим, као последица ове праксе почело је раширено индуковање превремених порођаја „клијенткиња” од стране лекара у време њихових редовних дежурстава, чиме је било осигурано да пацијенткиња зна да ће је „њен” лекар породити. То је већ озбиљна повреда права породиља из здравствене сфере, и може имати далеко озбиљније последице од саме корупције, наиме последице по професионални интегритет медицинских радника, који сада могу да крше и стручне принципе ради користи. Стога је битно да се борбом против ове и других форми корупције бави држава на конзервативне начине, а не здравствене установе. Боље је дозволити лекару, који је наплатио услугу, да дође на клинику ван радног времена и породи трудницу када дође време за порођај, него због наводног (при томе сасвим неуспешног) „спречавања корупције” довести трудницу у ситуацију да ризикује здравље и свој и живот детета због полуобавештеног и непримереног поступања управе здравствених установа. Борбом против корупције као кривичног дела морају се бавити за то одговарајуће обучени и стручни службеници; то не може бити посао за свакога ко на неки начин долази у додир са корупцијом.

Данијел Кауфман (Daniel Kaufmann) из Светске банке је у лето 2004. године објавио текст “Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy”, чија је главна теза, заснована на налазима о успеху или неуспеху антикорупцијских реформи у целом свету, то да је традиционални приступ антикорупцијској реформи, кроз доношење нових закона и реформу судова, практично сасвим неуспешан. Он сматра да емпиријски закључци сугеришу да стопа корупције много

боље реагује на повећање степена спољашњег надзора и унутрашње одговорности (тзв. транспарентности, или прозирности управних и других административних поступака), него на пеналне мере, нове законе и формирање различитих комисија и одбора. Наиме, традиционални приступ реформама у сфери борбе против корупције је заснован на доношењу нових закона и формирању нових административних тела, јер је то најлакше урадити, и јер се то најконкретније може навести као резултат рада неке владе. Када се при томе има у виду да се највећим делом антикорупцијска политика у неразвијеним земљама финансира од страних донација, и да страни донатори траже испуњавање тзв. критеријума видљивости, онда постаје јасно да је најбоље за једну „реформску” владу да у периоду од годину-две дана усвоји пар стотина нових закона, и да се у што више њих помиње реч „корупција”. То је конкретан резултат, па се тиме лако доказује да влада продуктивно ради на развијању антикорупцијске стратегије. Када се томе дода и оснивање различитих комисија, „савета” и сличних тела, наводно задужених за борбу против корупције, а при томе, у већини случајева, формираних управо тако да немају ни стручни, ни мандатни капацитет да било шта конкретно ураде, постаје јасно како државе у тзв. транзицији варају саме себе и своје иностране партнере, а све уз активно учешће тих страних партнера, којима је важно само да административно оправдају високе развојне буџете.

Кауфманови налази су сасвим на трагу принципијелних разматрања изложених у првом делу овог поглавља, и они су значајни утолико што та принципијелна разматрања потврђују полазећи искључиво од емпиријске повратне информације из различитих земаља, различитих региона, култура и политичких контекста. Они сугеришу да стопа корупције реагује пре свега на отвореност административних процедура за јавност, на јасну линију одговорности, на доступност поступака јавне администрације спољашњој контроли, пре свега од стране медија, али и судова, парламента, па и обичних грађана, као и на конкретан рад на оспособљавању службеника да идентификују корупцију, упознају се са ефикасним методама за њено сузбијање које су примењене у другим земљама, те да прилагоде и примене те методе у

оквиру својих законских овлашћења и мандата. Наравно, обука, изградња нових знања и вештина, као и свако образовање, захтевају труд и време, као што и практично развијање спољашњег надзора захтева напор и време, те се теже квантификују него стотине нових закона и других аката којима се оснивају „антикорупцијска” тела.

Део разлога за формирање тзв. антикорупцијских тела је и у идеолошком наслеђу бирократизма у јавној управи које датира из комунистичког периода. То је тзв. приступ „формираћемо комисију да то испита”, који је био класична методологија за одговарање на присуство било ког проблема у јавној управи. Данас владе Балкана више не формирају комисије, али примењују исти условни рефлекс, па када се открије неки скандал са корупцијом, уместо савесног промишљања и конкретне акције јавне администрације, као пацијент коме психолог испитује рефлексе ударцем гуменим чекићем у колено, одмах одговарају трзањем потколенице — формирањем „анкетног одбора”. Реч је о најновијој моди, а термин се односи на парламентарни одбор који треба да „утврди чињенице у вези са догађајем”. Статистички посматрано, тешко да се може наћи и један „анкетни одбор” који је утврдио било шта осим да нико ни за шта није одговоран и да убудуће треба више пазити. Дакле, бирократија има сопствену наслеђену логику, а у земљама комунистичког наслеђа та логика је нарочито деструктивна за друштвене реформе, па је утолико валиднији Кауфманов закључак да само конкретан, спољашњи надзор уз изградњу унутрашњих механизма одговорности може спречити девијације антикорупцијске политике. Основни облик надзора у сваком погледу и на сваком нивоу је суд, а ако је суд корумпиран, врло је тешко реализовати било који облик надзора који иде „преко главе” суда.

Аргумент, који се често чује, да је судство само један део друштва који дели његове проблеме, да су судије само људи, па да је стога, судство корумпирано ни мање ни више него остали делови друштва, и да га тако треба и третирати, су, са тачке гледишта разумевања модерне државе и система правде у њој, више него монструозни. Тих аргумената се ваља свакако клонити као сигурних знакова да они који их пропа-

гирају или немају добре намере према држави, или пак пате од таквог степена неразумевања принципа корективних институција за друштвене неправде да не би требало да имају било какав значајнији утицај на систем друштвене контроле. Овакви аргументи, који обично прате трагично интелектуално наслеђе комунистичких судова и судија, прави су катализатор за цветање корупције као специфичне форме криминала.

Реч је, наиме, о томе да је корупција противтежа интегритету јавне службе, и борити се за интегритет онда када постоји корупција значи ослањати се на корективне структуре у крајњој инстанци, а правосуђе је основна корективна структура. То подразумева да правосуђе није део друштва као сваки други, него врло посебан део друштва, од кога се очекује да буде солиднији и отпорнији на корупцију од било ког другог дела друштва. Такође, то подразумева да запослени у правосуђу морају интегритет доживљавати као део свог посла, а идеал правде као саму своју струку, што није нужно случај са осталим професијама. Стога су они нека врста заклона државе онда када дође до ерозије друштвених вредности у другим секторима. Рационални актери у делима корупције ће имати разлога да са сумњом гледају на ефективност превенције све док оваква конфузија, у погледу захтева које припадници правосуђа треба себи да поставе, влада у систему правосуђа, а то значи да ће сам по себи овакав необавештен и конфузан дискурс о интегритету судства деловати као фактор одржавања високог степена корупције у друштву.

### **КОРУПЦИЈА КАО ЕТИЧКИ ПРОБЛЕМ У СФЕРИ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ**

Схватање корупције пре свега као етичког проблема донекле је ново за системе политичких институција у балканским земљама, које су обележене традицијом изузетно израженог нормативизма, тј. нагласком на позитивноправном регулисању јавне управе, уз остављање питања о надзору интегритета и процени моралног профила јавног службеника у позадини. Стога се о корупцији у балканским земљама традиционално ретко говорило, а када се говорило, онда се

она сагледавала пре свега као кривичноправни, а не као етички проблем. Приступ корупцији заснован на кривичноправном схватању је непотпун и од врло ограничене вредности за развијање озбиљне и делотворне антикорупцијске политике.

Пошто је корупција примарно проблем у домену јавне службе, а у јавној служби се располаже овлашћењима и средствима у име грађана као конституената политичке воље једног друштва, као и пореских обвезника који финансирају остваривање те политичке воље кроз функционисање органа власти, од јавног службеника се очекује изражена свест о јавној одговорности. Он не поступа у своје име, већ увек у име државе, а тиме и у име грађана, тако да је одговорност државе присутна и у сваком његовом службеном поступању. Од њега се очекује да своје дужности обавља компетентно, економично, ефикасно и правично, што подразумева извесну дистанцу од приватних интереса и ставова. Та дистанца у свакодневном раду тражи висок степен самодисциплине, а таква дисциплина је могућа само уколико јавни службеник располаже одговарајућим *интернализованим вредностима*, тј. вредностима које је усвојио као своје сопствене. Такав систем интернализованих вредности, укључујући и интересе државе и заједнице, представља једну специфичну етику, односно морал јавног службеника. Стога се може рећи да је јавни службеник који поступа са одговарајућим интегритетом управо онај који је развио етику јавне службе и чије интернализоване вредности представљају унутрашњу санкцију против кршења принципа доброг обављања јавне службе.

Разлог за непримереност кривичноправног приступа етици јавне службе и корупцији у јавној служби управо се састоји у постојању унутрашње санкције, осећања да неко поступање није прихватљиво и да је недостојно јавног службеника. За разлику од моралног становишта, које полази од ове, доста широке, перспективе интернализованих вредности којима се унапређује интерес државе и друштва, кривичноправно становиште полази од става да корупцију треба санкционисати кривичним санкцијама онда када она представља кривично дело, и да је стога у сваком случају када пос-

тоји корупција потребна законска санкција. У свим ситуацијама када се не може утврдити кривична одговорност и изрећи законска санкција, не може ни бити речи о корупцији. То је једно изузетно проблематично становиште које се у политичкој пракси неретко своди на демагогију, јер је често могуће одбацити легитимне захтеве јавности да се унапређује интегритет и поштење у јавној управи фразама о томе да ако неко има приговор може да се обрати судовима. Интегритет превазилази кривичну одговорност; њега није увек могуће законски формулисати, а још мање санкционисати, а поступање противно државном интересу и захтевима за ефикасним обављањем јавне функције нису увек у строгом смислу незаконити.

Јавни службеник, у принципу, поступа у домену дискреционог одлучивања. Његов значај је управо у томе што он и није пуки извршилац унапред одређених радњи, предвиђених законом или управним актима, већ креативни интерпретатор тих аката. Сваки закон о управи предвиђа да ће јавни службеници одлучивати о меритуму, дакле о суштини, различитих питања из своје надлежности, и да ће конкретне одлуке, иако процедурално регулисане законом и општим актима, ипак бити у крајњој инстанци резултат његове компетентне процене. Примера ради, јавни службеник који издаје неки тип дозвола, рецимо дозволе за градњу или адаптацију објеката, поступа у складу са законом када примењује дискрецију у процени. Од више предвиђених критеријума за то да ли ће неке издати дозволу или неће, он може већи значај дати једној групи критеријума, а мањи значај другој групи, што ће утицати на коначну одлуку. Сама процена је уграђена у његово овлашћење, иначе он не би ни био потребан као одлучилац. Дакле, строго говорећи, у многим случајевима и једна и друга одлука су у складу са законом, али често нису обе одлуке у подједнакој мери у јавном интересу. Јавни службеник може неке издати одобрење за градњу или адаптацију, или надградњу стамбеног објекта, због личних интереса, чак и када је сам процес доношења одлуке законит и када, процедурално гледано, није учињен никакав прекршај. Он то може учинити и на основу пуне симпатије, без икаквог конкретног материјалног интереса. У сваком случају када

одлуку доноси а да при томе нема пре свега у виду јавни интерес, јавни службеник крши принцип интегритета, а само у малом броју таквих случајева он крши закон на било који доказив, конкретан начин, и само у још мањем броју случајева чини кривично дело. Према томе, рећи да све приговоре везане за интегритет јавног службеника треба упутити суду, и да је мериторна једино одлука суда, поготово кривичног суда, је ништа друго до избегавање питања и решавања проблема који се њиме поставља.

Недавно у Београду се догодио следећи случај, баш у области издавања дозвола односно рада органа локалне власти надлежног за питања градње и адаптација. Приликом надзиђивања једне старе зграде у центру града, извођач радова са договором са кућним саветом зграде да, за сагласност кућног савета за надградњу, заузврат он изврши одређене адаптације саме зграде. Једна од тих адаптација је била и изградња стана за домара зграде и одговарајуће проширивање приземља зграде. Све је изведено без грађевинске дозволе за те радове. Радови су завршени, стан за домара је изграђен, он се уклопио у општу функционалност зграде, и целокупан објект делује прихватљиво. У међувремену, кућни савет је издао друге своје просторије извесној приватној фирми, чији је власник затражио дозволу за дозиђивање још једног дела изнајмљеног простора, којим би се озбиљно нарушила функција дворишта зграде. Тај захтев је кућни савет одбио. Као одмазду, власник приватне фирме је подстакнуо своју рођаку, која је запослена у Скупштини града, да врши притисак на одговарајућу општину како би општина срушила домаров стан, иако би се тиме изазвао велики неред у централној градској улици. За тако нешто није било конкретног видљивог разлога, а и нанела би се велика штета самом стану. Као резултат тог притиска, општина је послала решење о рушењу дела зграде, док истовремено не врши рушење ни читавих бесправно подигнутих насеља, која руже град.

На поменутом примеру види се разлика између интегритета јавног службеника и законске рецепције корупције. Јавни службеник у општини који због притиска рођаке власника приватне фирме доноси решење о рушењу поступа

у складу са законом, али противно интегритету јавне службе, јер он решење не доноси у јавном интересу, већ у парцијалном, приватном интересу тј. освете једног приватног лица. Када би он поступао противно свом овлашћењу, па издао решење за које није надлежан, то решење би било ништаво и не би се могло извршити, јер је незаконито. Ако би на неки начин било извршено оно би представљало незаконит акт и службеник би био законски и дисциплински одговоран. Исто тако, када би за поступање у складу са својим овлашћењем јавни службеник, рецимо, примио мито, па онда издао решење, и тада би био законски одговоран за кривичноправни модел корупције. Ипак, иако, по претпоставци, у описаном случају он није поступио ни на један од наведена два начина, остаје утисак да са таквим поступањем са тачке гледишта интегритета нешто није у реду. Таквог службеника практично није могуће законски санкционисати, али то не значи да га није могуће уопште санкционисати.

У развијеним системима јавне управе постоји механизам унутрашњег надзора над квалитетом и етичношћу вршења јавне функције; постоје различите комисије за процену јавних службеника, које би у наведеном случају могле изрећи санкцију суспензије јавног службеника због неетичног поступања, или чак окончања његовог радног односа. Те комисије се састоје од осталих јавних службеника, и оне се брину о очувању угледа јавне службе, како у стручном, тако и у моралном смислу. Ниједна озбиљна јавна управа се не заклања иза кривичноправног појма одговорности, који је по природи изузетно рестриктиван, јер је предвиђен за примену у ситуацијама у којима долази до конфликта између појединца с једне стране, и државе с друге стране. Пошто је моћ државе у финансијском, репресивном, процесном и сваком другом релевантном смислу у принципу несамерљиво већа од моћи било ког појединачног грађанина, утврђено је да у ситуацијама када држава кривично гони грађанина његова одговорност мора бити утврђена, како британска јуриспруденција каже, „изван сваке разумне сумње”, дакле стандард доказивања одговорности је постављен релативно високо. Корупција у јавној управи је специфична јер се ту обично ради о појединцу који чини неправду другим појединцима,



поступајући у име државе. Обично се ради, о стручним лицима који су у стању да у значајној мери прикривају своју евентуалну кривичну одговорност, и која су у стању да неправду чине технички избегавајући такво кршење закона које би се могло формулисати и сагледати као неконтроверзно кривично дело. Дакле, ситуација корупције у јавној служби не одговара класичном моделу одговорности коме је примерен кривично-правни модел санкционисања.

Као што у кривичноправном моделу одговорности постоји велики јаз између појединачних грађана и државе у смислу моћи државе, тако и у односу између јавног службеника као појединца и грађанина као његове странке постоји јаз у моћи, самим тим што јавни службеник одлучује о битном интересу грађанина на начин утврђен законским овлашћењем и у име државе. Утолико је оправдано веровати да се јаз између јавне службе (бирографије) и грађана не може никада сасвим превазићи, али је исто толико оправдано тражити да модели одговорности јавног службеника буду шире постављени него модел одговорности типичног почиоца неког кривичног дела. Чак и када не чини кривично или чак прекршајно дело, јавни службеник, поступајући противно принципима интегритета јавне службе, изневерава поверење јавности у јавну службу; он изневерава сам социјални капитал који легитимише процес којим му је поверено јавно овлашћење, јер се такво поверавање овлашћења заснива на поверењу, тј. на претпоставци о поверењу, грађана у систем јавне управе. Ако јавни службеник поступа у вршењу својих дужности тако да задовољи интересе или жеље било кога, укључујући и себе, а не интересе службе и државе, он тиме изневерава поверење јавности у јавну управу и заслужује да буде санкционисан.

*Корупција у јавној служби је свако деловање или пројектовање да се делује, било да је то постојање у складу са формалним одредницама овлашћења јавног службеника или да није, уколико то деловање није усмерено на заштити јавног интереса и интереса грађана и јавности, већ је мотивисано, у целини или делимично, било каквим приватним или другим партиципалним интересима или утицајима, било да*

*Итакви ушчицаји доводе до тога да јавни службеник сиче некакву материјалну или нематеријалну корист за себе или за друга лице, или да не сиче никакву конкретну корист.*

Наведена дефиниција се може окарактерисати као мотивациона дефиниција, јер се она заснива на претпоставци о мотивацији која наводи јавног службеника да поступа на један или на други начин. Она је шира од законских дефиниција корупције, које обично захтевају да се, приликом злоупотребе јавне функције на овај начин, појављује и нека материјална или нематеријална корист за јавног службеника самог или за нека друга лица у вези са јавним службеником.

Чест приговор мотивационим дефиницијама корупције је тај да се, наводно, не може поуздано знати о томе шта мотивише људе на одређене врсте поступања, па је стога закључивање о томе спекулативно, често се заснива на нагађању, и не може се прихватити као основ ни за какво нормирање или санкционисање. Тај приговор је у великој мери неоснован и заснован на површном сагледавању мотивације за деловање.

Мотивација за поступање јавног службеника се може утврдити, без подробног разматрања, лакше него што то изгледа. Наиме, ретроспективном анализом околности, а посебно интереса који су укључени у доношење одређене одлуке, могућно је са високом вероватноћом закључивати о мотивацији у поступању службеника. Примера ради, уколико је службеник одлучивао о меритуму неког спора или питања јавне политике, као што је изградња нових зграда на зеленим површинама, или, рецимо, легализацији бесправно подигнутих објеката, могућно је у највећој мери трасирати мотивацију у доношењу одлука. Ако је, на пример, службеник донео одлуку о стављању земљишта које је раније било зелена површина у окружењу стамбених објеката на располагање предузимачима ради изградње нових стамбених зграда, и једна од тих зграда је велика спортска хала са пратећим објектима, а службеник или њему блиска особа или особе су чланови релевантног спортског удружења или имају неки интерес у изградњи хале, постоје основе да се размишља о томе који су били мотиви за доношење одлуке. Уколико је,

при томе, за станаре дошло до озбиљног компромитовања области животне средине у којој су уништене зелене површине и замењене зградама, и уколико је таква последица била очигледна, или је пак службеник био директно или индиректно на њу упозорен, или је пак неко већ због намере такве изградње протествовао, а службеник је ипак донео одлуку о изградњи хале и других зграда, уз постојање релевантног приватног интереса, то додатно указује на недостатак интегритета у одлучивању. Коначно, ако се покаже да се у непосредном радном окружењу службеника, у надлежној служби, размишљано, или је постојао дефинисан став, у смислу неоправданости одлуке о одобрењу градње, поставља се сасвим јасно питање о квалитету супстантивне одлуке која је донесена, иако је она донесена у складу са законским овлашћењима службеника. Тада постаје јасно да је службеник донео лошу одлуку, што оставља простор за испитивање или његове компетентности и ажурности, или пак интегритета.

Интегритет се у описаној ситуацији испитује од стране надређеног јавног службеника. Његова дужност би требало да буде да води рачуна о интегритету и квалитету рада свих подређених службеника. Неоправдано је сводити надзорну функцију надређеног службеника на законитост рада јавне службе; надзорна функција мора укључивати и квалитет одлука које се доносе. Уколико се донесу одлуке које су законите и у складу са овлашћењима, али материјално погрешне, или не најбоље одлуке које је било могуће донети у постојећим околностима, а уколико је било разлога да се верује да је службеник могао закључити да одлука коју је донео није најбоља у релевантној ситуацији, дужност је надлежног начелника или руководиоца службе да предузме корективне радње. Оне могу подразумевати разговор са службеником уз указивање на грешку, указивање на могуће начине да се грешка у будућности избегне, разговор о принципима који су довели до погрешне процене, премештање службеника на неку адекватнију дужност или, ако је реч о проблему са интегритетом, неку административну санкцију, од опомене до смањења плате или, у драстичнијим случајевима, отказа радног односа.

Надзорна функција у јавној управи мора бити саставни део саме јавне управе, и то по ресорима и стручним службама, уколико та функција треба реално да допринесе побољшању квалитета јавног сервиса. Уколико сваки руководилац појединачних стручних служби прође одговарајућу обуку за надзор, и уколико део његовог посла буде и редовно обезбеђивање интегритета и компетентности у раду његових службеника, што значи да он мора и бити одговоран за одговарајући ниво тог интегритета и компетентности у служби којом руководи, створиће се атмосфера самосталности и осећај припадања једној струци која има високе стандарде и којој је поверено да сама брине о својој слици у јавности и друштвеној репутацији. Врло је лоше решење надзор у читавој јавној управи поверавати некаквим специјализованим надзорним службама типа инспектората, при чему се функција одговорности за надзор измешта из руку непосредних руководилаца, који су најближи својим запосленима. Тада се често дешава да се непосредни руководиоци дистанцирају и од одговорности, понекад не сарађују са надзорним службама чак ни онда када приметите нерегуларности, а саме надзорне службе пате од тога што, у принципу, немају довољно компетенције да „покривају” могуће злоупотребе и лош квалитет рада у свим, различитим и специјализованим, службама какве постоје у свакој јавној управи, и при томе се могу наћи под политичким притиском да своју надзорну функцију сведу на симболичну меру.

Наравно, постоје и разлози због којих је лакше применити лошије решење. Проблем је, као и у толиким другим ситуацијама, пре свега кадровски и везан за обуку. Да би неко био руководилац, и да би у пуној мери вршио надзор над својим сектором рада, он мора имати искуство у истом послу од више година, мора имати одређене квалитете личности који га легитимишу код осталих запослених као „једног од њих”, и мора имати лидерске особине, односно способност да предводи остале. Истовремено, таква особа мора бити обучена на релативно високом стручном нивоу, како за редовне послове из свог делокруга, тако и за послове у вези са специфичностима надзора над радом других. Велики су трошкови, како финансијски, тако и временски и кадровски, обуке и „производ-

ње” таквих руководилаца. Они су, међутим, суштина сваког система јавне управе, и ако њих нема, обично се цео систем управе своди на различите апроксимације ономе што би један озбиљан систем требало да ради и како би требало да буде устројен. Такви су били системи јавне управе у бившим комунистичким земљама, у којима је постојао велики број добитника Нобелове награде из различитих области науке, али у којима деценијама није култивисан менаџерски, управљачки кадар који треба да руководи системом јавне администрације. Стога је и администрација бивших комунистичких земаља традиционално аљкава и неефикасна, што доноси нове трошкове државном буџету који проистичу из неефикасности у раду. Управо у тим системима се инсистирало на кривичноправном моделу одговорности за корупцију, и корупција у принципу није директно довођена у везу са појмом интегритета јавног службеника, из простог разлога што је и систем вредности, које јавни службеник треба да интернализује као предуслов за стварање етике јавне службе, сам по себи био конфузан и неодређен. Наслеђе тог времена, посебно у кадровском смислу, постоји и данас, јер полуобучени, а великим делом и политички бирани кадрови у сфери државне управе попуњавају значајан део места у систему државне администрације. Стога сваки пут када се чује инсистирање да „утврђивање чињеница о јавној управи треба оставити судовима”, те да је „корупција ствар за тужиоце” треба бити посебно сумњичав према мотивима оних који такве одговоре дају и према систему јавне управе у коме влада такво схватање етике јавне службе, интегритета и корупције јавних службеника.

Примера ради, у аустралијској савезној држави Тасманији, која је део аустралијске конфедерације и има, као и свака савезна држава, надлежности у области здравства, полиције, образовања и већине осталих типичних ресора државне управе, министарство здравља има различите стручне подсегменте, по областима здравства. Постоји, на пример, Одељење за ментално здравље, а у оквиру тог одељења постоји сектор за бригу о грађанима пореклом ван енглеског говорног подручја који се налазе у болницама за ментално оболеле, због специфичности њиховог стања (постепено

губљење енглеског језика и враћање на матерњи језик услед неуролошких процеса повезаних са старењем, итд.). На челу Одељења за ментално здравље налази се генерални менаџер, и он је јавни службеник са дугачким стажом управо у том одељењу. Стога он ужива углед код осталих колега, познаје до у детаље свакодневни посао, и може да интервенише у сваком појединачном случају. Надлежан је за надзор квалитета рада свих, социјалних радника, аналитичара, теренских службеника и осталих. Када установи проблеме у конкретном обављању задатака, он директно решава проблем, било разговором, санкцијама или неким другим административним мерама, као што је премештај на пример. У оквиру Одељења постоје различите комисије, од којих је већина састављена од запослених у самом Одељењу, и које надзиру различите аспекте рада Одељења. Никома не пада на памет да контролу повери некаквом генералном инспекторату на нивоу владе Тасманије, јер би то било неекономично, захтевало би дуг период упознавања таквих инспектора са проблематиком рада у једној оваквој ускостручној служби, и било би, у целини, неефикасно, јер би спољашњи инспектори имали великих тешкоћа да прате све детаље овог специфичног рада и специфичне проблематике којом се једно овакво одељење бави. Поготово никоме не пада на памет да постави политички именовано лице да води овакво одељење. Иако је министар здравља политички именовано лице, као и у свим владама, последње што би он урадио било би да мења генералне менаџере појединачних одељења унутар свог министарства, пре свега због тога што он и не зна готово ништа о стручној проблематици рада унутар тих одељења, и задужен је за генералну стратегију развоја здравства, у складу са програмом владе и са саветом високих јавних службеника који имају више искуства у самом министарству. Другим речима, највећи део ингеренција у оперативном смислу у министарству, тј. у његовим појединачним стручним одељењима, у влади Тасманије, као и у свакој другој ефикасној западној влади, носе менаџери који су јавни службеници, а не политичари.

Када се у таквом систему догоди корупција у широком смислу, тј. када неки јавни службеник донесе одлуку

којом компромитује интегритет свог положаја, управо због тога што су сви који су укључени у надзор искусни и упућени у све аспекте дневног рада свог одељења, такав пропуст тешко може да прође непримећено. Уколико се ради о савесном јавном службенику, а пропуст је миноран, дешава се да сви који су у току са догађајем једноставно пређу преко њега, али ако се ради о крупнијем пропусту или о поновљеним пропустима или погрешним одлукама, реакције ће свакако бити због специфичног корпоративног духа који се ствара у служби тиме што сви учествују у узајамном надзору. Менаџер у тој ситуацији може да употреби ресурсе својих колега у циљу унапређивања квалитета рада и вршења утицаја на оне који компромитују квалитет одлука које се доносе у одговарајућој служби.

Санкција која производи позитиван ефект није обележена одбацивањем појединца, његовим свођењем на безначајну и анонимну јединку, практично бројку у кривично-правном систему. То је санкција значајнија од других, и не мора ићи даље од личне осуде и болног одбацивања од стране оних који у пуној мери познају и признају индивидуалитет, личност појединца, који тако што га санкционишу повлаче поверење које су му поклонили. Санкција колега који познају посао и деле свакодневницу са оним ко поступи корумпирано далеко су ефикасније од кривичних санкција, али за тако нешто потребно је да постоји изграђен систем вредности и надзора, висок степен обучености и високо изграђен корпоративни дух и самосталност јавне службе. У супротном случају, неформално санкционисање може да се отме контроли и да постане изузетно сурово, па и да изазове психичке поремећаје код онога који је његов предмет.<sup>6</sup>

На крају, треба се осврнути и на питање у чему лежи наизглед бескрајни шарм теорије генералне и специјалне пре-

6 Ова изузетно сложена могућа последица је расправљена у: Aleksandar Fatić, *Punishment and Restorative Crime-Handling: A Social Theory of Trust*, Avebury, Ashgate Publishing, Aldershot, UK, 1995. Скраћена верзија ове аргументације је дата у: Александар Фатић, „Питање корективне промене и кривично-правни систем”, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, том LXVIII, бр. 10, октобар 1996, стр. 386–400.

венције, а посебно настојање да се корупција представи као форма криминалне девијације, или тачније да се као сложен феномен нарушавања интегритета *сведе* на феномен криминалне девијације. Неодољива лепота кривичноправног погледа на свет, а тиме и на корупцију у јавној управи, је у његовој једноставности и у интуитивној прихватљивости наизглед часних флоскула, као што је она да нико није крив док се то правоснажно не докаже у суду и да је дозвољено све што није (законом) забрањено. У стварности, ниједна од ових флоскула не стоји, јер човек може бити одговоран за корупцију у моралном смислу и ако није одговоран у кривичноправном смислу, па тиме и ако није правоснажно осуђен. Човек такође може бити и морално и фактички крив, а не бити правоснажно осуђен. И на крају, није истина да је дозвољено све што није законом забрањено. Закон је само једна, још увек врло ограничена и рудиментарна форма друштвене контроле, и постоје принципи и ограничења који проистичу из општег друштвеног морала, из специјалних облика етике, као што је професионална етика, па и из корпоративне културе јавне службе. Стога се ваља клонити правног фундаментализма у сфери борбе против корупције, као и у толиким другим областима регулације друштвеног живота, имајући увек у виду ограниченост права и његову суштинску зависност од ван-правних и не-правних реалија, од којих је најтривијалнија политичка воља која у политичком процесу тек конституише свако позитивно право. Дакле, чињеница да нешто није правно санкционисано као недопуштено не значи да је то допуштено нити да је прихватљиво, као што ни чињеница да нешто што није подложно правној забрани не значи да се не ради о корупцији у широј, етичкој рецепцији.

Нажалост, у нас је још увек одомаћена хипертрофирана нормативистичка свест која води порекло од комунистичке бирократије и пратећег система правног мишљења, која губи из вида основну чињеницу ограничености права. Право је замишљено да као систем кодификује вредности које једно друштво прихвата, пре свега ону рецепцију праведности, као релационе вредности, која важи у том друштву. Оно често није потпуна, па ни исправна, кодификација тих вредности, и стога увек заостаје за моралном свешћу. Зато право пред-



ставља систем који, нужно увек са задршком, настоји да позитивно нормира преовлађујућу моралну свест, али оно не може бити самодовољан систем и увек се ослања на ванправну стварност и, у крајњој инстанци, на ванправне категорије. Право које мисли да је самодовољан систем је по дефиницији заблуда и искривљење моралне свести која му подлеже.

Поређење система јавне управе и надзора у балканским земљама које су биле под трагичним бременом комунистичке владавине током највећег дела двадесетог века са онима у развијеним демократијама на Западу показује последице овакве заостале и хипертрофиране правне свести, која је саму себе допинговала у виртуелну реалност, а при томе заборавила друштвену стварност и оставила је, великим делом, нерегулисану. Она се мора регулисати од стране јавне администрације на начин својствен систему те администрације, а то значи не на кривичноправни начин, већ унутар јавне службе, кроз процес изградње корпоративне свести о моралу јавне службе, интернализацију одговарајућих вредности од стране јавних службеника, и примену конкретних механизма узајамне контроле описаних у претходном тексту. Овај модел контроле се, по својим главним карактеристикама, може назвати „аутономном контролом интегритета” јавне администрације.