

Feudalizam u novom obličju

ogledi o
klijentelizmu,
korupciji,
organizovanom
kriminalu i
pokušajima
reforme

Urednici
Petrus C. van Duyne i Stefano Donati

Feudalizam u novom obličju

- Ogledi o klijentelizmu, korupciji, organizovanom kriminalu i pokušajima reforme -

Izdavači:

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji
Beograd, Čakorska 1

The Organization for Security and Co-operation in Europe
Wallnerstrasse 6, 1010 Vienna, Austria

Prevod: Nemanja Nenadić

Lektura: Violeta Nešković-Popović

Priprema za štampu:

COMMA | communications design, Beograd

Štampa: SGR Original, Beograd

Tiraž: 200 primeraka

ISBN: 978-86-85207-35-8

ISBN: 978-92-9235-445-9

Copyright© 2007 by Wolf Legal Publishers. Prevedeno na srpski jezik na osnovu ugovora.
Sva prava su zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može se reprodukovati ni u jednom obliku bez
pismene saglasnosti vlasnika prava, WLP VOF Wolf Legal Publishers, P.O.Box 31051,
6503 CB Nijmegen, the Netherlands

*Objavljivanje ove knjige podržala je Misija OEBS u Srbiji.
Stavovi izraženi u ovoj publikaciji pripadaju isključivo autorima i
ne odražavaju nužno i stavove OEBS-a.*

Colloquium Group on Cross-Border Crime

Feudalizam u novom obličju

- Ogleđi o klijentelizmu, korupciji, organizovanom kriminalu i pokušajima reforme -

Urednici: Petrus C. van Duyne i Stefano Donati

Wolf Legal Publishers
Nijmegen
The Netherlands

SADRŽAJ

Predgovor posebnom izdanju Kolokvijuma o prekograničnom kriminalu za Srbiju	7
Korupcija i feudalističko vršenje vlasti Petrus C. van Dojn (Petrus C. van Duyne).....	9
Organizovani kriminal i korupcija: slučaj sicilijanske mafije Džejms L. Njuel (James L. Newell).....	23
Gorka pilula nasleđene korupcije: korupcija u Ukrajini i razvoj farmaceutske industrije Ana Markovska (Anna Markovska).....	53
Antikorupcijska politika u Ukrajini Igor Osika (Igor Osyka).....	77
Reforma institucija i pokušaji borbe protiv korupcije: slučaj Italije Džejms L. Njuel (James L. Newell).....	97
Prekogranični kriminal i dodirne tačke legalnih i nelegalnih učesnika Nikos Pasas (Nikos Passas).....	121

Predgovor posebnom izdanju Kolokvijuma o prekograničnom kriminalu za Srbiju

Tilburški univerzitet iz Holandije započeo je rad na Kolokvijumu o prekograničnom kriminalu sa ciljem da okupi (dolazeće) istraživače iz zapadne i istočne Evrope i da im pruži priliku da izlože svoje tekuće ili okončane projekte i studije. Kolokvijum se obično organizuje kroz male, intenzivne dvodnevne sesije na kojima odabrani naučnici imaju priliku da razmene mišljenja. Cilj ovog učešća je da se pruži stimulans istraživanju i da dobijemo nove, inovativne radove. Većina autorskih priloga je prošla ocenjivanje Uređivačkog odbora, a zatim i objavljena u izdanjima Kolokvijuma nakon događaja. Do sada je Kolokvijum izdat u osam tomova.

Kako bi se učešće proširilo i predstavnicima raznih zemalja pružila prilika da se uključe u rad, svake godine se poziva institucija iz druge zemlje da organizuje skup. Domaćin prvog kolokvijuma bio je Češki institut za kriminologiju i društvenu prevenciju, u Pragu 1999. Počev od te godine, kolokvijumi su organizovani u raznim zemljama: Bosni i Hercegovini, Estoniji, Nemačkoj, Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji.

Radovi u tomovima Kolokvijuma obuhvataju mnoge teme i u njima se uočava usmerenje na razne aspekte organizovanja i finansiranja (prekograničnog) kriminala: prevare, privredni kriminal, pranje novca, korupcija, trgovina ljudima, krijumčarenje cigareta i drugi vidovi eko-

nomije prekograničnog kriminala. Osim toga, u posebnom tomu obrađeni su praktični i teorijski aspekti pitanja organizovanog kriminala.

Izdanje za Srbiju sačinjeno je od odabranih radova koji se odnose na korupciju. Ne samo da je korupcija relevantna tema za region već upoznavanje sa studijama i istraživanjima koja su objavljena negde drugde može da posluži kao stimulans za srpske istraživače da učestvuju u radu narednih kolokvijuma. Iz tih razloga, domaćin desetog kolokvijuma biće Misija OEBS u Srbiji, novembra ove godine.

Petrus C.Van Duyne i Stefano Donati

Korupcija i feudalističko vršenje vlasti

Petrus C. van Dojn¹ (Petrus C. van Duyne)

Država kao posed

Načela upravljanja državom u doba turske vladavine bila su začuđujuće jednostavna. Čitavo veliko Otomansko carstvo bilo je manje-više sultanov posed, kojim je u praksi rukovodio veliki vezir (Cook, 1976). Nije bilo složenih pravila za donošenje odluka, niti je bilo odgovornosti prema kome drugom, osim prema Porti. Naravno, bilo je teško centralizovano vladati takvim velikim imanjem, koje je činilo mnoštvo različitih naroda i zemalja. Štaviše, nije bilo mnogo ni „državne filozofije“ o načelima vladavine zemljama pod turskom upravom: imajući u vidu da su te zemlje jednom bile pokorene i da je postojao stalan pritisak da će na isti način biti izgubljene, Porta je iz svojih poseda izvlačila sredstva radi plaćanja ratnih pohoda. S obzirom na to da je državni aparat bio slab, najisplativiji način prikupljanja sredstava bio je da se upravljanje delovima sultanove imovine poveri „podugovaračima“. U tom svojstvu su se nalazili lokalni plemići, vladari ili miljenici sultana (ili velikog vezira). Naročito interesovanje i veštinu da na taj način dobiju pravo na balkanske oblasti pokazali su Grci (Fanarioti), što je bilo najočiglednije u Rumuniji. Osim što je bio vojna granica carstva, Balkan se manje-više pretvorio i u poreski raj za zemljoposjednike koji su dobijali posede u zamenu za deo prihoda. Oni su posede dobijali u najam na određeno vreme i svaki upravljač se trudio da za to vreme izvuče najveću moguću rentu kako bi povratio uloženo, ako je moguće sa kamatom i zaradom. Pošto tamo nisu važila načela kakva bi se mogla razviti iz koncepta „vladavine prava“ i koja bi ograničavala vladaoce, oni su svoju samovolju u izvlačenju zarade iz poseda prilagođavali samo prema potrebi da izbegnu pobune koje bi ih skupo koštale.

1 Autor je profesor empirijskog kaznenog prava na Tilburškom univerzitetu, Holandija.

S obzirom na te okolnosti, otomanska vlast se naziva korumpiranom. Možemo se, međutim, zapitati da li je ta kvalifikacija zaista primenljiva. Kao što je već rečeno, upravljanje je bilo na prodaju u dvostrukom smislu: postojala je mogućnost da se kupe upravljački položaji (kao i u mnogim evropskim zemljama pre Francuske revolucije), a funkcioneri su te troškove nadoknađivali prodajući pogodnosti drugima. Ništa od toga nije bilo tajni posao koji se obavlja ispod stola. Bila je to prosta i očigledna samovoljna kupovina i prodaja pogodnosti (favours na engleskom – prim. prev.), jer je funkcioner bio vlastan da se na svom „posedu“ ponaša onako kako misli da mu je u interesu ili jednostavno kako mu se sviđa. On nije morao da se pridržava obavezujućih pravila postupka odlučivanja koja bi nezavisno od njega postojala. On je bio i izvor pravila i onaj ko ih na kraju primenjuje.

Takva arbitrarnost, koja je praktično bila „izvan korupcije“, nije mogla opstati. Otomanski arbitrarni sistem trpeo je pritisak sa mnogo strana: spolja je taj pritisak bio kako vojni tako i ideološki, dok je iznutra bilo sve teže držati na okupu podeljene oblasti pod upravom zakupaca (od kojih su mnogi bili poreklom iz Grčke i Albanije). Od velikog značaja za našu temu je ideološki uticaj koji je širila Francuska revolucija i rađanje ideje o razboritoj, na pravilima zasnovanoj i odgovornoj vladi. Tokom prihvatanja načela savremene administracije, što je bio i spor i bolan proces, kupovina pogodnosti se pokazivala kao suprotnost načelu da vlasti treba da budu odgovorne za donošenje svojih odluka. Jednom kada bi svemoćni vladoci nevoljno postali „službenici države“, oni više ne bi mogli da izvlače koristi od donošenja svojih odluka kao da je u pitanju njihov privatni posed.

Naravno, taj spor razvoj nije okončao kupovinu i prodaju pogodnosti (niti njihovo iznuđivanje), ali je promenio prirodu ovih radnji kako u pravnom, tako i u sociološkom smislu. Upravo je primena načela odgovornosti dovela do toga da se samovoljno donošenje odluka podvede pod novi naziv: korupcija. Sada se korupcija mogla odrediti kao kvarenje ili razjedanje procesa donošenja odluka u kojoj odlučilac (iz privatnog ili javnog sektora) dopušta ili zahteva kršenje pravila odlučivanja koje treba primeniti u zamenu za korist ili obećanje koristi. U skladu sa tim, posrnuli odlučilac morao je da prikrije svoje razloge i da iznese lažno obrazloženje (ili da krivotvori dokumente) ne bi li zametnuo tragove nedozvoljenog. To je cena korumpiranog odlučivanja: više nema otvorenog i jednostavnog „trgovanja odlukama“: odlučilac mora da prikrije posao i može biti uhvaćen u prestupu.

Da li se korupcija tokom vremena povlači iz javnog života i ogleda u incidentima koji su izloženi u medijima, ili ostaje redovan tok stvari u političkom životu i poslovanju? Odgovor zavisi od političkog i kultur-

nog okruženja u kome donosioci odluka rade i ravnoteže koju postižu između sopstvenih interesa i onoga što smatraju bitnim normama i vrednostima.

U ovoj knjizi obrađujemo razne aspekte dva takva okruženja: Italiju i Ukrajinu, a pored toga i opštu interakciju između zakonitih i nezakonitih aktera na ovom polju.

Koruptivna interakcija: mafija i država

Za istraživanja organizovanog kriminala i korupcije Italija je fascinantno polje, gotovo „predstava na otvorenom“. S jedne strane, Italija je jedan od sedam osnivača Evropske zajednice, sadašnje Evropske unije. Sa druge strane, ona je već dugo opterećena korupcijom i problemom organizovanog kriminala. Mada su kreatori evropske politike borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala istakli kao prioritet, na ovaj ili onaj način, italijansko društvo je naučilo kako da živi sa ovim zabrinjavajućim pojavama. Mada vlasti prave „analize o pretnji“, život teče dalje, čak i usred smrdljivih posledica koruptivnog upravljanja otpadom u Napulju tokom poslednje decenije (Massari, 2004). Autor Džejms L. Njuel (James L. Newell) nam svojim tekstom pomaže da bolje razumemo ovu neuobičajenu simbiozu: demokratska i pravna država živi zajedno sa svojim oponentom, pozicioniranom na suprotnim stajalištima, sicilijanskom mafijom (i sa tri druge organizovane kriminalne grupe iz južne Italije). To nije samo privremeno stanje, već pojava koja traje od ujedinjenja Italije (šezdesete godine devetnaestog veka).

Autor nam objašnjava mnoge okolnosti koje utiču na ovaj suživot i dugotrajnost kriminalnih organizacija, a koje prevazilaze lokalne posebnosti sindroma mafije. Jedna od tih okolnosti je veoma široka: nizak nivo uzajamnog poverenja (socijalni kapital) van uskog kruga sopstvene familije. Ova okolnost ne utiče samo na društvene već i na poslovne odnose, na primer, na izvršenje ugovora. Kada je poštovanje zakona obezbeđeno snažnom prisilom, to nepoverenje se može prevazići tako što se neslaganje razrešava na sudu. Međutim, kada zakoni nisu delotvorni i kada je sudski sistem manjkav, zaštita (na primer od kršenja ugovornih obaveza) mora da se potraži negde drugde, a ne od vlasti. Ovo je idealna situacija da se lokalna „snažna ličnost“ (ili familija) postavi kao vanpravni posrednik za rešavanje sukoba, ili čak kao zaštitnik (Gambetta, 1993).

Slaba država je drugi uslov za pojavu „vanpravnih“ zaštitnika, i taj se uslov smatra ključnim za poslovanje mafije. Ni ova pojava nam ne

objašnjava u potpunosti čvrstinu i trajnost organizacija koje pružaju vanpravnu zaštitu. Država mora da bude ne samo slaba već i endemski korumpirana, zbog čega narod u nju nema poverenja. Međutim, građani ne okreću u potpunosti leđa ni takvoj državi, jer im ona pruža neke usluge i obezbeđuje poslove. U takvoj situaciji korupcija građanima donosi i štetu i korist. Ova vrsta korupcije, koja se odvija kroz široke mreže, omogućava članovima mafije – vanpravnim „zaštitnicima“, prihvatljiv nivo imuniteta od krivičnog gonjenja. Imunitet nije potpun, jer nikad ne možeš biti siguran da li si podmitio pravu osobu ili službu i da li će korumpirana strana održati obećanje (Della Porta and Vannucci, 1997).

Najzad, slaba država mora da bude i demokratska zato što to omogućava organizovanom kriminalu da uzvрати usluge političarima – tako što će im na izborima obezbediti glasove. Mafija, bilo da se služi svojim uticajem na birače ili izbornim prevarama, može da dovede u pitanje nepristrasnost izbora radeći u korist prijateljskih korumpiranih političara od kojih očekuje da uzvrate uslugu: na primer, da mafiji obezbede poslove sa državom, da izvrše pritisak na javne tužioce („prihvatljiv nivo imuniteta“) itd.

Jedan važan element objašnjenja zaslužuje da bude posebno naglašen: usađenost mafije u društveno i političko okruženje. Kao što sledi iz prethodno opisanih okolnosti, mafija nije neki uljez. Ona je sastojak društva, koja sa tamošnjim ljudima ima mnoge zajedničke norme, vrednosti i interese. Mafija je i iznuditelj i zaštitnik. Izvršenje ugovora preko mafije može biti jeftinije nego uz pomoć advokata, a rešavanje problema neograničeno brže nego na sudu. Međutim, korišćenje mafije daje prednost samo na kratke staze. Druga strana medalje izgleda ovako: advokata možeš da otpustiš, ali to ne možeš da učiniš jednom kada unajmiš mafijaškog zaštitnika. To je doživotno „osiguranje“, gde jedna strana određuje usluge i premije, a pravo da se potraži jeftiniji zaštitnik ne postoji. U stvari, zaštićena mušterija nevoljno postaje „kmet“ na kriminalnom feudu – teritoriji koju drži mafijaška familija (Gambetta, 1993).

Manjak socijalnog kapitala društvo plaća time što korupcija postaje sveprisutni šum u društvenim odnosima, deo svakodnevice sa kojim se društvo srodilo. Politički činioци koji tome doprinose su demokratska država sa slabim sistemom prinude, u kojoj je korupcija duboko urasla u mreže moćnih donosilaca odluka. U takvom podneblju akteri se ponašaju kao da su „vlasnici“ odluka koje donose ili svog administrativnog feuda.

Senka nasleđene korupcije

Mada se smatralo da je pad gvozdene zavese glasnik nove budućnosti, pokazalo se da je teško ukloniti tragove socijalističke istorije koja je trajala osam decenija. To se jasno vidi iz poglavlja koje su pisali Ana Markovska (Anna Markovska) i Igor Osika (Igor Osyka), a koja su posvećena stanju korupcije u Ukrajini. I sam Sovjetski Savez bio je naslednik carske Rusije, u kojoj se takođe vladalo na feudalni način: većina funkcionera nije bila plaćena, ali se od njih očekivalo da žive od svog posla. Kao što Markovska opisuje, slično shvatanje je prihvaćeno i u novoj, socijalističkoj ideologiji. Socijalizam je tome dodao novu dimenziju: život u skladu sa komunističkom utopijom. Osim što je koristio sredstva koja je imao na raspolaganju, službenik je bio u sistemu u kojem je trebalo lažno prikazivati privrženost načelima socijalizma. Petogodišnji planovi su morali da se ostvaruju prema zacrtanim brojkama, i u tome se redovno uspevalo iako je čitava hijerarhija znala da su cifre lažirane. Međutim, svaki sloj uprave morao je da štiti (ili kupi) svoj položaj „podmićivanjem“ pretpostavljenih „ispravnim“ ciframa iz petogodišnjeg plana, bilo da je reč o kriminalu (koji navodno nije postojao), poljoprivredi (uvek u porastu) ili teškoj industiji (koja je još više rasla). Korupcija sa izmišljenim ciframa kao mrljom.

Ukrajina, jedna od zemalja naslednica SSSR-a, morala je da se uhvati u koštac sa tim nasleđem u administraciji, a političkoj vrhušci je tokom prve polovine devedesetih uglavnom manjkalo autoriteta. Unutar tog vakuuma nije se menjala stara kultura ponašanja javne uprave. Nju su uglavnom kultivisale novonastale strukture moći nove političke elite. Kao rezultat te kulture, Ukrajina je postala zemlja sa mnogim klasičnim osobinama lokalnih i regionalnih feuda, gde se privilegije dodeljuju u zamenu za vernost lokalnim i regionalnim šefovima i oligarsima.

Da li se ova situacija nesmetano nastavlja? Ne, i pored teškoća, ima dosta krivičnih istraga i optužbi za korupciju. Osika nam pokazuje da stopa utuženja korupcije raste svake godine. Ne nedostaju ni zakoni ni organi za borbu protiv korupcije. Naprotiv. Tu je „zastrašujući“ Koordinacioni odbor za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala sa odsecima za pojedine oblasti, prethodnik brojnih drugih, jednako nedelotvornih komisija. Pod korumpiranim predsednikom Kučmom Ukrajina je usvojila brojne uredbe i zakone protiv korupcije, ali, kao što primećuje Markovska, „iako bogatija za 52 odredbe za borbu protiv korupcije, zemlja se i dalje bori sa korupcijom starog stila koju primenjuju novi igrači“. A novi igrači uviđaju da ukrajinski plen ostaje u njihovim rukama i pored toga što su formirana antikorupcijska tela. Dok stopa utuženja korupcije na nižim nivoima, „izvršne korupcije“, izgleda impresivno, korumpirane elite sebi obezbeđuju imunitet izborom u

skupštine na regionalnom ili državnom nivou. Veoma je teško prikupiti dovoljno glasova da se imunitet osumnjičenog delegata ukine: svaki od njegovih kolega zna da može biti sledeći koji će izgubiti željenu zaštitu. Sa dobrim razlozima, Markovska poredi ovaj sistem korumpirane elite sa srednjim vekom ili sa Ancien Régime: elita (posednici feuda) plemića i (višeg) sveštenstva bila je na jednak način imuna od krivičnog gonjenja.

Neko bi mogao da pomisli da je ova situacija samo korupcija starog stila iz SSSR-a u novom ruhu. Međutim, stvari ne stoje tako. Upravljanje nekadašnjim socijalističkim zemljama je bilo zatvorenog tipa, dok današnje zemlje usled globalizacije moraju da se otvore. Samim tim, strani igrači ulaze na domaći teren, gde stupaju u kontakt sa domaćim korumpiranim igračima. Ima u tome i dvosmislenosti. S jedne strane, svedoci smo da strane agencije hapse korumpirane ukrajinske proneveritelje državne imovine zbog pranja ukradenog plena u zapadnim zemljama poput Švajcarske i SAD-a. Sa druge strane, zapadni ulagači koji predstavljaju pojedine industrije voljni su da obezbede mesto na ukrajinskom tržištu i zarad toga su spremni da se prilagode „lokalnim običajima“. Ukratko, da kupuju pogodnosti. Za neke od ovih korporacija, kao što je to slučaj sa farmaceutskom industrijom, takvo ponašanje nije ništa novo budući da ih već bije glas da imaju diskutabilnu, ako ne i koruptivnu politiku zarada u gotovo svakoj razvijenoj zemlji.

Istraživanje Markovske o uplivu zapadne farmaceutske industrije na ukrajinsko tržište otkriva prepoznatljiv put, na kojem vidimo ključne figure, ulizice na visokim položajima, koje dobijaju „dobročinstva“ (poklone) od farmaceutskih firmi, slabo plaćene doktore koji prepisuju lekove određenih farmaceutskih kuća i firme koje dobijaju udarni prostor za oglašavanje u specijalizovanim bolnicama. Ishod svega toga autorka kvalifikuje kao nezdravo savezništvo u sistemu javnog zdravstva koji je i inače iskvaren. Zaista, izgleda da nijednog od aktera, počev od korumpiranih zvaničnika u nadležnim resorima do slabo plaćenih doktora, ne treba mnogo terati da bi na nezakonitom tržištu ostvario neku zaradu za sebe.

Borba protiv korupcije bez poverenja

Kako društvo može da prevlada endemsku korupciju unutar sebe kada znamo da je ona čovekova tvorevina, a ne prirodna pojava? Čvrstorukaški pristup obično ne uspeva u tome. Car Petar Veliki je koristio sistem prisilnog izveštavanja: bilo je obavezno prijaviti korupciju; u slučaju uspeha, dostavljač je dobijao deo imovine prijavljenog – što

je prethodnica savremenog sistema podele imovine (Holm, 2003, str. 95–98). Danas znamo da takav sistem nije funkcionisao. Hong Kong i Singapur su koristili robustniji i sveobuhvatniji pristup sprovodeći mere za edukovanje i organizovanje. Oni su uspeali (Quah, 1994/95). Postoji i drugi pristup da se nešto uradi protiv političke korupcije – tako što će se kroz izmene izbornog zakona oduzeti nedozvoljeno stečeni izborni dobitak. Kao što opisuje Njuel, Italija je pošla tim putem. Sada znamo da u tome nije uspela. Zbog čega?

Ukoliko zanemarimo etiku (ma koliko inače bila važna), uočićemo dva značajna činioca: politička i društvena kultura koju odlikuje nizak nivo socijalnog kapitala (ponovo) i jednostavna računica onih koji će nešto izgubiti ili dobiti od uspešne primene antikorupcijske politike. Na početku su potencijalni gubitnici bile međusobno podeljene političke partije centra, koje su decenijama koristile patronažu da bi privukle birače. Javna funkcija je bila položaj koji omogućava da se (u zamenu za glasove) dele pogodnosti zarad jačanja lične ili frakcijske moći. Mnogi su se na taj način okoristili, recimo tako što su dobili posao (sa nepunim radnim vremenom) koji im je usput donosio neke koristi, poput zdravstvene zaštite. I ovaj odnos između patrona i klijenta nas takođe jasno podseća na načela feudalizma, samo što su ovde akteri javni funkcioner i njegovi sledbenici.

Iako su mnogi bili na dobitku, to nisu mogli biti svi jednako, a društvo u celini je bilo glavna žrtva. Ali „društvo u celini“ je previše apstraktan pojam i sastoji se i od dobitnika i gubitnika, tako da stanje stvari nije moglo da se promeni. Da bi došlo do nezadovoljstva, pa makar i upola glasa izraženog, mora da dođe do promena u proporciji dobitaka i gubitaka. Budući da politički feudi zavise od finansijskog stanja „size-rena“, do opadanja i poremećaja klijentelističkog sistema može doći ako oslabe zaštitničke veze. To se i dogodilo početkom devedesetih godina prošlog veka, nakon završetka hladnog rata, kada više nije bilo moguće finansirati troškove podmićivanja porastom javnog duga. Sistem patronaže je oslabio, a zagovornici reforme su dočekali svoj čas, ohrabreni operacijom „Čiste ruke“. U vreme kada se sistem raspadao, pod udar milanskog javnog tužioca došla je jedna razgranata korupcijska mreža i on je odlučio da je napadne. Dok su se optužnice podizale i širile, truli partijski sistem se urušio, otvarajući put promenama ustava.

Kamen temeljac za antikorupcijsku reformu bila je promena izbornog zakona: zatvorene umesto otvorenih lista kandidata. U otvorenom sistemu birači zaokružuju i imena kandidata, što uvećava šanse onih koji biračima mogu nešto da dodele kako bi povećali njihovu blagonaklonost. Kod zatvorenih lista centrala određuje ko će biti izabran, a partija je ta koja mora da zadobije poverenje biračkog tela. Na taj način se

uvećava verovatnoća da će u parlament biti izabran veći broj reformski opredeljenih poslanika – više se moglo izgubiti odbranom korumpiranog stanja nego zagovaranjem reforme. I zaista, izgledalo je kao da će reforma uspeti. Stare stranke su se urušile, a vlada je mogla da se obrazuje sa pristojnom većinom, bilo da je čini desnica ili levica. Zastupnički dom je čak obrazovao novu komisiju kojoj je stavio u zadatak pripremu predloga preventivnih i represivnih zakona radi suzbijanja korupcije.

Međutim, Njuelov rad nam jasno stavlja do znanja kako je uskoro postalo očigledno da entuzijizam za borbu protiv korupcije nije tako raširen, snažan i postojan. Od dva predloga koja je komisija dala, jedan je propao u dugotrajnoj proceduri skupštinskog doma. Od 2001. komisija nije bila ponovo birana. Kako je vreme prolazilo, donošeni su propisi koji su u stvari dekriminalizovali pojedine vrste prevara i zloupotrebe položaja, a čini se da su neke procesne odredbe osmišljene kako bi se osumnjičenima dalo vremena da unište dokaze koji protiv njih postoje. Sve to je podstaklo sumnje da premijer Berlusconi prikriva svoju sumnjivu prošlost. Nekoliko godina docnije, to se na besraman i očigledan način potvrdilo: servilni parlament je izglasao Berlusconijev imunitet od pravde. Jasno je da ovi predlozi nisu donošeni sa namerom da se pokrene borba protiv korupcije. Naprotiv, u narodu je naraslo nepoverenje, naročito u odnosu na pravosuđe koje je ranih devedesetih otvorilo napade na korupciju i pokrenulo čitavu reformu.

Oni koje bi ugrozio delotvoran pristup pravosuđa borbi protiv korupcije započeli su agresivno diskreditovanje sudstva, a premijer Berlusconi se nalazio u prvim redovima tih napada. Pravosuđe je izgubilo podršku naroda, a stvari su pogoršane i usled otkrivanja slučajeva korupcije u njegovim redovima. Dakle, premijer je optužen da vodi Italiju kao da je ona samo produžetak njegove korporacije (njegov lični posed), a takve optužbe, kao ni one o prevarama, korupciji i vezama sa mafijom, ne znače baš mnogo italijanskim biračima. U stvari, značajan deo naroda smatra da je (koruptivno) nadmudriti (korumpirane) vlasti šarmantna preporuka. Čestitost? Kakva čestitost?

U toj nezainteresovanosti i nepoverenju raspršio se i pokret protiv korupcije. Autor ukazuje na visok nivo nepoverenja u institucije države i nizak nivo socijalnog kapitala unutar italijanske populacije. Objašnjenje na osnovu ovih činilaca je prihvatljivo. Međutim, autor je poentu mogao i snažnije da istakne da ju je povezao sa kritičnom socio-političkom masom koja od korupcije, kad se svedu računi, ima koristi: sa onima čiji je „bilans korupcije“, to jest razlika troškova i dobiti koju od nje imaju, na kraju pozitivan. Kada se ne ulaže u dugoročni socijalni kapital, svako je rad da sačuva kratkoročnu korupcionašku korist, a takvo ponašanje održava sistem.

Zakoniti i nezakoniti akteri i njihove dodirne tačke

Sumnjive interakcije koje su opisane u prikazu ukrajinskog sistema zdravstvene zaštite, kao i mnogi prikazi korupcionaške panorame Italije, dobra su ilustracija za tezu Nikosa Pasasa (Nikos Passas) o prožimanju prestupnika iz ilegalnog podzemlja i zakonitog nadzemlja. Jednostavno rečeno, razdelna linija između prestupnika i njihovog zakonitog socio-ekonomskog okruženja veoma je maglovita. Kao što Fon Lampe (Von Lampe, 2007) zaključuje: kriminalci nisu sami. Bilo da je reč o krijumčarenju cigareta (Van Dijck, 2007), trgovanju otrovnim otpadom (Massari, 2004), radu na crno (Van Duyne and Houtzager, 2005), pranju novca ili tradicionalnijim oblicima „pravog“ prestupništva, kao što je trgovina narkoticima, kriminalci nisu „svemirska“ pojava. Oni stupaju u dodir sa nadzemljem i često služe njegovim interesima. Međutim, ove interakcije se ne vide jasno usled raznovrsnih pojmova koje koriste organi gonjenja, poput „organizovanog (transnacionalnog) kriminala“, kao i usled maštovitih i retoričkih izraza koji treba da posluže kao zgodna osnova da se kriminalu objavi „rat“.

Oslanjajući se na mnoštvo istorijskog materijala, autor se pita jesu li zaista svet dopuštenog i koristoljubivi kriminal u suprotnosti. S jedne strane, kada se trguje nedozvoljenim materijama, organizaciona struktura je potpuno kriminalna, čak i kada se koriste zakonite kompanije kako bi se prikrilo obavljanje logističkih poslova, poput prevoza krijumčarene robe. Međutim, na istom delu spektra mogu se naći i registrovane firme u kojima preovlađuju nezakoniti poslovi (Van Duyne, 2007). Ako već i sami nisu pljačkaši, oni se prave da su „samo trgovci“ koji ispravnim mušterijama prodaju zakonita dobra i usluge po jeftinijoj ceni, koju mogu da ponude zahvaljujući prevari. Socio-ekonomski gledano, ovakva mešavina kriminalnog i zakonitog u okviru jednog tržišta ne može se zamisliti bez širokog saučesništva zakonitih firmi koje na ovim poslovima zarađuju.

Naravno, ne treba pomisliti da kriminalna privreda počiva samo na prijateljskim odnosima nadzemlja i podzemlja: autor nam takođe ukazuje na suprotstavljanje, pljačkanje i povređivanje do kojih među njima dolazi. Ti odnosi se nalaze na skali od korisnih, ali veoma opasnih radnji (poput trgovine otrovnim otpadom), do parazitskih odnosa, kao što je slučaj sa krijumčarenjem robe. I sami parazitski odnosi imaju različite oblike suživota: piraterija robne marke može da posluži kao jeftina reklama za pravu marku. Kada svi počnu da nose lažirane proizvode, izade na glas da su jeftini i oni posle nekog vremena više nisu šik (Shultz and Saporito, 1996): nova krilatica postaje „Nosim original“. Antagonizam sa kriminalom ne prekriva uvek čitavo prostranstvo nadzemnog sveta.

Neposredan suživot se redovno može sresti kada postoji uzajamnost, ili čak sinergija delovanja kriminalnih i „zakonitih“ aktera. Kao primer mogu da posluže uzvratne usluge za dobijanje poslova u industriji oružja (nedavni posao između Velike Britanije i Saudijske Arabije koji je imao dosta mrlja), izvoz otrovnog otpada u druge zemlje (Holandija i Belgija nedavno u Africi) ili usmeravanje tajnih fondova obaveštajnih agencija preko banaka umešanih u pranje novca (BCCI; Adams and Frantz, 1992; Nikos, 1993). U ovakvim slučajevima ponekad nastaju asimetrični odnosi među pojedinim državama pothranjujući prekogranični kriminal. Asimetrija koja podstiče kriminal uočljiva je i kada postoje različiti režimi krivičnog gonjenja u vezi sa migracijama i zabranjenim supstancama, različite cene za iste robe i usluge i različite poreske stope.

Nije, međutim, lako reći da li takozvani proces globalizacije dovođi do pojave ovakve kriminogene asimetrije. Moguće je da ima mnogo neutemeljenog straha u vezi sa „globalnim kriminalom“. Svakako je, međutim, istina da kriminalci stalno prate razvoj situacije na međunarodnom ekonomskom i političkom polju ispitujući moguće slabosti sistema krivičnog gonjenja u pojedinim zemljama. Te slabosti nisu globalne, već lokalne, kao što i slabosti čiji je uzrok korupcija nastaju na lokalnom nivou.

Značaj za Srbiju

Vratimo se temi ove knjige: korupciji kao urušavanju vladavine prava i pravične i delotvorne primene zakona. Takvo urušavanje poretka usled korupcije može biti slučajno, usled pojedinačne odluke izvršnog organa, ili zasnovano na tome da oni koji raspolažu imovinom društva sistematski ne poštuju zakone. Oni to mogu da čine zbog implicitnog prihvatanja „vlasništva nad službom“, od čega smo i počeli: starih upravnih polufeuda. Nikos Pasas nam je obrazložio da nije uvek jasno vidljiva razdelna linija između zakonitih i nezakonitih aktera. Da li je dodela položaja kao nagrada za vernost partiji nezakonita? Ovaj vid političkih nagrada je raširena pojava u mnogim zemljama. Međutim, u ovoj knjizi ističemo da neodgovorna vlast, koja u radu koristi korumpirane „feude“, ne donosi ni transparentnost ni napredak, već uglavnom služi „feudalnim“ odnosima unutar političke i poslovne elite, kao što opisuje Vesna Pešić (2007). Nalaz prema kojem Srbija zbog toga nije jedinstvena u svetu ne treba da posluži kao izgovor da ostavimo stvari kakve jesu, iako se i u jednoj drugoj studiji o korupciji uočava da „postoji malo interesovanja, kako u vladi, tako i u građanskom društvu, za učešće i preuzimanje odgovornosti za borbu protiv korupcije; svi bi radije

taj posao prepustili nekom drugom“ (Trivunovic, Devine and Mathisen, 2007). U stvari, ukrštanje i poređenje podataka iz ove knjige pokazaće nam da srpsko građansko društvo ne može sebi da dozvoli luksuz takvog ponašanja da „posao treba da obavi neko drugi“: feudalno vršenje vlasti je bolest za čije lečenje je odgovorno društvo u celini.

Uputnice

Adams, S. and D. Franz (1992), Banke sa potpunom uslugom: Kako je BCCI ukrala milijarde dolara širom sveta (A full service bank: How BCCI stole billions around the world). New York, Simon & Schuster, 1992.

Cook, M.A., Istorija Otomanskog carstva do 1730. (A history of the Ottoman Empire to 1730). Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

Della Porte, D. and A. Vannucci, Izvori korupcije: odrazi italijanskog slučaja. (The resources of corruption: some reflexions from the Italian case). Kriminal, pravo i društvene promene (Crime, Law and Social Change), 1997, br. 3-4, 231-254.

Dijck, M. van, Smicalice sa cigaretama: organizovana utaja poreza na cigarete u Holandiji (Cigarette shuffle: organising tobacco tax evasion in the Netherlands). U okviru: P.C. van Duyne, A. Maljevic, M. van Dijck, K. von Lampe and J. Harvey (eds.), Kriminalno poslovanje i novac od kriminala u Evropi. Prljav veš nezakonitog poslovanja (Crime business and crime money in Europe. The dirty linen of illicit enterprise). Nijmegen, Wolf Legal Publishers.

Duyne, P.C. van, Sve u holandskoj građevinskoj porodici: pravljene kartela i organizovani kriminal (All in the Dutch construction family: cartel building and organised crime). U okviru: L. Holmes (ed.), Terorizam, organizovani kriminal i korupcija: mreže i veze (Terrorism, organised crime and corruption: networks and linkages). Cheltenham, Edward Elgar, 2007.

Duyne, P.C. and M. Houtzager, Kriminalno podugovaranje u Holandiji: holandski 'koppelbaas' kao kriminalno preduzeće (Criminal subcontracting in the Netherlands: the Dutch 'koppelbaas' as crime-entrepreneur). U okviru: P.C. van Duyne, K. von Lampe, M. van Dijck and

J.L. Newell (eds.), *Ekonomija organizovanog kriminala. Upravljanje kriminalnim tržištima u Evropi (The organised crime economy. Managing crime markets in Europe)*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2005.

Gambetta, D., *Italijanska mafija: privatna zaštita kao posao (The Italian mafia: the business of private protection)*. Cambridge, Harvard University Press, 1993.

Holm, K., *Das korrupte Imperium: Ein russisches Panorama*. Munich, Carl Hanser Verlag.

Lampe, K. von, *Kriminalci nisu sami. Neka zapažanja o socijalnom mikrokosmosu nezakonitih preduzeća (Criminals are not alone. Some observations on the social microcosm of illegal entrepreneurs)*. U okviru: *Kriminalno poslovanje i novac od kriminala u Evropi. Prljav veš nezakonitog poslovanja (Crime business and crime money in Europe. The dirty linen of illicit enterprise)*. Nijmegen, Wolf Legal Publisher.

Massari, M. and P. Monzini, *Prljavo poslovanje u Italiji: studija slučaja nezakonite trgovine opasnim otpadom (Dirty business in Italy: a case study of illegal trafficking in hazardous waste)*. *Global Crime*, 2004, vol. 6, br. 3-4, 285-304.

Passas, N., *Strukturalni izvori međunarodnog kriminala: političke pouke afere BCCI (Structural sources of international crime: policy lessons from the BCCI affair)*. *Kriminal, pravo i društvene promene (Crime, Law and Social Change)*, 1993, vol. 20, br. 4, 293-310.

Pesic, V., *Zarobljena država i raširena korupcija u Srbiji (State capture and widespread corruption in Serbia)*. Centre for European Policy Studies, 2007.

Quah, J.S.T., *Kontrolisanje korupcije u gradovima državama: uporedna studija Hong Konga i Singapura (Controlling corruption in city states: A comparative study of Hongkong and Singapore)*. *Kriminal, pravo i društvene promene (Crime, Law and Social Change)*, 1994/5, br. 4, 391-414.

Shultz, C.J., and B. Saporito, *Zaštita intelektualne svojine: planovi i preporuke za odvracanje od krijumčarenja i piraterije (Protecting intellectual property: strategies and recommendations to deter counterfeiting and brand piracy)*. *The Columbia Journal of World Business*, 1996, spring, 19-28.

Trivunovic, M., V. Devine and H. Mathisen, *Korupcija u Srbiji. Pregled problema i status reformi (Corruption in Serbia. Overview of problems and status of reforms)*. Belgrade, Chr. Michelsen Institute, 2007.

Organizovani kriminal i korupcija: slučaj sicilijanske mafije

Džejms L. Njuel (James L. Newell) ¹

Uvod

Ovaj rad ima za svrhu da utvrdi zbog čega i pod kojim uslovima država i njeni predstavnici postaju saučesnici u aktivnostima koje se obično podvode pod pojam organizovanog kriminala. Naša je teza da organizovani kriminal ne može postojati bez ozbiljne pomoći državnih institucija (videti McIntosh, 1975). Do toga, po našem uverenju, ne dolazi samo iz očiglednih razloga – organizovani kriminal biće čvršće utemeljen tamo gde su državne mere usmerene protiv njega slabe ili neuspešne. Ono što želimo da kažemo jeste da ovaj kriminalni fenomen svoje postojanje duguje pozitivnoj i aktivnoj saradnji minimalnog broja strateški dobro raspoređenih aktera u državnoj mašineriji.

Kao što rekosmo, u žiži naše pažnje je organizovani kriminal, pri čemu imamo na umu popularno shvatanje tog pojma. Smatra se da je popularno razumevanje uglavnom uslovljeno slikama koje emituju

¹ Autor je profesor političkih nauka na Salfordskom univerzitetu.

masovni mediji. Kao što je Paoli (2000a: 94, autorov prevod) primetio, tu se „uglavnom prave aluzije na moćne i tajanstvene kriminalne organizacije koje potiču ili su sačinjene od Italijana, Rusa, Turaka ili Albanaca“. U očima naroda, organizovani kriminal je delatnost velikih, moćnih organizacija koje imaju složenu unutrašnju podelu rada, mada te predstave obično nisu tako precizno artikulisane.

Bez obzira na to kako se u narodu gleda na pojam organizovanog kriminala, u akademskim krugovima odavno je jasno da će ocena o postojanju organizovanosti zavisiti od njenog stepena. Usled toga, ne postoji neki lak i nesumnjiv način koji bi omogućio da se u analitičke svrhe napravi jasna razlika između „organizovane“ i kriminalne aktivnosti koja ne pripada ovoj grupi. O tome Donald R. Krisi (Donald R. Cressey, 1972: 12) piše: „Organizovanost na nekom nivou postoji čak i kod grupe koju čine dve devojke iz srednje klase kada na putu iz škole dolutaju do robne kuće i tamo ‘dignu’ neki ruž.“ Posledica toga je da je pojam organizovanog kriminala lako zloupotrebiti u propagandne svrhe. Politicari tako imaju izgovor što taj pojam primenjuju na nekvalifikovan način u određenom kontekstu (na primer, kada je reč o tržištu droge), iako mogu biti svesni da konotacija koju će kod slušalaca izazvati upotreba takvog pojma nije opravdana. Na primer, organizovane kriminalne grupe koje rade na tržištu droge su prema svemu sudeći male, kratkotrajne i jednostavne (Van Duyne and Levi, 2005).

Na osnovu svega ovoga, međutim, ne sledi da ono što se u narodu podrazumeva pod „organizovanim kriminalom“ nikada nije postojalo. To je empirijsko pitanje i ja želim da ukažem na to da se makar jedna kriminalna pojava – sicilijanska mafija – u velikoj meri, ako ne i u svemu, uklapala u ovo popularno viđenje. Pošto je umešanost raznih organa italijanske države često isticana kao najvažniji aspekt fenomena mafije (Della Porta i Vannucci, 1994; Santino, 1994), analiza ove kriminalne organizacije pomoći će nam da osvetlimo problem od kojeg smo počeli: zbog čega i na koji način dolazi do ove umešanosti. Polazimo od pretpostavke da je pomoć države neophodan uslov za postojanje organizacije ove vrste.

Država, poverenje i organizovani kriminal

Ima puno razloga zbog kojih treba istraživati povezanost države i organizovanog kriminala. Ta povezanost podriva sama načela na kojima je sazdana liberalna demokratija i koja je čine nadmoćnom u odnosu na druge oblike vladavine. Te veze dovode do toga da veliki broj zastupnika države svoju moć koristi na neodgovoran i arbitraran način dok, sa

druge strane, država zahteva lojalnost građana tvrdeći da se vlast vrši na odgovoran način i u skladu sa propisanim procedurama. Time se podrija poverenje građana u javne institucije, što te institucije slabi. To smanjuje mogućnost da institucije u stvarnosti pruže građanima garancije koje oni legitimno očekuju. Kada se na taj način empirijski potvrdi da su građani u pravu što ne veruju da institucije mogu da ih zaštite, postaje opravdana njihova potraga za alternativnim i nezakonitim sredstvima radi sticanja neophodne sigurnosti. Drugim rečima, na taj način nezakonitost sama sebi obezbeđuje opstanak (Gambetta, 1993).

Ishod nije ni apstraktan ni hipotetički, već konkretan i stvaran. Primer organizovanog kriminala koji sam odabrao za temu ovog rada može se opisati kao „država u državi“, gde kriminalna grupa kontroliše teritoriju na način koji joj omogućava da „oporezuje“ kako zakonite tako i nezakonite komercijalne aktivnosti. Procenjuje se da čak osamdeset posto preduzeća u gradu Palermu stalno plaća mafiji zaštitu (Re, 2005). Ne iznenađuje što ovakva vlast značajno umanjuje izgleda za ekonomski rast i razvoj. Mada je moć mafije različita u raznim oblastima, tamo gde je jaka, kao u regionu koji konstantno zaostaje za ostatkom zemlje, ona dovodi do potpunog zaustavljanja ekonomskog razvoja.² Mafija je bila toliko zašla u pore institucija lokalne vlasti da je između 1991. i maja 2005. najmanje 135 gradskih veća raspušteno (od čega su sva osim jednog bila sa juga zemlje) zbog sumnji da takva infiltriranost postoji (Maresa and Serpone, 2005). Može se samo pretpostaviti kako je živeti u ovakvim sredinama „gde je ostvarivanje čak i najelementarnijih ljudskih prava svakodnevno ugroženo“ (Maresa and Serpone, 2005).

Oganizovani kriminal i država

U svom nedavno objavljenom tekstu o nezakonitoj trgovini drogama, Leticija Paoli (Letizia Paoli, 2003: 20) tvrdi da „veliki broj poslova, čak i onih koji podrazumevaju trgovinu velikim količinama droge, obavi mnoštvo relativno malih i malobrojnih organizacija“. To nije slučajno, već proističe iz teorijskih razloga i ograničenja koje sa sobom nosi ilegalna aktivnost. Naime, kada se nešto proizvodi nezakonito ili, tačnije rečeno, kada postoje nezakonite transakcije, nije moguće obratiti se državi radi obezbeđenja primene ugovora. Pošto je to učesnicima u poslu poznato, oni imaju snažan motiv da prevare jedan drugog. Nepoverenje

² Na primer, između 1991. i 1995, dok je bruto domaći proizvod u celoj zemlji porastao za pet procenata, na Siciliji je povećan svega za 0,5 posto, što je doprinelo daljem porastu i inače velikog privrednog jaza između severne i južne Italije (Marletta, 2006).

rezultira time da svaka strana ima podsticaj da se ponaša na način koji drugu stranu uverava u to da je početno nepoverenje imalo osnova. Zbog tog nepoverenja je veoma teško ili nemoguće stvoriti veliku organizaciju. Ilegalna preduzeća ne mogu sebi da priušte veliki broj radnika, niti da priključe sebi druge organizacije, jer bi time povećala opasnost od curenja informacija, a samim tim i opasnost od hapšenja i gubitka stečene imovine (videti Van Duyne et al., 2003). Iz istih razloga, ilegalna preduzeća ne mogu da dođu do kapitala za širenje svog posla, niti mogu zajmodavcima dati verodostojne garancije. „Kreditiranje kao pojava nije nepoznato u krijumčarskoj ekonomiji. Međutim, problem nastaje kada posao propadne – kako dokazati da se to zaista i desilo? Stoga se može primetiti da se velike krijumčarske isporuke mogu izvršiti na poverenje, ali svako presretanje treba dokazati. Švercer može vlasniku tereta poslati novinske tekstove o tom događaju kako ga ovaj ne bi proganjao zbog krađe (Van Duyne, 2000).”

Budući da je kod takvih delatnosti nizak obim aktivnosti neposredna i gotovo logična posledica ilegalnosti, očekivalo bi se da i druge nezakonite aktivnosti, poput crnog tržišta cigareta (von Lampe, 2003), imaju slične osobenosti. Von Lampe je analizirao raznovrsne podatke o prestupnicima umešanim u krijumčarenje i rasturanje neoporezovanih cigareta u Nemačkoj između 1990. i 1997. Zaključio je (2003: 59) da „crno tržište cigareta u Nemačkoj pokazuje osobinu da ga čine razređene mreže malih preduzeća jednostavnog sastava i pojedinačni preduzetnici koji obavljaju relativno proste zadatke“. Ovaj zaključak je još snažniji kada se uzme u obzir da su slučajevi obrađeni u analizi navodno namerno tako odabrani da predstavljaju najsloženije kriminalne grupe koje su pale pod udar vlasti.³ Kada se stvari dodatno ispituju, možemo da uočimo sledeće zajedničke osobine grupa koje su proučavali Paoli i von Lampe:

- malobrojnost: kada govori o grupama koje su bile uključene u proizvodnju i promet nezakonitih supstanci u Italiji, Nemačkoj i Rusiji, Paoli u izveštaju navodi da one ne broje više od šest članova; von Lampe analizira grupe umešane u nabavku i distribuciju neoporezovanih cigareta veličine od 2 do 8 članova;
- kratkotrajnost: „U Nemačkoj, baš kao i u Italiji i Rusiji, mnoge od organizacija koje se bave drogom su ‘ekipe’: labava udruženja ljudi koji se obrazuju, dele i ponovo sastaju kada se ukaže pri-

3 Time se ni u kom slučaju ne isključuju velike organizacije kada se količina robe povećava, kao što je pokazao Van Dajn (1996; 2003). Priroda i veličina organizacije obično odražavaju prirodu glavnog posla kojim se ona bavi. Kada je reč o krijumčarenju robe, manje organizacije su u prednosti, jer su bezbednije.

lika“ (Paoli, 2003: 22). Na crnom tržištu cigareta, „kriminalni radnici’ su angažovani za jedan specifičan zadatak ili ... samo na ograničeni period... obrasci saradnje među učesnicima... ne pokazuju tendenciju uključenja u kriminalne supkulture...“ (von Lampe, 2003: 59-60). Situacija je različita kada organizaciju čine članovi proširene porodice i kada krijumčarska organizacija drži u svojim rukama čitav lanac trgovine, kao što je Van Dajn (1996) primetio za slučajeve velikog transporta hašiša;

- manjak sofisticiranosti: oba izveštaja ukazuju na odsustvo hijerarhije i složene podele posla unutar grupa koje su bile proučavane.⁴

Ovakvi (pomešani) nalazi u neskladu su sa onim što novinari i drugi ljudi van akademske zajednice podrazumevaju kada koriste izraz „organizovani kriminal“ u vezi sa tržištima o kojima se govori u analizama. Nasuprot empirijskim nalazima, novinari koji pišu o organizovanom kriminalu polaze od toga da su ove grupe:

- 1) velike,
- 2) da imaju „stalnost“ u postojanju, nezavisno od pojedinih svojih članova i
- 3) da imaju sofisticiranu unutrašnju podelu rada.

Ukoliko su grupe sa takvim karakteristikama išta više od izmišljotine zaposlenih u medijima (koji žele da prodaju novine, TV-programe i filmove), rukovodilaca policije (koji traže dodatna sredstva za svoj rad) i/ili vlade (koja je svesna da će građani zabrinuti zbog „organizovanog kriminala“ (i „terorizma“) biti manje kritični prema postupcima vlasti nego što bi inače bili), onda grupe sa ovim karakteristikama duguju svoje postojanje uspešnosti u prevazilaženju ograničenja – naravno, ukoliko je teorija o ograničenjima za ilegalno poslovanje ispravna. Budući da ograničenja za ilegalno poslovanje proizlaze iz činjenice da su kriminalne delatnosti po definiciji u suprotnosti sa državom i njenim službenicima, logično je pomisliti da kriminalci ta ograničenja mogu da prevaziđu jedino ako zadobiju de facto imunitet korumpirajući javne službenike. Iskustvo pokazuje da korupcija i pojave koje je prihvatljivo podvesti pod pojam „organizovanog kriminala“ idu ruku pod ruku. Na primer, Haler (Haller, 2000) piše da je u Americi, iako su kriminalne družine

4 Međutim, treba imati na umu da se oba izveštaja odnose na organizovani kriminal u vezi sa krijumčarenjem, gde je dovrtljivost važnija od sofisticiranosti: videti poređenje između holandskog Koppelbaas-a i ilegalnog zavereničkog kartela u Van Dajnovoj knjizi.

često kratkotrajne i male, sistemska korupcija jedan od glavnih činilaca kojim se objašnjava saradnja među kriminalcima, što omogućava korumpiranim vlastima da izdaju naloge u vezi sa ilegalnim aktivnostima koje se odvijaju u određenoj oblasti.⁵

Međutim, kako su to Rojter (Reuter, 2000: 68-72) i drugi autori primetili, nije nimalo lako uspešno korumpirati državne službenike. Rojter polazi od toga da i službenik i onaj ko se bavi nezakonitim aktivnostima imaju motiv da sklope korupcionaški savez: ako se kriminalcu omogući da zadrži monopolski položaj na tržištu, takav sporazum obema stranama povećava prihod. Sa druge strane, kada više državnih organa može da deluje protiv iste kriminalne aktivnosti, korumpiranje samo jedne od njih ne pruža sigurnost od krivičnog gonjenja, već samo umanjuje verovatnoću da će do njega doći. Ta okolnost može da navede druge kriminalce, one koji su van korupcionaškog sporazuma, da o njemu izveste druge organe vlasti. Okolnost da je jedan od aktera ilegalnog posla postao monopolista na tom tržištu može da pobudi sumnju kod organa vlasti koji nisu u korupcionaškom sporazumu.

Na ovom mestu možemo postaviti i drugo, fundamentalnije pitanje. Kao prvo, čini se da Rojter ne zapaža da se samom koruptivnom razmenom uspostavlja ilegalno tržište i da se stoga i na njega odnose sve poteškoće efikasnog i uspešnog funkcionisanja koje su svojstvene takvim tržištima. Pre svega, to je nemogućnost da se strane u tom poslu obrate državi da obezbedi ispunjenje obaveza iz takvog sporazuma. Kada su sve druge okolnosti iste, kod takvih dogovora strane ne mogu biti do kraja sigurne da će onaj drugi ispuniti svoj deo pogodbe, što takve pogodbe čini ređim. Kao drugo, ukoliko je u korupciju ugrađen mehanizam koji omogućava da ona samu sebe obnavlja (della Porta and Vannucci, 1994), razumno je pomisliti da će ovi problemi biti manje ozbiljni kada je korupcija rasprostranjenija. Usled toga ostaje otvoreno pitanje kako uopšte dolazi do početnog korupcionaškog sporazuma. Ako se tvrdi da velike, snažne i složene kriminalne organizacije potiču od organizacija koje su na početku bile male i koje su bile uspešne u predlaganju korupcije državnim službenicima, mogli bismo pretpostaviti da će verovatnoća uspešnosti kod davanja takvih predloga biti značajno manja zbog toga što je reč o maloj kriminalnoj grupi. Upravo zbog toga što je reč o

5 Može se, naravno, rezonovati i na drugačiji način: da kriminalci podmićuju jedino ako je to neophodno. Krijumčari koji prolaze kroz porozne granice obično ne moraju da podmićuju, čak ni kada su isporuke velike. Reketaši, čija je delatnost vidljivija, imaće više razloga da ulaze u korupcionaške dilove sa ljudima van sveta podzemlja. Videti: Van Dajn (1997), koji pravi razliku između korupcije na izvršnom nivou, korupcionaških veza sa policijom i tužiocima i strateškog korumpiranja.

maloj organizaciji, a pogotovo ako je državni represivni aparat razvijen, ove organizacije neće imati potrebna sredstva da podmićuju sve potrebne državne službenike dovoljno redovno da obezbede stalnu zaštitu od krivičnog gonjenja koja će im omogućiti da rastu. Kao treće, retki su slučajevi kada učesnik u korupciji može da ostvari svoje ciljeve koristeći se samo tim sredstvom; korupcionaška razmena nosi sa sobom gotovo uvek potrebu stvaranja složene mreže (della Porta and Vannucci, 1994). Ukoliko, na primer, mafija usmerava glasove birača ka političarima koji treba da joj obezbede pomoć da ne dođe do krivičnog progona, političari će verovatno morati dalje da podmićuju tužioce, sudije i druge pripadnike pravosudnog sistema. Podmićeni radnici pravosuđa verovatno će morati da podmićuju druge svoje kolege, jer ako postane sumnjivo da neko nije radio kako treba na određenom slučaju, raste iskušenje da se o tome progovori ukoliko ćutnja nije kupljena.

Tri tvrdnje izložene u prethodnom pasusu dovode nas do dva iznenađujuća zaključka. Kao prvo, ukoliko se složimo sa bivšim predsednikom američkog Vrhovnog suda Erlom Vorenom (Earl Warren) da je po pravilu korupcija osnova organizovanog kriminala (navedeno prema Cressey, 1972), onda, budući da sama korupcija stvara ilegalno tržište, korupcija ne može da predstavlja objašnjenje za postojanje organizovanog kriminala. Time se neizbežno fokus kod objašnjenja pomera jedno polje unazad. Svi problemi i ograničenja za funkcionisanje glavne ilegalne aktivnosti važe i za korupcionašku razmenu. Drugi zaključak je da „organizovani kriminal“ koji je poduprt korupcijom može da opstane jedino zato što je korupcionaška mreža dovoljno široka i stabilna da pruža slobodu od upada istražnih organa u meri koja je dovoljna da se kriminalne aktivnosti kontinuirano odvijaju bez mnogo uznemiravanja. Ukratko rečeno, „organizovani kriminal“, shvaćen onako kako se to čini u običnom govoru, može da postoji samo u onoj meri u kojoj je potpomognut sistematskim učešćem velikog broja strateški dobro razmeštenih državnih službenika. Zbog toga je za analizu organizovanog kriminala potrebno objasniti zašto i kako dolazi do ove saradnje državnih službenika.

Koza nostra (Cosa Nostra)

Da bismo se bavili ovim pitanjem, uzećemo za primer sicilijansku mafiju, koja je donedavno zaokupljala maštu javnosti i bila često smatrana za „najrazvijeniji“ i „najsofisticiraniji“ primer organizovanog kriminala. Na prvi pogled čini se da postoje snažni razlozi za takvo gledište. Pre svega, reč je o velikoj organizaciji (prema izvorima istražnih orga-

na, ovu mafiju čini oko 5 000 članova, uz znatno veći broj saradnika).⁶ Zatim, reč je o dugotrajnoj organizaciji (pominje se još sredinom devetnaestog veka), koja ima složenu unutrašnju podelu rada. Kao rezultat dokaza koje su dali mafiozi voljni da svedoče, poznato je da je sicilijanska mafija jedinstven sistem specifičnog imena – Koza nostra, čiji organi vlasti uređuju unutrašnji život organizacije i odnose među grupama članicama, „familijama“). Dalje, sicilijanska mafija je „više od kriminalne bande spremne da primeni nasilje ... više od kriminalne aktivnosti za koju se može reći da je organizovana“ (Anderson, 1995: 33). Mafiju treba posmatrati kao organizaciju koja ima monopol vlasti i sposobnost da sprovede u delo sporazume primenjujući pretnju nasiljem, zahvaljujući čemu, u oblastima u kojima je prisutna, vrši nezvaničnu vlast kako nad legalnim tako i nad nelegalnim aktivnostima. Nasuprot tome, za druge kriminalne entitete koje novinari nazivaju mafijama (takozvana ruska, turska ili kineska mafija), ima premalo raspoloživih dokaza da bi se moglo sa sigurnošću zaključiti da su ustrojene slično Koza nostri. Dokazi o kriminalnim grupama koje pripadaju pomenutim etničkim grupama ne govore u prilog tome da su one deo većih organizacija (Paoli, 2000a: 104).

Pre osamdesetih godina prošlog veka, naučnici su često tvrdili da je popularno viđenje sicilijanske mafije, zasnovano na izveštajima masovnih medija, neispravno. Još 1889, italijanski etnolog Đuzepe Pitre (Giuseppe Pitre) napisao je ove čuvene reči:

Mafija nije ni sekta ni udruženje, ona nema pravila ni zakone. Mafijaš nije ni lopov ni kriminalac... Mafija je svest o sopstvenom biću, preuveličana ideja o sopstvenoj snazi... Mafijaš je osoba koja uvek želi da poštuje i bude poštovana. Ako ga neko uvredi, mafijaš se neće obratiti onima koji sprovode zakon (navedeno prema Dicke, 2004: 90).

Ovakav stav su nakon Drugog svetskog rata, pa sve do osamdesetih prenosili naučnici za koje je pojam mafija označavao oblik ponašanja osoba jedne supkulturne grupe, ali za koje „mafija“ kao organizacija sa kontinuitetom nije postojala (Paoli, 2000a: 88). Uz informacije koje su od tog doba izašle na videlo, moguće je složiti se sa gledištem Džona Dikija (John Dickie, 2004: 9) da ako su „bezbrojni filmovi i romani pomogli mafiji da zadobije svoj preteći glamur“, „bilo bi ujedno i licemerno i netačno reći da je predstava o mafiji falsifikovana – ona je stilizovana“.

6 20.000 je brojka koja se znatno ređe navodi.

Štaviše, raspoloživi dokazi upućuju na to da i neke druge kriminalne grupe koje deluju u južnoj Italiji (Ndrangheta u Kalabriji i Camorra u Napulju) imaju neke važne odlike istovetne sa mafijom. To nam ukazuje da se pojam mafije može koristiti kao generički za određeni oblik organizovanog kriminala, za koji je Koza nostra samo jedan od primera. Ovakva pretpostavka je implicitno našla svoje mesto i u članu 416 bis italijanskog krivičnog zakona, u kojem je sankcionisano „članstvo u (kriminalnoj) organizaciji mafijaškog tipa“. Takva organizacija se u zakonu definiše kao:

organizacija čiji pripadnici koriste prisilu zastrašivanjem obavezama na osnovu članstva, kao i pokornost i zaveru ćutanja koji odatle proističu da bi činili prestupe, da bi stekli, neposredno ili posredno, mogućnost upravljanja ili kontrole nad privrednim aktivnostima, pravom predstavljanja, izdavanjem dozvola, ugovorima i javnim službama, radi sticanja koristi ili neosnovane prednosti za sebe i druge, odnosno radi ometanja slobodne volje birača ili radi dobijanja glasova za sebe ili za druge na izborima (autorov prevod na engleski).⁷

U međuvremenu, Aneliz Anderson (Annelise Anderson, 1995) pominje pojam „mafija“ ističući da je jedna od njenih ključnih odlika vršenje funkcije vlasti „u sferi u kojoj zakonita sudska vlast to odbija da učini“ (1995: 34), što jasno navodi na pomisao da je reč o pojmu koji premašuje fenomen jedne organizacije. Ovakav stav je u skladu sa uobičajenim govorom, u kojem se izraz mafija koristi za situacije van sveta kriminala. Na primer, kao mafijaški se označava neki tajni dogovor ili sporazum koji reguliše neku delatnost unutar organizacije ili tržišta na način koji odstupa od propisanih pravila, a u korist grupe koja je takav dogovor postigla.

Koza nostra ima sve bitne odlike mafije koje su opisane u prethodnom pasusu. Kao prvo, to je tajna organizacija. Tajnost služi radi zaštite od organa gonjenja, a utemeljena je na strogim pravilima za uvođenje novih članova i njihovo „časno“ ponašanje. Član se postaje samo po pozivu, a pozivaju se samo oni za koje postoji dovoljno dokaza o pouzdanosti. Od novajlija se traži da prođu kroz ritual pristupanja, pri kojem se zaklinju na doživotnu vernost organizaciji. Od „ljudi od časti“ traži se da ni pod pretnjom bola ili smrti ne odaju članstvo i poslovanje Koza nostre osobi

7 L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali.

koja ne pripada organizaciji. Unutar organizacije, članovi mogu da znaju stvari po principu „ono što je potrebno“, tako da se cirkulisanje informacija svodi na neophodni minimum. Usled toga, kao i zbog činjenice da ovu organizaciju ne vodi racionalna i na zakonu utemeljena birokratija, u njoj vlada akutna paranoja (i borba za prevlast među članovima) (Dickie, 2004: 6). Kada to zapreti održanju celovitosti organizacije, primenjuju se pravila i norme ponašanja koji služe da bi se suzbilo nepoverenje. Jedna od tih normi je i ona prema kojoj se najteže kažnjava kršenje obaveze članova da kada govore o poslovima Koza nostre, jedan drugoga ne lažu. Sa druge strane, postoje i brane preteranoj pričljivosti: „čovjek od časti“ će se uzdržati od toga da postavlja previše pitanja ako bi se to moglo shvatiti kao znak neprimerene radoznalosti i ako bi moglo navesti sagovornika na sumnju. Članovi mafije ne smeju da se tako predstavljaju drugim članovima na sopstvenu inicijativu zato što na taj način lišavaju sebe sigurnosti da je osoba sa kojom pričaju ona za koju se izdaje. Umesto toga, da bi dva člana stupila u kontakt, potreban je treći, koji obojicu poznaje kao „ljude od časti“, što i jednom i drugom pruža potrebnu sigurnost. Prema rečima bivšeg mafijaša Kontorna, u takvim okolnostima je pri upoznavanju dovoljno izreći frazu „Chistu è a stissa cosa“ („To je ista stvar“) i druga osoba će znati da ima posla sa članom Koza nostre.⁸

Ova paradoksalna kombinacija akutne paranoje i pravila ponašanja koja ublažavaju, ali ne mogu potpuno da odstrane nepoverenje, daje Koza nostri robustnost kakvu retko koja kriminalna organizacija može da postigne. S jedne strane, paranoja priziva ekstremnu opreznost; sa druge, stroga pravila ponašanja stvaraju dovoljno izvesnosti da se može razviti stabilna unutrašnja organizacija sa složenim sistemom uloga i veoma formalnom podelom rada. Organizacija se zasniva pre svega na „familijama“, osnovnim jedinicama, koje rade na određenim teritorijama priznatim od strane drugih familija unutar Koza nostre. Familije imaju „nadležnost“ nad nekom geografskom oblašću, varošicom, gradom, delom grada i slično, prema čijem nazivu dobijaju ime. Aktivnostima članova familije, poznatih i kao „ljudi od časti“ ili „vojnici“, koordiniše, za svaku desetoricu, „capodecina“, a familijom rukovodi izabrani glavešina, koji se ponekada naziva „rappresentante“.⁹ Aktivnostima raznih familija koordiniše „komisija“ ili „cupola“, telo čija

8 „Cosa Nostra: le regole della mafia siciliana“, http://digilander.libero.it/inmemoria/cosa_nostra.htm

9 Mada se čini da su izbori postali formalnost, što je iz osnova podrilo njihovu funkciju garanta, sasvim izvesno postoje u životu Koza nostre alternativni mehanizmi za miran prenos vlasti, poput centralizovanosti nasilja i pretnje nasiljem. Istovremeno, okolnost da nasilje kao sredstvo mogu koristiti svi učesnici deluje kao pretpostavka jednakosti članova. Posledično, mada se načela neprestano krše, organizacija još uvek nije formalno napustila demokratski princip (Paoli, 2000b: 45-9).

se nadležnost obično poklapa sa pokrajinskim granicama i koju sačinjava „capi-mandamento“, to jest telo sastavljeno od predstavnika tri ili više susednih familija. Na osnovu svedočenja Tomaza Buskete (Tomaso Buscetta), mafijaša koji je postao svedok optužbe početkom osamdesetih, komisija za Palermo (u kojem je smeštena gotovo polovina od 100 sicilijanskih familija) dominira Koza nostrom.¹⁰ Međutim, on je takođe napomenuo da je, kao posledica ambicija korleonske (Corleone) mafije da stekne premoć, stvoreno i telo čija je uloga rešavanje stvari u nekoliko pokrajina.

Svaka familija teži da stekne monopol nezakonite primene sile nad privrednim životom svoje teritorije. To znači da familija, koristeći se pretnjom nasiljem, teži da reguliše i „oporezuje“ i zakonite i nezakonite privredne aktivnosti. „To im omogućava da uberu veći deo zarade od ... nezakonitih transakcija, a da ne moraju da snose troškove i rizik neposrednog vođenja poslovnih aktivnosti“ (Fiorentini and Peltzman, 1995: 2). Na taj način mafija ostvaruje kvazivlast i zahvaljujući svojoj vladajućoj ulozi rešava sporove i garantuje nezakonite poslove. Mafija može da vlada na taj način zato što kriminalci čije poslove kontroliše nisu u poziciji da zatraže pomoć od državnih organa. Oni se moraju pouzdati u mafiju, koja zbog toga može privatno da prodaje zaštitu koju bi inače trebalo da javno pruža država (Gambetta, 1992). Kad je reč o zakonitim aktivnostima, Koza nostra može da računa na opštu „zaveru ćutanja“, poznatu pod nazivom „omertà“, svuda gde je mafija snažna. Veoma je značajna percepcija mafije u javnosti: poput proročanstva koje samo sebe obistinjuje, verovanje da organizacija ima raširen uticaj i da bi obraćanje policiji dovelo do odmazde jača organizaciju i daje sadržinu strahu iz koga mafija i crpi svoju snagu.

Obično se smatra da je Koza nostra najснаžнија u tri najzapadnije pokrajine na Siciliji: to su Palermo, Trapani i Agrigento (slika 1). Noviji podaci pokazuju, međutim, da je došlo do preraspodele moći. Provincije Ragusa, Ena i Mesina, za koje se smatralo da su relativno slobodne od uticaja mafije, sada podležu njenom uticaju (tabela 1). Naravno, ove podatke treba uzimati u obzir oprezno. Iz razloga koji su objašnjeni u prethodnom pasusu, moglo bi se očekivati da će uticaj mafije biti najjači upravo u onim oblastima u kojima je broj osuda mafijaša najmanji. Slično se može zaključivati i na osnovu mafijaških ubistava: uistinu, ubistvo je pokazatelj da je došlo do propusta u vršenju vlasti, dok manje ili veće statističke brojke više odražavaju efikasnost organa gonjenja nego moć mafije. Ukoliko izloženim ciframa pridamo makar

10 Videti, na primer, informacije na <http://www.capitanoultimo.it/d/antimafiadoc3.htm>

relativan značaj, moći ćemo da izvučemo jasan zaključak da je snaga mafije uglavnom ograničena na Siciliju. Na osnovu toga ćemo zaključiti da su slikovite predstave o Koza nostri kao nekoj vrsti multinacionalne korporacije gotovo izvesno pogrešne (Paoli, 200b). Iz tabele 1 je jasno da je ova mafija jedva prisutna u ostatku Italije.



Izvor: <http://dieli.net/PhotoAlbumPage/graphics/PA05/polMapTH.gif>

Tabela 1
Broj lica koja su prijavljena vlastima zbog članstva u kriminalnim udruženjima mafijaškog tipa (1996-98) i broj ubistava koja se povezuju sa mafijom (1998)

Pokrajina	Broj lica koja su prijavljena zbog članstva u udruženjima mafijaškog tipa na 100000 stanovnika, 1996-98.	Broj ubistava koja se povezuju sa mafijom na 100000 stanovnika, 1998.
Trapani	7,7	2,3
Palermo	8,7	4,0
Mesina	12,0	2,9
Agrigento	3,1	6,3
Kaltaniseta	41,5	10,6
Ena	52,8	10,9
Katanija	44,2	16,4
Raguza	87,4	3,3
Sirakuza	15,5	0,0
Sicilija	24,7	6,9
Italija	5,0	3,6

Izvor: Censis (Centro Studi Investimenti Sociali [Centar za socijalne studije i politiku]), „L'analisi dei dati statistici: una mafia meno visibile ma più pervasiva“, [http://www.svileg.censis.it/inizia/catania99/c99_02,htm](http://www.svileg.censis.it/inizia/catania99/c99_02.htm)

Multinacionalne korporacije su preduzeća koja imaju zajednički cilj ka kojem su usmerene sve aktivnosti njihovih članova. Brojne odlike Koza nostre ukazuju na to da ova organizacija nije u mogućnosti da funkcioniše kao multinacionalno preduzeće. Kao prvo, budući da je reč o organizaciji čija unutrašnja priroda proizlazi iz činjenice da je sačinjavaju stukturano homogene jedinice (familije), od kojih je svaka priznata od svih drugih kao deo istog udruženja, imamo na delu organizaciju koja se održava na okupu na osnovu onoga što Dirkem (Durkheim, 1933) naziva „mehanička solidarnost“, to jest svest o srodnosti i sličnosti, zajednički rituali i postupci. Nasuprot tome, preduzeća su subjekti čija unutrašnja priroda proizlazi iz diferencijacije i specijalizacije unutrašnjih jedinica, usled čega se održavaju na osnovu „organske solidarnosti“, to jest svesti u svim jedinicama da zavise jedne od drugih. Pošto ta međuzavisnost čini mogućom maksimizaciju profita, kod strukturne segmentacije i mehaničke solidarnosti odsustvo diferencijacije čini još problematičnijom mogućnost pojave zajedničkog cilja i mobilisanja radi ostvarivanja takvog cilja.

Kao drugo, usled podrivene moći centralnih struktura u pogledu komandovanja i koordinacije, strukturna segmentacija smanjuje izgleda da se pojavi i učvrsti cilj koji bi bio zajednički čitavoj organizaciji. Sve do pedesetih godina prošlog veka centralni organi u Koza nostri nisu ni postojali, već su se javili kao sredstvo za postizanje zajedničkog interesa familija da se ne privuče pažnja organa vlasti. Komisiji iz Palerma je tada poveren zadatak smirivanja sukoba među familijama i data joj je isključiva vlast da kažnjava ubistva novinara, političara i predstavnika države. Međutim, i ta komisija i komisija koja je formirana na regionalnom nivou tokom sedamdesetih izgubile su na svojoj moći da izvršavaju zadatke usled toga što su bile sačinjene kao kolektivna tela i zato što nisu imale sopstvene službenike koji bi izvršavali odluke. Od ranih osamdesetih, na osnovu napora koje su uložili „Corleonesi“, činilo se da se može uspostaviti neka vrsta delotvorne centralizovane komandne strukture. Ovaj savez familija, nastao oko familije Korleone i njenog vođe Tota Rine (Totò Riina), težio je da stekne kontrolu nad centralnim organima, kao sredstvo za ostvarivanje hegemonije unutar cele organizacije. Mada su jedno vreme u tome bili uspešni, nikada nisu institucionalizovali svoju moć. S jedne strane, samim tim što su vladali arbitrarno, nisu bili u stanju da zadobiju legitimitet, što ih je vodilo neuspehu. Sa druge strane, pošto je novi režim predstavljao radikalnu promenu načela simetrične jednakosti u segmentiranoj strukturi koja je izdržala proveru vremena, nikada nije mogao da se odagna utisak da je reč o nelegitimnom odstupanju od prirodnog poretka stvari (Paoli, 2000b: 75).

Kao treće, na nivou pojedinih familija, mogućnost preduzimanja koordinisanih akcija poput onih u preduzeću oslabljena je svojstvenom kontradiktornom prirodom kontakata između članova unutar familije. S jedne strane, za koordinisanu akciju su potrebne obavezujuće norme ponašanja koje omogućavaju rukovođenje. Sa određene tačke gledišta, to je znatno lakše postići time što je „statusni ugovor“ formalizovan od samog pristupanja organizaciji. Taj ugovor održava društveni autoritet glavešine familije, a samim tim i njegovu sposobnost da usmerava aktivnosti čitave grupe, garantujući između člana i grupe „doživotni sporazum koji podrazumeva prihvatanje novog društvenog statusa u kojem pojedinac mora ‘da se povinuje svim datim zavetima vernosti mafiji’”. Aranžman sadrži i „proces bratimljenja – novi članovi postaju braća u ‘familiji’ i ‘obavezni su da dele zajednički režim opšte uzajamnosti’” (Standing, 2003), tako da organizacija ima prvenstvo nad svim drugim stvarima: očekuje se bezuslovno i bespogovorno povinovanje pravilima i vođama organizacije. Sa druge strane, opšta uzajamnost ima dva efekta. Kao prvo, ugrožavajući vernost, ona uvećava mogućnost za postizanje specifičnijih, delatnih dogovora među članovima. Međutim, što češće se takvi odnosi javljaju, veće su šanse za podirvanje načela solidarnosti i jednakosti koji su u osnovi opšte uzajamnosti. Kao drugo, opšta uzajamnost omogućava grubo iskorišćavanje sledbenika od strane vođa zarad ostvarivanja njihovih privatnih ciljeva, a da sledbenici pri tom nisu u prilici ništa ni da pitaju. Dajući običnim članovima mafije puno razloga za skepticizam i pragmatizam u ponašanju, princip opšte uzajamnosti seje seme sopstvenog uništenja (Paoli, 2000b, pogl. 2).¹¹

Na osnovu izloženih razloga, predstavu o Koza nostri kao nekoj vrsti podzemne međunarodne korporacije moramo odbaciti budući da je u suprotnosti sa činjenicama. Tokom jedne decenije, u sedamdesetim i osamdesetim godinama prošlog veka, pripadnici ove organizacije su zaista bili u velikoj meri umešani u međunarodnu trgovinu drogom po-

11 Svedočenje mafijaškog doušnika Gaspara Mutola (Gaspere Mutolo) dobro pokazuje na koji način norme i bezuslovna poslušnost olakšavaju iskorišćavanje članova mafije. Ponekada se to čini tako okrutno da može podriti vernost i dovesti do dezertiranja: „Kada sam se priključio Koza nostri i počeo da ubijam ljude, imao sam blago uverenje da za ta ubistva postoje razlozi. Kasnije, kako je vreme prolazilo, shvatio sam da su stvari otišle predaleko, ali mi je još uvek bilo normalno da to prihvatim. Osećao sam se kao da mi je savest čista, možda zato što sam mislio: ‘Naređeno mi je da nekog ubijem, i morao sam to da učinim jer ne mogu da odbijem naređenje.’ Do promene u mom razmišljanju došlo je zbog toga što su svi ti ljudi, pobijeni bez razloga, meni bili veoma bliski; neko može da oseća bliskost čak i prema životinjama, a samim tim je jasno da su još jača osećanja prema prijateljima. Ali najstrašnije mi je bilo kada su počeli da ubijaju žene, pa čak i decu” (CPM, 1993: 1224, autorov prevod).

moću koje su zaradili veliki novac. Međutim, upravo zbog razloga izloženih u prethodnim pasusima, radilo se o umešanost malih grupa na ograničeno vreme i o tim poslovima je imao saznanja veoma mali broj članova koji nisu u njih bili neposredno uključeni. Retko kada su u te poslove bile uključene cele familije, a još ređe celokupna organizacija (Paoli, 2000b). Štaviše, članovi Koza nostre nisu nikada bili kadri da postanu značajni igrači na bilo kom međunarodnom tržištu budući da je njihova organizacija, po svojoj prirodi, imala na raspolaganju veoma ograničen broj ljudstva koje je mogla regrutovati. Pošto je krug kandidata ograničen na one koji su već deo mafijaške supkulture, mogućnost organizacije da stekne specijalizovano znanje i kontakte koji su potrebni za sticanje moći na ilegalnom tržištu bila je ozbiljno limitirana (Paoli, 2000a). Ni u istraživanju evropskih tržišta droge koje su sačinili Van Dajn i Levi (Van Duyne and Levi, 2005) nisu otkriveni dokazi o dominaciji mafije.

Ukoliko je moguće govoriti o specifičnim „ciljevima“ i „svrsi postojanja“ organizacije, mora se priznati da oni variraju i vremenom se menjaju. Na primer, izgleda da je lično bogaćenje postalo ambicija članova Koza nostre tek od pedesetih godina prošlog veka, kao rezultat krupnih ekonomskih, društvenih i kulturnih promena koje su u to doba obuzele celu Italiju. Posledica tih promena bila je da su društveni položaj i status postali usko povezani sa novcem i posedovanjem bogatstva (Paoli, 2000b). Novac je stican i na nezakonite i na zakonite načine. Mafija je veoma često dobit od ilegalnih aktivnosti ulagala u preduzeća pod svojom kontrolom koja su poslovala u skladu sa zakonom. Čini se da je Koza nostra regrutovala svoje članove i među osobama koje su se bavile potpuno zakonitim aktivnostima, od kojih se nije tražilo da se odreknu svog zakonitog posla. Ukoliko bi se moglo govoriti o specifičnom i trajnom cilju koji vezuje članove organizacije, ponajpre bi se moglo reći da je to uzajamno pomaganje (Paoli, 2000b), vršenje vlasti na svojoj teritoriji i pribavljanje društvene moći. Kao što je doušnik mafije Frančesko Marino Manoja (Francesco Marino Mannoia) objasnio:

Mnogi misle da se ljudi pridružuju Koza nostri zbog novca. To je samo delimično istina. Zna li zašto sam ja postao „čovek od časti“? Zato što sam pre toga u Palermu bio gospodin Niko. Nakon toga, gde god sam išao, glave su se spuštale naniže. To je bilo, makar za mene, nešto što nema cenu (navedeno prema Paoli, 2000b: 208).

Značaj društvene moći Koza nostre pitanje je koje treba detaljno razmotriti kroz analizu kojoj se sada okrećemo, a to je uloga koju igraju predstavnici države koji obezbeđuju organizaciji celovitost i opstanak.

Koza nostra i država

Već smo pokazali da, kao što i logika nalaže, kriminalne organizacije mogu da prežive i napreduju samo uz aktivnu saradnju predstavnika države, zahvaljujući kojima kriminalci stiču de facto imunitet od gonjenja. Simbol takve saradnje je Koza nostra u priči njenog doušnika Gaspara Mutola. Mada je bio u bekstvu tokom sedamdesetih godina prošlog veka, nastavio je da živi u svom okrugu, a njegova deca su išla u lokalnu školu pod svojim imenima (CPM, 1993: 60). Da bi mogao postojati imunitet ove vrste, po našem mišljenju neophodni su sledeći uslovi:

1. mora postojati kriminalna organizacija, to jest, moraju postojati svi uslovi da se takva organizacija uopšte pojavi, pogotovo slabost države;
2. država mora imati potrebu za uslugama koje pruža kriminalna organizacija, a koje sama nije u potpunosti kadra da pruži;
3. organizacija mora imati minimum legitimnosti u očima naroda u oblasti u kojoj deluje;
4. država mora biti makar malo demokratska, a ne autoritarna ili totalitarna.

Objasnićemo u daljem tekstu zbog čega smatramo da je svaki od ovih uslova neophodan.

Slabost države i pojava mafije

Već nam uslovi pod kojima se pojavila Koza nostra mnogo govore o tome zbog čega ova organizacija tradicionalno može da se pouzda u saradnju sa vlastima. Nisu poznate pojedinosti u vezi sa tim gde je i na koji je tačno način ova organizacija stvorena, mada se zna da se to desilo neposredno nakon ujedinjenja Italije 1860. godine. Politički i društveni uslovi koji su olakšali njenu pojavu su pak poznati. To ima veze, s jedne strane, sa odlikama države, a sa druge sa odlikama sicilijanskog društva (Pezzino, 1994: 9). Kada je najzad došlo do ujedinjenja, Italija je imala velike teškoće da na Siciliji (kao i u većini južnih krajeva) uspostavi odlike moderne države, odnosno monopol legitimnog korišćenja sile. Postoje najmanje tri međusobno povezana činioca koja su tome razlog. Kao prvo, oskudna mreža puteva i pruga bila je prepreka za uspostavljanje efikasne uprave. Kao drugo, delimično i nedovršeno ukidanje feudalizma iz 1812. vodilo je opstanku centara moći, koji su se neprestano nadmetali sa državom u ostvarivanju kontrole nad društvom. Kao treće,

italijanska država je nakon 1860. bila za većinu Sicilijanaca nametnuta sa strane. Ujedinjenje je bilo u znatno manjoj meri odraz narodnog pokreta, a mnogo više odraz geopolitičkih ambicija vladara iz Pijemonta. Bilo bi teško očekivati da će nacionalistički entuzijazam prikupiti energiju naroda koji je uglavnom bio nepismen i bez prava glasa (Newell, 2000: 46). Mere koje je nova država morala da preduzme u svom naporu da uspostavi vlast – od širenja vojne obaveze do uvođenja novih poreza – donele su stanovništvu dužnosti koje nisu bile dočekane sa dobrodošlicom. Ujedinjenje je donelo i privredne teškoće, budući da su ukinute interne carinske prepreke, ostavljajući južnjačke manufakture nezaštićene pred efikasnijim proizvođačima sa severa. Tako se stvorio zatvoreni krug u kojem je neprijateljski odnos građanstva podrivao mogućnost države da obezbedi javnu bezbednost, što je dodatno pothranjivalo neprijateljstvo javnosti.

Takva situacija podstakla je i „tražnju“ i „ponudu“ na tržištu gde deluje organizacija poput *Koza nostre*. Na strani tražnje bila su potrebna alternativna sredstva za održavanje javnog reda i vlast, od koje su zemljoposednici tražili zaštitu svojih imanja, preduzetnici osiguranje i izvršenje trgovinskih ugovora, siromašni sredstvo za odbranu od eksploatacije i napada (Hobsbawm, 1966: 66-7). Mafija je svakome ponudila ponešto. Na strani ponude, opisana situacija je bila od pomoći da se u narodu održi privrženost „kodeksu časti“, čiji je mafija bila idealan primer. Glavni imperativi tog kodeksa bili su i jesu još uvek: (1) biti svestan svojih prava; (2) isticati ta prava i braniti ih pod svim okolnostima; (3) činiti to nezavisno, koristeći se svojim mogućnostima i koristeći se i nasilnim sredstvima kada je to neophodno, ali (4) činiti to tako da se u potpunosti isključi bilo kakvo mešanje državnih vlasti. To je bilo, a i dalje je, ponašanje koje se, kako primećuje Hobsbaum (Hobsbawm, 1966: 56), uvek razvija u odsustvu efikasnog sistema državne vlasti i uvek kada se vlasti smatraju u potpunosti ili makar delimično neprijateljskim (na primer, u zatvorima i među slojevima na najnižoj društvenoj lestvici) ili indiferentnim u odnosu na stvari koje su zaista značajne (na primer, u školama).

Potreba države za kriminalnim aktivnostima

Da nije bilo nekih dodatnih razloga, očekivali bismo da država suočena sa izazovom svom autoritetu, poput onog koji je dobila od *Koza nostre*, reaguje odlučnim represivnim merama. U suprotnom, u ekstremnom slučaju, i samo postojanje države bi moglo biti ugroženo budući da je mafija naročita vrsta kriminalne organizacije. Ona nije samo nevolja za društvo, poput sitnog kriminala, za čije suzbijanje država mora

da preuzme odgovornost. Umesto toga, mafija se javlja kao potencijalno odredište lojalnosti građana koja je nespojiva sa mogućnošću da se bude lojalan državi. Postavljajući se kao alternativan izvor legitimne primene sile, mafija implicitno negira zahtev države za monopolom u ovoj oblasti udarajući na same temelje državne vlasti.

Međutim, upravo zbog toga što je italijanska država tradicionalno uživala tako nizak nivo legitimnosti među Sicilijancima, ona najčešće nije bila u stanju da preduzme neophodnu odlučnu akciju: policija i karabinjeri su dugo vremena u mnogim južnim oblastima dočekivani neprijateljski i sumnjičavo, te im je bilo teško da ostvare saradnju sa građanima. Država se tako našla u paradoksalnoj situaciji ostvarenja drugog od pomenutih uslova za nastanak saradnje sa mafijom. Naime, državi je mafija bila potrebna da bi mogla da obavlja sopstvene funkcije, poput održavanja društvenog poretka, tako da je bilo lakše potražiti izlaz u „mirnoj koegzistenciji“ sa mafijom nego pokušati da se ta organizacija u potpunosti odstrani. Na kraju krajeva, mada su mafijaši činili zločine, oni su veoma retko to činili kao organizacija i u ime celokupne organizacije. Verovatno zbog tog razloga, sve do 1982. članstvo u mafiji nije bilo samo po sebi nezakonito. Osim toga, mada mafija pokazuje surovo protivljenje svakom pokušaju mešanja u njene stvari i odbija saradnju sa organima vlasti i građanima, ona se retko suprotstavlja u punom obimu javnim institucijama i nikada javno ne poziva građane na nepoštovanje zakona (Paoli, 2000b: 254). U stvari, uobičajeno je da se mafija ponaša upravo suprotno. Radi održanja miroljubivog suživota i očuvanja sopstvenog imuniteta, Koza nostra veoma brižljivo drži svoje akcije u određenim granicama. Mafija je svesna da i pored toga što sa njom saraduju, organi vlasti moraju da deluju represivno protiv nasilja i ispada koji pređu određenu granicu, jer bi inače ugrozili nepovratno svoj autoritet i samo postojanje.

Između 1945. i početka devedesetih godina, država je morala da se osloni na mafiju kako bi održala društveni poredak na veoma specifičan način. Razlog je bio strah u vladajućim krugovima od očigledne pretnje koju je predstavljala Komunistička partija Italije (PCI). Država je morala da se pouzda u mafiju i da koristi njenu sposobnost da utiče na glasanje ili da ga čak kontroliše u oblastima u kojima je bila jaka. Komunisti su imali između jedne trećine i jedne četvrtine glasača i bili su najveća takva partija na Zapadu. Veličina i uticaj partije su bili toliki da su postojala najmanje tri specifična razloga da se zažmuri na uticaj mafije na izborni proces.

Kao prvo, Komunistička partija je bila povezana sa suparničkim geopolitičkim blokom u odnosu na onaj kojem je pripadala Italija, što je uzrokovalo ono što De Felice (De Felice, 1989) definiše kao situaciju „dvojne lojalnosti“ (doppia lealtà): Ustavu iz 1948. i Atlantskom savezu. „Sve dok je postojala mogućnost da Komunistička partija na legalan način dođe na vlast, ove dve lojalnosti su bile suštinski nespojive i davale su razloga za neustavne aktivnosti pojedinih elemenata političke klase i državne birokratije“ (Bull and Newell, 2005: 99).

Drugo, strah od komunista učinio je više od prostog opravdavanja nezakonitih akcija. Te akcije su dovele do stvaranja antikomunističkog podzemlja koje su činili italijanski i američki obaveštajci obučeni za prikupljanje informacija, sabotaze, komunikacije i skrivanje vojne opreme (Bull and Newell, 2005: 99).

Treće, izborna snaga komunista, a samim tim i mogući troškovi njihovog kontinuiranog isključenja iz bilo kakve mogućnosti da utiču na donošenje odluka, doveo je do tradicije odlučivanja konsenzusom u parlamentu. Komunisti su na taj način mogli da učestvuju u zakonodavnim procesima iako formalno nikada nisu bili deo vladajuće većine. Drugim rečima, snaga partije omogućila je da postavljanje uslova, cenkanje i postizanje kompromisa sa potencijalno neprijateljskim stranima snagama postane rutina i prihvatljiv deo procesa donošenja odluka za italijanske vladajuće krugove.

Minimum podrške naroda u regionu

Naravno, vlasti ne bi morale da sklapaju pogodbe sa mafijom da ona nije uživala izvesni nivo legitimiteta i uticaja u lokalnim zajednicama. Ta podrška je treći uslov koji mora biti zadovoljen da bi mafijaška organizacija zadobila imunitet od državnog gonjenja. Mafija je tradicionalno uživala podršku naroda u izvesnoj meri ne samo zbog toga što je pružala usluge kao što su zaštita i izvršenje ugovora već i stoga što je njen kodeks ponašanja odražavao viđenje „časti“ kakvo je bilo rašireno među stanovništvom. To je mafiji dalo autoritet dovoljan da pretenduje na teritoriju i da „oporezuje“ komercijalne delatnosti manje-više rutinski. Taj autoritet omogućava da odnos neprimetno preraste u saradnju – kao što jasno pokazuje svedočenje bivšeg mafioza Mutola:

Kada preduzetnik dođe u kontakt sa nama i plati, i sam stiće neku korist: prvo, zato što se razvija prijateljski odnos sa osobom koja prikuplja mesečni iznos, pri čemu se preduzetnik uveri da je lokalni mafijaš normalna osoba koja se na taj način ponaša

zbog novca; i drugo, zato što ima garanciju da ako mu nešto bude ukradeno, mafija će smatrati svojim poslom da obezbedi da mu sve bude vraćeno, a ako ga neko prevari, da postoji način da se iznudi odšteta. Osim toga, tu su i mogućnosti za poslovanje: na primer, zamislite da ste vlasnik firme koja proizvodi pepeljare i da prodajete, na primer, hiljadu njih, a ja vam predložim da napravite firmu koja će prodavati deset puta više. Napravićete računicu i proceniti da je predlog primamljiv; onda je na meni da prinudim firme u okrugu Palermo da kupe baš tu vrstu pepeljara. Dakle, ne treba smatrati da je preduzetnik uvek na gubitku, nekada dobija. Kada se takav odnos razvije, prirodno je da nakon nekog vremena dama ili muškarac dođu i kažu mi: „Čuj, sin mi se ženi i treba mu posao.“ Ja uzimam stvar u svoje ruke, obiđem fabrike i nađem mu posao. To nije problem, neko razgovara sa vlasnikom i kaže mu: „Uzmi jednog, dvojicu, trojicu, koliko god da ih je.“ Može potrajati nekoliko nedelja ili mesec dana dok vlasnik fabrike otpusti nekog drugog i tako pronade mesto, ali uvek može da nađe načina da to učini (CPM, 1993: 1223, autorov prevod na engleski).

Država mora biti makar minimalno demokratska

Najzad, teško je pomisliti da bi kriminalna organizacija poput mafije mogla da računa na saradnju države čiji režim nije makar u najmanjoj meri demokratski. To jest, autoritaran ili totalitaran režim verovatno ne bi odobrili postojanje takve kriminalne organizacije. Razlog tome je što za razliku od demokratske vlasti, koja svoju pretenziju na legitimitet zasniva pre svega na procedurama (to jest, autoritet svojih mera zasniva pre svega na osnovu toga što su preduzete u skladu sa normama „pravilnog postupanja“), autoritarna, a još više totalitarna vlada, svoje pretenzije na legitimitet zasniva pre svega na supstantivnoj osnovi (to jest, autoritet svojih mera zasniva pre svega na osnovu toga što su te mere u skladu sa onim što vladaoci smatraju da je najbolje za zemlju). Autoritarnim i totalitarnim vlastima je stoga naročito teško da trpe centre moći nezavisne od države. Štaviše, samo postojanje takvih centara posredno osporava pretpostavku vlasti da ima privilegiju saznanja o tome šta je ispravno, a šta pogrešno za zemlju. Zbog toga je pretnja za vlast znatno veća nego u demokratskim državama.

Akcije koje je fašistički režim sprovodio protiv mafije mogle bi da potvrde ovu pretpostavku. Prema legendi, sve je počelo kada se Musolini, tokom posete Siciliji u maju 1924, našao u društvu gradonačelnika mesta Piana dei Greci, mafioza don Frančeska Kučije (Don

Francesco Cuccia), koji je, pokazujući sa neodobravanjem na premijerove telohranitelje, upitao: „Šta će vam svi ovi policajci? Sa mnom ste i uživajte moju zaštitu“ (Dickie, 2004: 182). Bilo da se ovaj incident zbija dogodio ili ne, jasno je da je fašizmu od početka bilo teško da pusti korene na Siciliji i ostatku juga Italije. Pošto je to bio pokret zasnovan na načelima integracije, nacionalnog jedinstva i centralizacije, činilo se da će njegova verodostojnost i šanse za ostanak na vlasti biti vezane za uspešnost u hvatanju u koštac sa teškoćama Juga i uvođenjem regiona čvrsto u državnu strukturu. U isto vreme, budući da su preuzeli vlast kao u osnovi konzervativna snaga, prostor za akciju bio im je ozbiljno ograničen (Duggan, 1992: 3): preduzimanje delotvornih mera za rešavanje problema Juga značilo bi napad upravo na one zakonske interese od čije podrške je zavisio opstanak fašista na vlasti. U tim okolnostima, rat protiv mafije vođen je iz drugačijih pobuda od onih koje su prethodno izložene: u odsustvu mnogih drugih politički održivih mera, on je mogao da predstavlja prvi korak na putu privredne i društvene reforme Juga. Kada su izabrali Čezara Morija (Cesare Mori) za prefekta Palerma, režim je imao moralno čvrstog čoveka, posvećenog krutoj i nepristrasnoj primeni zakona, i imao je razloga da očekuje da će taj čovek dati značajan doprinos povratku autoriteta države na Siciliji.

Stvari su se odvijale nešto drugačije. Mori je iznad svega bio čovek od akcije, uveren da je mafija proizvod slabosti države. Smatrao je da će masovna hapšenja pokazati da su se stvari promenile: povratice se poverenje javnosti u vlasti i razbiće se zavera ćutanja zahvaljujući kojoj je mafija opstajala. Umesto toga, njegove akcije su dovele do proizvoljne i preterane upotrebe sile, uključujući tu i uzimanje talaca. Slabost države ne potiče, kako je Mori zamišljao, iz oklevanja da se primeni sila, već upravo iz suprotnog ponašanja. To jest, država je na Siciliji bila slaba, jer kao strana, proizvoljna i represivna sila nije mogla da stekne poštovanje naroda. Usled toga, mada je fašizam bio kadar da pritisne mafiju, nikada nije mogao da je eliminiše.¹² To, međutim, ne umanjuje osnovnu poentu: kriminalne organizacije mafijaškog tipa pre će potražiti podršku države u demokratijama nego u autoritarnim ili totalitarnim režimima.

12 U stvari, Morijevo čistunstvo je dovelo do takvih ispada da je uskoro postalo jasno da će njegova antimafijaška kampanja doneti više štete nego koristi. Zbog toga je juna 1929. „Čezare Mori dobio kratak telegram u kome mu je Duče poručio da je njegov posao završen“ (Dickie, 2004: 190). Zvaničan stav tokom tridesetih godina bio je naprosto da je problem rešen i da je mafija poražena.

Akteri i mehanizam imuniteta

Do sada smo videli, prvo, da kriminalna organizacija mafijaškog tipa može da postoji samo uz aktivnu saradnju, ili barem trpeljivost, državnih organa; drugo, da se moraju ispuniti četiri uslova da bi se obezbedila takva saradnja ili trpeljivost. Kada do toga dođe, organizacija uživa de facto imunitet od krivičnog gonjenja (iako taj imunitet nije bezuslovan). Ostaje pitanje: kako se taj imunitet obezbeđuje?

Na izgled važan način obezbeđivanja imuniteta u slučaju Koza nostre jeste onaj koji uključuje izabrane političare, gde jedna strana ulaže svoje resurse sile i podršku na izborima, a druga za uzvrat interveniše kod sudskih vlasti. Dela Porta i Vanuči (1994: 382-7) ukazuju na to da kada političari stave do znanja da su povezani sa mafijom, stiču reputaciju da su opasni, što im pomaže da poboljšaju svoje izgled u politici na mnogo načina. Takva reputacija obeshrabruje druge da ih prijave pravosudnim organima. Kao drugo, mafija može da pomogne političaru u dobijanju glasova. Čini se da je ona kadra da to učini, bez obzira na tajnost glasanja, na makar tri načina: prvo, prosto dajući „savet“. To funkcioniše jer, kao što je V. L. Tomas (1923) dobro uočio, „situacija definisana kao realna jeste realna u svojim posledicama“. Drugim rečima, dovoljno je da birači veruju da mafija zna kako su glasali i da je mafija sposobna i voljna da sprovede odmazdu, pa da zaista dođe do željenog ponašanja i da mafija zaista uspe u kontroli glasanja. Kao drugo, sve do promene izbornog zakona iz 1993, parlamentarni izbori su se odigravali na osnovu sistema otvorenih lista sa srazmernim predstavljanjem, gde je glasač mogao da odabere najviše četiri svoja favorita sa liste kandidata neke partije. Glasač je mogao da napiše na listiću bilo imena tih kandidata ili njihove brojeve. Kada mafija kaže biračima željenu kombinaciju imena ili brojeva, ona može u potpunosti da uništi tajnost glasanja ili barem da izmeri koliko su se glasači sa određene teritorije pridržavali uputstva. Kao treće, čim pribavi jedan prazan glasački listić, mafija može da počini izbornu prevaru. To funkcioniše na sledeći način: mafiozo popuni listić i da ga glasaču koji ide na mesto izbora. Glasač dobija prazan papir, ali ga ne popunjava, već ubacuje listić koji je dobio od mafijaša, a njemu po izlasku daje svoj nepopunjeni listić. Mafijaš zatim popunjava taj listić, daje ga sledećem biraču i to se tako nastavlja. Pišući o tome 1994, Umberto Santino (Umberto Santino, 1994: 131) beleži da novinari procenjuju da organizovani kriminal kontroliše na razne načine oko četiri miliona glasova.

U zamenu za nasilna sredstva i podršku na izborima, političari intervenišu za Koza nostru kod organa gonjenja. Mogućnost da te intervencije budu uspešne leži u velikoj moći javnih tužilaca i izloženosti italijanskih pravosudnih institucija političkim pritiscima (Newell, 2005:

170-3). Javni tužioci su moćni iz mnoštva razloga, kao što su: (1) ovlašćenje da započnu istragu ne samo na osnovu zahteva drugih organa već i na sopstvenu inicijativu u vezi sa prestupima za koje misle da su možda počinjeni; (2) (ono što neki vide kao) ne baš savršena podela uloga između sudije i tužioca u italijanskom pravnom sistemu;¹³ (3) obim diskrecionih ovlašćenja koja su dobili velikim brojem zakona i propisa, kao i neodređenost u definisanju nekih krivičnih dela.

Ovakva moć tradicionalno utiče na to da su tužioci meta političara koji žele veze u pravosuđu kako ne bi postali predmet istrage. Postoje mnoge „pristupne tačke“ koje političari mogu pronaći preko neformalnih veza i saradnje, a sve u cilju uticaja na rad tužilaca u slučajevima gde je istraga počela ili su spremni za suđenje. Kao prvo, rad javnih tužilaštava usmeravaju sudije Apelacionog ili Kasacionog suda, koje su zadužene, između ostalog, da dodeljuju slučajeve u rad određenom tužiocu. Direktori tužilaštava su ovlašćeni da povuku određenog tužioca sa slučaja zbog „ozbiljne sprečenosti“ ili „razloga bitnih za službu“. Na sličan način, kada je slučaj spreman za suđenje, treba odlučiti kojem će sudiji pripasti. Svaki sud, kao i svako javno tužilaštvo, nadležni su u određenoj geografskoj oblasti, osim ako Kasacioni sud ne prenese nadležnost nekom drugom zbog toga što „sigurnost ili javna bezbednost ili sloboda donošenja odluka osoba uključenih u proces može biti pristrasna pod uticajem ozbiljnih lokalnih prilika, tako da to remeti suđenje, a ne može se na drugi način sprečiti“ (član 45 Zakonika o krivičnom postupku, navedeno prema Pizzorusso, 1990: 144). Kao drugo, italijanski pravosudni organi su izloženi pritisku političara na mnogo načina. Proces izbora organa koji upravlja pravosuđem, Consiglio Superiore della Magistratura (Visoki savet pravosuđa, CSM), doveo je do stvaranja četiri organizovane frakcije koje, mada nisu zvanično povezane sa političkim strankama, tradicionalno dopuštaju političarima da preko onih koje su im ideološki bliske utiču na mnoge odluke CSM-a, uključujući i odluke o izboru rukovodilaca pravosudnih organa.

U zamenu za to što će popustiti pod njihovim pritiskom, političari su u prilici da ponude sudijama neke druge pogodnosti – kao što se po-

13 Prigovori na podelu uloga između sudija i tužilaca u italijanskom pravnom sistemu potiču od činjenice da sudije i tužioci pripadaju istom profesionalnom telu, što znači da pojedinci mogu obavljati obe ove funkcije. Početne faze krivičnog postupka u Italiji sastoje se od prikupljanja i analize dokaza, što čini istražni sudija, koji mora da odluči da li postoji dovoljno osnova da se odobri nastavak postupka. Tokom tih faza sudija i tužilac su, kako se tvrdi, materijalno ujedinjeni u liku istražnog sudije. Tokom suđenja, mada tužilac i sudija nisu bukvalno sjedinjeni (budući da istražni sudija ne mora da nastupa na suđenju), oni su ipak praktično jedno, jer su glavni dokazi na kojima sud zasniva svoju ulogu oni pisani dokazi koji su prikupljeni tokom početne faze, a istražni i postupajući sudija, kao članovi istog tela, obično rade veoma blizu jedan drugome.

kazalo u slučaju Klaudija Vitalonea (Claudio Vitalone) i sedmostrukog premijera Đulija Andreotija (Giulio Andreotti), koji je 1993: bio i formalno optužen (mada je kasnije oslobođen) zbog saradnje sa mafijom.

Prema šefu rimskih demohrišćana Vitoriju Zbardeli (Vittorio Sbardella), karijera Klaudija Vitalonea, bivšeg magistrata, senatora i ministra Demohrišćanske partije koji je bio blisko povezan sa Andreotijem, rezultat je transakcija između njih dvojice: „Pošto Vitalone nije imao ni izbornu ni političku podršku, dobio je podršku od Andreotija, čineći za uzvrat čuda kako bi mu pribavio političku prednost sudskim sredstvima. Mislim na to da možeš učiniti nešto čime ćeš zadobiti poštovanje političara bilo tako što ćeš činiti usluge na račun pravosuđa za njihove prijatelje i pristalice ili tako što ćeš uništiti politički život onih koji bi na sudu mogli uništiti tvog prijatelja“ (Della Porta, 1998: 10).

Kao što se može videti iz svedočenja mafijaških prebega (Della Porta and Vannucci, 1994: 381-7), političari koji prihvataju usluge od mafije uskoro se nađu u situaciji da budu „u službi“ te organizacije. Do toga dolazi zato što nasilna sredstva kojima se političari služe mogu da se okrenu protiv njih, tako da svaka pretpostavka da će odbiti da „ispune svoju stranu pogodbe“ može da se pokaže kao fatalna. Ono što čini takav ishod tako moćnim sredstvom obezbeđenja da će političar učiniti ono što se od njega traži jeste visoka verovatnoća da će se ostvariti: moć mafije u osnovi počiva na njenoj reputaciji, što znači da svaki pokušaj da se ona prevari prevazilazi značaj određene transakcije i predstavlja pretnju moći čitave organizacije. Mafija mora da vrši odmazde da bi očuvala svoju reputaciju. Za uzvrat, političari pod uticajem mafije, mada nisu u potpunosti uključeni u organizaciju, efektivno postaju „ljudi od časti“ u praktičnom smislu, zbog čega je Koza nostra organizacija koja je, s jedne strane, van države i protiv nje, a sa druge strane se mora sagledati kao neko ko je unutar te iste države i njen deo (Santino, 1994: 127).

Zaključak

Prethodni opis ne obuhvata sve mehanizme pomoću kojih mafija stiče imunitet, a još manje mehanizme kojima obezbeđuje saradnju državnih organa u sprovođenju svojih ključnih aktivnosti. Od tih dodatnih mehanizama mogao bi se pomenuti način na koji Koza nostra uspeva da smesti sopstvene članove na izborne i neizborne javne položaje, korišćenje korupcije i kako uspeva da, oslanjajući se na masoneriju, obezbedi pogodan prostor za uspostavljanje višestrukih odnosa sa raznim javnim službenicima (Della Porta and Vannucci, 1994: 411). Mogu postojati i

drugi mehanizmi. Naš utisak je da je priroda odnosa između države i mafije još uvek nedovoljno istražena.

Pošao sam od toga da u analizi kriminalne organizacije koja je velika, dugotrajna i složena poput mafije treba objasniti na koji način ona, kroz svoje kontakte sa državom, obezbeđuje da joj državni organi pomažu i podržavaju je. Rad na tome ima značajnu metodološku prednost, jer se uklapa u filozofsko polazište prema kojem „objasniti“ pojavu znači opisati strukture i mehanizme koji pojavu povezuju sa pretpostavljenim uzrocima njenog nastanka (Keat and Urry, 1975). Međutim, može se tvrditi da ovaj naš pokušaj ostavlja otvoreno pitanje od kojeg smo krenuli, to jest kako su takve transakcije uopšte moguće. Naime, može se rezonovati, kao što smo i mi činili, da problem poverenja kod ilegalnih aktivnosti znači da je za postojanje organizacije poput Koza nostre potrebno učiniti više nego samo pribaviti imunitet od gonjenja korupcijom. Zatim se mogu detaljno opisati (ilegalni) mehanizmi, transakcije sa javnim službenicima pomoću kojih organizacija taj imunitet stiče. Međutim, čak i kada se to uradi, mora se priznati da se zbog ilegalnosti samih tih transakcija i mehanizama i kod njih javlja problem poverenja. Tako dolazimo do istog pitanja od kojeg smo počeli. Možemo tvrditi da je situacija analogna teorijama racionalnog izbora i glasanja, koje ne mogu da ostanu dosledno racionalne i objasne zbog čega bi se pojedinac uopšte trudio da glasa kada se ima u vidu ekstremno mala verovatnoća da će njegov glas uticati na ishod i da su troškovi glasanja gotovo sigurno veći od te verovatnoće. Činjenica da to pitanje ostaje, i pored toga što organizacije poput Koza nostre empirijski postoje, otkriva nam ograničenja „racionalnog“ i „ekonomičnog“ nasuprot „sociološkog“ pristupa ovoj vrsti organizovanog kriminala.

Kao što smo videli, kod Koza nostre se problem poverenja makar delimično prevazilazi unutrašnjim rigidnim pravilima organizacije, tolerantnošću zajednice u kojoj organizacija deluje i resursima nasilja koji organizaciji stoje na raspolaganju. Međutim, navođenje tih činilaca samo prividno rešava metodološki problem budući da se napušta osnovna pretpostavka da je racionalno fokusirati se na norme, vrednosti i društvene varijable i traži odgovor na pitanje kako je sve počelo.

U ovom radu izložio sam shvatanje da je ispunjenje četiri uslova omogućilo sicilijanskoj mafiji da zadobije onaj nivo imuniteta koji joj je bio potreban za postojanje: slaba država; oslanjanje države na mafiju radi ispunjenja funkcija upravljanja društvom koje država sama nije mogla u potpunosti da izvede; nivo legitimnosti koji je mafija uživala u društvu; demokratski kvalitet režima. Potrebna su dalja istraživanja kako bi se utvrdilo da li su izloženi stavovi primenljivi i na slične organizacije koje su nastale u drugom kontekstu.

Uputnice

Anderson, Annelise (1995), „Organizovani kriminal, mafija i vlasti“ (‘Organised crime, mafia and governments’), str. 33-54 u okviru knjige Gianluca Fiorentini and Sam Peltzman (eds), *Ekonomija organizovanog kriminala (The Economics of Organised Crime)*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bull, Martin J. i James L. Newell (2005), *Italijanska politika: Demokratija pod pritiskom (Italian Politics: Democracy under Duress)*, Cambridge: Polity Press.

CPM [Commissione parlamentare d’inchiesta sel fenomeno della mafia e sulle altre associazioni similari] (1993), Audizione del collaboratore di giustizia Gaspare Mutolo, XI legislature, 9. februar, www.liberaliber.it/biblioteca/i/italia/verbali_della_commissione_parlamentare_antimafia/html/violante01/25_00.htm.

Cressey, Donald R. (1972) *Kriminalna organizacija (Criminal Organization)*, London: Heinemann.

De Felice, Franco (1989), ‘Doppia lealtà e doppio stato’, *Studi Storici*, 30, 3, jul-septembar.

Della Porta, Donatella (1998), *Sudijska revolucija? Politička korupcija i pravosuđe u Italiji (‘A judges’ revolution? Political corruption and the judiciary in Italy’)*, rad predstavljen na radionici Italija: Promene, problemi i izbori (‘Italy: Changes, Constraints and Choices’) na zajedničkoj sesiji radionica Evropskog konzorcijuma za politička istraživanja, University of Warwick, 23-28. mart 1998.

Della Porta, Donatella and Alberto Vannucci (1994), *Curruzione Politica e Amministrazione Pubblica: Risorse, Meccanismi, Attori*, Bologna: il Mulino.

Dicke, John (2004), *Koza nostra: Istorija sicilijanske mafije (Cosa Nostra: A History of the Sicilian Mafia)*, London: Hodder and Stoughton.

Duggan, Christopher (1992), *La mafia durante il Fascismo*, prevod Patrizia Niutta, Soveria Mannelli: Rubbettino.

Durkheim, Emile (1933), *Podela rada u društvu (The Division of Labour in Society)*, prevod na engleski George Simpson, New York: The Free Press.

Duyne, P.C. van, *Politika pranja novca: bojazni i činjenice (Money laundering policy: fears and facts)*, u okviru knjige: P.C. van Duyne, K. von Lampe and J.L. Newell (eds.), *Finansiranje i organizovanje kriminala u Evropi (Criminal finances and organising crime in Europe)*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2003.

Duyne, P.C. van, *I gangsteri su ljudi: Učenje o ponašanju i istraga organizovanog kriminala (Mobsters are human too. Behavioural science and organised crime investigation)*, *Crime, Law and Social Change*, 2000, no.34, 369-390.

Duyne, P.C. van, *Organizovani kriminal, korupcija i vlast (Organised crime, corruption and power)*, *Crime, Law and Social Change*, 2000, no. 26, 201-238.

Duyne, P.C. van, *Fantom i pretnja organizovanog kriminala (The phantom and threat of organised crime)*, *Crime, Law and Social Change*, 1996, vol. 24, 341-377.

Duyne, P.C. van and M. Levi, *Droga i novac: Upravljanje novcem stečenim kriminalom u Evropi (Drugs and money, Managing crime-money in Europe)*, Abingdon, Routledge, 2005.

Fiorentini, Gianluca and Sam Peltzman (1995), *Uvod ('Introduction')*, str. 1-30 u okviru Gianluca Fiorentini and Sam Peltzman (eds), *Ekonomija organizovanog kriminala (The Economics of Organised Crime)*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gambetta, Diego (1992), *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Turin: Einaudi.

Haller, Mark H. (2000), *'L'impresa illegale: un'interpretazione teorica e storica'*, str. 27-55 u okviru Saverio Di Bella, Filippo Sabetti and Pierre Tremblay (eds), *Crimine in America*, Cosenza: Luigi Pellegrini Editore.

Hobsbawm, Eric J. (1966), *I ribelli: Forme primitive di rivolta sociale*, prevod Betty Foà, Torino: Einaudi.

Keat, Russell and John Urry (1975), *Društvena teorija kao nauka (Social Theory as Science)*, London: Routledge.

Mareso, Manuela and Luana Serpone, *'Democrazia sospesa, per mafia'*, <http://www.libera.it/public/File/17.%20comuni%20commissariati.doc>.

Marletta, Daniela (2006), 'Occupazione ed Economia in Sicilia', http://contenuto.monster.it/4746_it_p1.asp

McIntosh, M., Organizacija kriminala (The Organisation of Crime), Macmillan, London, 1975

Newell, James L. (2000), Partije i demokratija u Italiji (Parties and Democracy in Italy), Aldershot: Ashgate.

Newell, James L. (2005), Politike za umanjenje korupcije: Slučaj Italije ('Corruption-mitigating Policies: The Case of Italy'), Savremena Italija (Modern Italy), vol. 10, br. 2, str. 163-186.

Paoli, Letizia (2000a), 'Il crimine organizzato in Italia e in Germania', str.85-122 u okviru Vincenzo Militello, Letizia Paoli and Jörg Arnold (eds), Il crimine organizzato come fenomeno transnazionale, Giuffrè Editore.

Paoli, Letizia (2000b), Fratelli di mafia: Cosa Nostra e'Ndrangheta, Bologna: il Mulino.

Paoli, Letizia (2003), „Nevidljiva ruka tržišta“: ilegalna trgovina drogom u Nemačkoj, Italiji i Rusiji“ ('The 'invisible hand of the market': the illegal drugs trade in Germany, Italy and Russia'), str. 19-40 u okviru Petrus C. van Duyne, Klaus von Lampe and James L. Newell (eds), Finansije i organizovanje kriminala u Evropi (Criminal Finances and Organising Crime in Europe), Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Pezzino, Paolo (1994), 'Stato e società nella Sicilia contemporanea: secoli XIX e XX', str. 5-31 in Giovanni Fiandaca and Salvatore Costantino, La mafia, le mafie: Tra vecchi e nuovi paradigmi, Rome and Bari: Laterza.

Pizzorusso, Alessandro (1990), L'organizzazione della giustizia in Italia: La magistratura nel sistema politico e istituzionale, Einaudi: Turin.

Re, Katia (2005), 'Gli "attacchini" di Palermo', <http://www.carabinieri.it/Internet/Editoria/Carabiniere/2005/01-Gennaio/Attualita/026-00.htm>

Reuter, Peter (2000), 'L'organizzazione die mercati illeciti', str. 57-77 u okviru Saverio Di Bella, Filippo Sabetti and Pierre Tremblay (eds), Crimine in America, Cosenza: Luigi Pellegrini Editore.

von Lampe, Klaus (2003), Organizovanje nikotinske mreže. Obrasci saradnje kriminalaca na crnom tržištu cigareta u Nemačkoj ('Organising the nicotine racket. Patterns of criminal cooperation in the cigarette black market in Germany'), str. 41-65 u Petrus C. van Duyne, Klaus von Lampe and James L. Newell (eds), *Finansije i organizovanje kriminala u Evropi (Criminal Finances and Organising Crime in Europe)*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Santino, Umberto (1994), 'La mafia come soggetto politico. Ovvero: la produzione mafiosa della politica e la produzione politica della mafia', str. 118-141 u Giovanni Fiandaca and Salvatore Costantino, *La mafia, le mafie: Tra vecchi e nuovi paradigmi*, Rome and Bari: Laterza.

Standing, André (2003), „Kako kriminal može biti organizovan?“ ('How can crime be organised?')

<http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No77/Chap2.html>.

Thomas, W.I. (1923), *Neprilagođena devojka (The Unadjusted Girl)*, Boston: Little, Brown, and Co.

Gorka pilula nasleđene korupcije: korupcija u Ukrajini i razvoj farmaceutске industrije

Ana Markovska (Anna Markovska) ¹

Uvod: nasleđena korupcija

Korupcija, podmićivanje i krađe nisu novi problemi u zemljama bivšeg Sovjetskog Saveza, među kojima je i Ukrajina. Istorijski se ova pojava javljala na različite načine, pogotovo tokom autokratske ere. „Verujem da smo ti i ja jedini ljudi koji u Rusiji ne krađu“, rekao je car Nikolaj I svom sinu tokom Krimskog rata (Chalidze, 1977, str. 28; o tome takođe u: Van Duyne, 2001). Međutim, car nije pomenuo da pošto je imao apsolutnu vlast, krađa za njega nije mogla imati mnogo draži. Van Dojn (Van Duyne, 2001) tvrdi da apsolutna vlast isključuje korupciju: „Pošto je bio apsolutni i nikom odgovoran donosilac odluka, on (Nikolaj I) bio je suviše moćan za korupciju” (str. 73). Jedan raniji primer sa sličnim moćnikom u glavnoj ulozi može da posluži kao potpora

¹ Ana Markovska predaje kriminologiju na Fakultetu umetnosti, prava i društvenih nauka (Faculty of Arts, Law and Social Sciences), Anglia Ruskin University, Cambridge CB1 1PT. Autorka želi da zahvali Petrusu van Dojnu za korisne komentare i kritike pređašnjih nacрта ovog rada.

tom stavu. Na primer, početkom 19. veka imperator Pavle I razmatrao je smanjenje svojih ulaganja u Odesu. Žitelji tog grada prikupili su na hiljade pomorandži, koje su onda bile egzotično voće, i poslali ih kao mito u Sankt Peterburg. No, da li je to zaista bilo „mito“, kao što je ono koje se daje kod koruptivne razmene usluga? Moglo se tvrditi da je to bio javni poklon, koji je Pavle ljubazno primio „i odmah potom postao prijemčiviji prema Odesi, vrativši joj položaj i privilegije“ (Gubar and Herlihy, 2005). Dvesta godina nakon tog događaja, građani su podigli spomenik „Pomorandži koja je spasila Odesu“. Ostaje za raspravu da li su ljudi na taj način odali počast korupciji ili trijumfu naroda nad njom!

Sve ovo ne znači da je carska Rusija bila imuna na korupciju. Čalidze (Chalidze, 1977) piše o dva vida podmićivanja u prerevolucionarnoj Rusiji: prvi je podmićivanje „vlasti ili javnih službenika koji uzimaju nagradu za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, koji nisu u suprotnosti sa njihovim službenim dužnostima“ (str. 149), što se obično nije strože kažnjavalo. Drugi vid je korupcija „kod koje službenik radi protiv svoje dužnosti ... i gde je kazna bila značajno veća“ (Ibid., str.150).

I pre i posle revolucije u Rusiji, od službenika se očekivalo da „žive od svog posla; oni su to i činili tako što su izvlačili svaku paru koju su mogli od onih koji su morali da im se obraćaju“ (Estrin navodi u Chalidze, 1977, str. 146). Zemlja ima dugu tradiciju veoma komplikovanog odnosa prema privatnoj svojini, a kao primer se može navesti da su u 19. veku „seljaci pozdravljali krađe i prevare ako su njihove žrtve bili došljaci“ (Ibid., str. 4). Čalidze (Chalidze, 1977) tvrdi da boljševici nisu uspeali da spreče takvo ponašanje, već su „dozvolili krađu nacionalnih razmera“ žmureći na takve pojave (str. 24). Da li su boljševici takođe nasledili odnos prema korupciji? Donekle jesu: od službenika se često očekivalo da će živeti od svog posla.

Priča o mitu i korupciji u sovjetskom zakonodavstvu je sama za sebe zanimljiva tema, a pogotovo su zanimljive izmene tih zakona. Tokom tridesetih, sovjetski sudovi su veoma široko tumačili pojam podmićivanja. Čalidze (1977) navodi kao primer slučaj „gde su ženske usluge bile tretirane kao mito“ (str. 151). Autor objašnjava kako je 1924. Vrhovni sud Ukrajine proglasio da cilj osobe koja prima ili traži mito može biti „da zadovolji svoje potrebe novcem, hranom ili drugim materijalnim dobrima, ili da udovolji svojim seksualnim prohtevima i ostvari fizičko zadovoljstvo na ovaj ili onaj način“ (Chalidze, 1977, str. 151).

Pet godina kasnije, u odluci Vrhovnog suda SSSR-a kaže se da „sve oblike zabave koji se ponude službenicima u zamenu za njihove usluge treba smatrati mitom“ (Chalidze, 1977, str. 152). U kasnim četrdesetim sudovi su bili optuženi za blagost „prema službenicima koji nude mito ne pozivajući se na navodno postojanje administrativne nužnosti“ (Ibid., str. 153). Neki autori (Chalidze, 1977; Simis, 1982) smatraju da je sovjetski sistem planske ekonomije i ostvarivanja partijskih ciljeva stvorio sistem u kojem su korupcija i podmićivanje predstavljali izlaz da ljudi ne budu optuženi za neefikasnost (Chalidze, 1977, str. 153), što objašnjava zbog čega su statistike SSSR-a bile poznate po svojoj nepouzdanosti. Od ispunjenja petogodišnjih planova do zvaničnih podataka o broju krivičnih dela brojke su prilagođavane tako da služe ideologiji ili da se izbegne kazna. Sovjetski građani su obaveštavani da „kriminal u SSSR-u postepeno nestaje i da je mnogo manji nego u prerevolucionarnoj Rusiji“ (Chalidze, 1977, str. 197). Prema Čalidzeu (1977), čak ni ovi falsifikovani podaci nisu objavljeni.

Simis (Simis, 1982) piše o korupciji i industriji u sovjetsko vreme, kao i o privrednom podzemlju u doba sovjetske imperije. Za primer uzima slučaj Libermana. Kada ga je službenik KGB-a upitao zbog čega mu je bilo potrebno toliko mnogo novca, Liberman je odgovorio: „Da, samo 200 miliona. Želeo sam da napravim 220 – po jednu rublju od svakog sovjetskog građanina“ (Ibid., str. 118). Stvarnost sovjetskog društva je bila takva „da su prihodi velikih podzemnih biznismena bili tako veliki da im sovjetsko društvo nije davalo mogućnosti da ih potroše“ (str. 118). Jedan od slučajeva koje opisuje Simis (1982) je „dvostruki život“ podzemnog milionera. Njegova porodica živela je u jedanaestosobnom stanu sa sedam drugih običnih porodica, a žena je spremala večeru u zajedničkoj kuhinji koristeći najjeftinije moguće sastojke. Međutim, kada bi se našli u svojoj zadnjoj sobi, služili su luksuzne obroke nakon što bi se rešili bedne hrane. Čovek koji je uvek nosio staru odeću bio je „milioner i vlasnik fabrike koja mu je donosila godišnji prihod veći od ukupnog prihoda svih ostalih porodica iz stana zajedno“ (Ibid., str. 102). Njemu nije bio problem da se obogati, već da njegovo bogatstvo ne bude prepoznato.

Počev od ranih devedesetih, otklonjene su prepreke za trošenje novca, kako unutar tako i van zemalja bivšeg SSSR-a. Došla su dobra vremena za bogataše u novim zemljama, kao u Ukrajini, gde sada mogu otvoreno da uživaju u svetskom luksuzu i sticanju ekonomskog i političkog uticaja. Put ka tržišnoj ekonomiji, zajedno sa privatizacijom i liberalizacijom ukrajinskog tržišta, otvorio je mogućnosti za prevare, pronevere i korupciju. „... Ukrajinski nouveau riche privatizovali su neku imovinu i prikupili bogatstvo prevarnim transakcijama na tržištu hartija od vrednosti. Ubrzo je javnost otkrila da su se kapital i imovi-

na našli kod bivših šefova komunističke partije i Komsomola, koji su se zatekli na vlasti kada je Sovjetski Savez propao” (Dryomin, 2004, str. 56). Nekoliko autora tvrdi da se organizovani kriminal u Ukrajini i drugim postsovjetskim zemljama pojavio kao rezultat saradnje između bivših partijskih lidera i kriminalaca (videti Simis, 1982; Dryomin, 2004; Shelley, 2004, Williams and Picarelli, 2004). Viliijams i Pikareli (Williams and Picarelli, 2004) s pravom primećuju postojanje trojstva politika – biznis – kriminal (str. 142) i ukazuju na to da je važno razumeti da su problemi koje je Ukrajina iskusila bili u vezi sa posebnim svojstvima odnosa unutar tog trojstva. To nije bio postsovjetski razvoj, već nastavak političko-ekonomskih odnosa koji su se razvijali od Brežnjevljeve ere: nasleđe korupcije (Rawlinson, 1996).

Analizirajući promene u antikorupcijskom zakonodavstvu savremene Ukrajine, u ovom poglavlju smo razmatrali decenije sovjetske vladavine, kriminal koji se tada javljao, uključujući i razvoj privrede podzemlja (Simis, 1982) i „kriminal crvenog okovratnika“ (Los, 1986). Ukrajinu opisuju kao zemlju u kojoj je korupcija endemska (Rose-Ackerman, 1999). Ona je usvojila brojne zakone da bi se toj korupciji stalo na put. U 2006. bilo je preko 50 takvih zakona i drugih propisa. Revolucija iz 2004. dala je mnogim Ukrajincima nadu da će doći do promena i demokratske reforme. Da li se situacija zbilja popravila i u kojoj meri je realno očekivati da je moguće uspešno boriti se protiv ukorenjene korupcije, političkih zloupotreba i sa njima povezanim privrednim kriminalom?

Korupcija i organizovani kriminal: kratak pregled

U proučavanju korupcije sreće se mnogo problema. „U takve poslove mogu biti umešani moćnici, prestupi su katkad nedovoljno određeni zakonom, učesnici ne misle da čine nešto nezakonito i smatraju da njihovi ‘zločini’ nikoga ne čine žrtvom“ (Tupman, 2005, str. 247). Aleman (Alemann, 2004, str. 26) smatra da je možda pogrešno tražiti univerzalnu definiciju korupcije. Za jedne, to će biti simptom da se događa nešto loše u upravljanju državom (Rose-Ackerman, 1999, str. 9), dok će drugi naglasiti značaj razumevanja političke korupcije kao „dela neformalnih političkih procesa... koji se mogu nazvati ‘politikom iz senke’“ (Alemann, 2004, str. 32). Aleman (2001) razmatra pet dimenzija korupcije: korupcija kao propadanje društva, kao devijantno ponašanje, kao logika razmene, kao sistem merljive percepcije i kao politika iz senke. Ove dimenzije mogu biti od pomoći pri kritičkoj analizi koncepta korupcije.

Van Dojn (2001) pristupa korupciji kao nezakonitom procesu donošenja odluka, koji ima tri osnovna elementa: diskreciono ovlašćenje, poznavanje procesa donošenja odluka i odgovornost. Rasplet za donosioca odluke nije unapred programiran, ali se mora uzeti u obzir. Po njegovom mišljenju, jedan od važnih elemenata u razvoju korupcije je uloga vođe (Ibid., str. 87): „Moguć je spoj korupcije i uspešnog liderstva.“ Aleman (2004) ukazuje na to da korupcija ne vodi nužno državu u propast, niti nužno dovodi do opšteg rastakanja moralnih vrednosti (str. 33). Van Dojn (2001) primećuje nekoliko koraka u evoluciji korupcije, među kojima su rasipništvo, erozija odgovornosti, vlasništvo i favorizovanje i klijentelizam. Većina tih koraka se može uočiti u periodu Kučminog predsednikovanja (1994–2004), kada je bavljenje politikom postalo privlačna prilika da se zaradi. Bi-Bi-Si izveštava da je 2002. privredni rast Ukrajine bio podstaknut rekordnim porastom industrijske proizvodnje (14,2 %), dok je inflacija oborena sa 25,8 % u 2000. na 6,1 % u 2001. Međutim, tokom svoje desetogodišnje vladavine, g. Kučma je optuživan za „kronizam i rukovođenje jednom od najkorumpiranijih evropskih država“ (BBC, 2002). Postoji mnoštvo različitih gledišta o Kučminoj vladavini. Državni savetnik za bezbednost Jevgenij Marčuk tvrdio je da „situacija u Ukrajini nije idealna, ali je predvidljiva i stabilna“ (Business Week, 2002). Međutim, drugi, poput bivše vicepremierke Julije Timošenko, kažu da opozicija mora da izoluje režim uličnim protestima. „Stari sistem je potpuno korumpiran. Biznis i politika su isprepleteni. Ljudi šetaju uokolo sa kilom gotovine, naviknuti da veruju da mogu da dobiju sve što im se prohte“ (Fawkes, 2005). Da bi se razumela korupcija, moraju se razumeti i kontekst i situacioni mehanizmi društva.

Do ranih devedesetih, korupcija, organizovani kriminal, a odskora i transnacionalni organizovani kriminal, zaokupljaju pažnju tvoraca politike u Evropi. Levi (2004) ukazuje na to da organizovani kriminal „ima na svojoj strani političku prednost, ali analitičku manu da ga odlikuju osobine psihijatrijske Roršahove mrlje, u kojoj svako može da vidi svoju sliku“ (str. 823). Prema Leviju (2004), politička prednost koncepta organizovanog kriminala jeste to da svaki političar želi da učini nešto važno kako bi rešio ozbiljne probleme kriminala (str. 823). To je srazmerno lako, budući da često nije potrebno mnogo obrazlagati odluku da se „učini nešto u vezi sa organizovanim kriminalom“.

Analizirajući organizovani kriminal u Rusiji, Šili (Shelley, 2004) navodi da razlog za takvu aktivnost ne leži u potražnji za ilegalnim ili neraspoloživim dobrima i uslugama. Njena hipoteza je da je porast organizovanog kriminala posledica tranzicije iz socijalističke u kapitalističku privredu. Privatizacija državnog vlasništva je omogućila priliku za nezakonito bogaćenje, dok je otvaranje granica bilo olakšavajući či-

nilac (Ibid.). Isto se može reći za postsovjetsku Ukrajinu, mada se na taj način potcenjuju pretranzicioni koreni korupcije i organizovanog kriminala, o kojima smo već govorili.

U pokušaju da osmisli instrumente za procenu rizika koji bi se primenili na organizovani kriminal, Albaneze (Albanese, 2004) uočava tri opšta činioca koji objašnjavaju postojanje organizovanog kriminala (Ibid., str .23). Prvi se sastoji od četiri vrste faktora mogućnosti: ekonomska pitanja, uloga vlasti, uloga organa gonjenja i, najzad, društveni i tehnološki faktori. Drugu grupu činilaca predstavljaju oni koji su vezani za kriminalno okruženje. Među njima je prethodna istorija kako organizovanih kriminalnih aktivnosti tako i korupcije. Treći činilac su posebne veštine ili pristup, jer i oni „mogu biti potrebni kako bi se iskoristile mogućnosti za kriminal” (Ibid., str. 27).

Ovi činioци su od značaja za analizu ukrajinskog iskustva budući da nam pružaju osnovu za razumevanje odnosa između korupcije i organizovanog kriminala. Oni pomažu vođenju rasprave o pitanju korupcije u sovjetskoj Ukrajini uopšte, a pogotovo o ekonomskoj klimi i duplim aršinima partijskih vođa, pomažu da se utvrde posebni odnosi u trojstvu „biznis – politika – kriminal” i razvoj ukrajinske političke elite tokom devedesetih. Takođe, rasprava o ovim činioциma omogućava da se bolje razumeju pitanja transnacionalnog kriminala i problematično ponašanje u pojedinim privrednim granama.

Korupcija u sovjetsko vreme: kriminal crvenog okovratnika

Svi smo svesni da je mito zavlдалo u mnogim granama naše ekonomije.²

Da bi se razumelo kriminalno okruženje savremene Ukrajine, mora se razumeti i zaostavština iz sovjetskog doba, kao što je već rečeno u uvodu. Izraz „kriminal crvenog okovratnika“ smislili su američki istraživači ranih osamdesetih da bi označili prestupe koje počinje ljudi na važnim položajima u zemljama SSSR-a (Los, 1986). Članovi partije, visoki državni zvaničnici i vladajuća elita bili su među potencijalnim članovima grupe koja je činila „kriminal crvenog okovratnika”. Kao što je već pomenuto, iako su korupcija i pronevere državne imovine velikog obima bile sankcionisane i smrtnim kaznama u SSSR-u, ta vrsta

2 Feliks Đeržinski, narodni komesar za komunikacije 1922, navedeno prema Chalidze, 1977, str. 147.

kriminala je postojala u raznim republikama. Losova (1986) utvrdila je da su postojali politički razlozi za krivično gonjenje protiv korupcije u nekoliko republika, to jest u Uzbekistanu i Azerbejdžanu. Ona smatra da je krivični progon sa jedne strane pružao mogućnost zvaničnicima da tvrde kako se bore protiv korupcije, a sa druge strane je ostala skrivena nadmoć korupcije u SSSR-u kao takvom i tamo gde su se transakcije odvijale bliže centru – Moskvi. Čalidze (1982) objašnjava kako je vladajuća elita u SSSR-u uživala mnoge privilegije i vodila luksuzan život, a ipak je bila umešana u korupciju i podmićivanje. Prema Čalidzeu (1982), postojalo je nekoliko predispozicija koje su članove vladajuće elite vodile korupciji (str. 33). Najvažnija je činjenica da „nijedna od materijalnih privilegija kojima su članovi elite bili obasuti nije pripadala njima lično” (Ibid.). Drugi činilac je socijalno prilagođavanje: nakon godina „rada na raznim nivoima partijskog aparata, budući vladaoci zemlje se psihološki prilagođavaju situaciji u kojoj su mito i pokloni svakodnevna rutina” (str. 34).

O tome koliko je korupcija u to doba bila raširena govori Simis, bivši moskovski advokat koji je radio za podzemlje (Simis, 1982). On opisuje jedan dan u Moskovskom opštinskom sudu, kada su se saopštavale kazne u „slučaju u vezi sa podzemnim poslovanjem, gde je grupa dilera koristila mnoštvo fabrika pod državnom kontrolom da bi uspostavila ilegalnu privatnu kompaniju” (Ibid., str. 67). Izrečeno je mnogo zatvorskih kazni različite dužine, ali je jedan branjenik „oslobođen zbog nedostatka dokaza. On se pušta iz pritvora ovog suda” (str. 67). Prema Simisu (1982), ta osoba nije oslobođena zbog briljantne odbrane, već zahvaljujući „mitu koje je drugi advokat umešan u slučaj dao sudiji, članu Moskovskog opštinskog suda“ (str. 68).

Simis (1982) smatra da su sovjetski sudski sistem pustošile dve nećake: zavisnost od partijskih i državnih vlasti i korupcije. On nalazi tragove korupcije u sudskom sistemu počev od Drugog svetskog rata, kada „je mesečna plata narodnog sudije bila taman tolika da plati večeru u komercijalnom restoranu“ (Ibid., str.69). U to vreme su javna tužilaštva i sudije trgovali pravdom samo da bi poboljšali životni standard. Međutim, korupcija nije nestala ni kada se, tokom šezdesetih, finansijska situacija sudija popravila. Početkom te decenije, kada su počeli „antikorupcijski napadi“, bilo je sudova u Moskvi u kojima nijedan sudija i tužilac nisu ostali na poslu budući da je bilo neophodno zameniti čitavu korupcionašku grupu novom grupom (Simis, 1982).

Ograničenja za privatno preduzetništvo i razvoj podzemne ekonomije produbili su korupcionašku tradiciju u SSSR-u (videti Chalidze, 1977, u vezi sa privatnim preduzećima u SSSR-u). Simis (1982) objašnjava paradokse sovjetskog sistema u kojem „organizovani kriminal ... nosi

pečat sovjetskog političkog sistema, sovjetske ekonomije ...“ (str. 66). Rast ilegalnog biznisa tokom pedesetih „stvorio je laku lovinu za policiju, tužioce i sudije, koji su trgovali pravdom ...“ (Simis, 1982, str. 69).

Započeti novu poslovnu aktivnost u SSSR-u bila je skupa stvar. Simis opisuje kako je „prvi trošak bilo mito koje je trebalo dati svakom državnom službeniku čija se dozvola tražila, kao i rukovodiocima organizacija pod čijim okriljem se taj posao započinjao. Kada se obezbedi odobrenje, sledeći korak bio je pronalaženje prostora za fabriku ili radionicu, gde je trebalo podmititi još nekog službenika. Budući vlasnik morao je da podnese i brige i troškove pronalaženja sredstava za rad: mito za službenike u ministarstvima koji odobravaju narudžbenice mašina i trošak kupovine opreme koja je ukradena iz državnih prostorija” (Simis, 1982, str. 111).

Tokom osamdesetih, postojala su dva različita pristupa korupciji i kriminalizaciji zvaničnika Sovjetskog Saveza (Los, 1986). Jedan je najavio Andropov na početku decenije, i tu su u središtu pažnje bili uglavnom disciplina, odgovornost i unapređivanje organizacije. Drugi pristup je bio Gorbačovljev, koji se sastojao uglavnom u zameni „starog” političkog kalupa (Ibid.) i preduzimanju u krajnjoj liniji besplodnih mera za zamenu korumpiranog osoblja. Bilo je jasno da bez restrukturiranja sistema prosta zamena ljudi nema mnogo smisla (Ibid.). To jednako važi za novu Ukrajinu, kao i za stari Sovjetski Savez.

Kako se može objasniti preovlađivanje korupcije u nekoj zemlji? Zimbardo (Zimbardo, 2007) postavlja pitanje kako to da dobri ljudi postaju zli, ukazujući na to da se stvar može razumeti na alternativan način ako se postave sledeća pitanja: „Koji uslovi dovode do određenih reakcija? Koje okolnosti su potrebne da bi došlo do nekog ponašanja? Kako situacija izgleda sa tačke gledišta učesnika?” (str. 8). On objašnjava kako se „karakter ljudi transformiše kada se nađu u situacijama koje oslobađaju moćne situacione sile“ (Ibid., str. 8). Primenjujući ta pitanja na ovu studiju, pokušaćemo da razumemo aktivnosti korumpiranih ukrajinskih službenika nakon 1991. razmatrajući opštu političku i ekonomsku situaciju u zemlji. Time ne želimo da opravdamo aktivnosti korumpiranih službenika, već da pokušamo da razumemo okolnosti u kojima političari i vladini službenici na raznim nivoima rade.

Stvaranje političke elite u nezavisnoj Ukrajini

Odakle dolaze političari u nezavisnoj Ukrajini i kroz koje faze je prošlo stvaranje te političke elite? Nakon propasti Sovjetskog Saveza Ukrajina je bila praktično bez središnjeg autoriteta, uključujući tu centralnu vladu, delotvorne demokratske institucije, partije, građanske pokrete i nevladine organizacije. Te institucije stvaraju političke procese i mogu biti garant demokratskog političkog režima. Karasev (2002) smatra da je paradoks ukrajinske situacije bila koegzistencija vakuuma u političkom centru i prisustvo starog administrativnog mehanizma sovjetskog tipa u politici. Vakuum političke elite omogućio je formiranje nove elite političara koji su iz senke došli na vlast u veoma kratkom vremenu.

Do kraja devedesetih, središte političke moći u Ukrajini stvoreno je na osnovu saveza između predstavnika bogatih regiona i predstavnika centralne vlasti. Svi „pravi“ partijski aktivisti bili su skrajnuti na periferiju političkog života (Ibid., 2002). Država nije utemeljena na osnovu jedinstvene kulturne i političke platforme, već na osnovu administrativne prisile, regionalne sabotaže, kao i od strane onih koji su imali dovoljno resursa da vrše najveći uticaj.

Karasev (2002) govori o dva stuba postsovjetskog režima u Ukrajini. Prvi je bila predsednička vlast, administrativni stub, sa predsednikom na vrhu i kaskadama lojalnih pojedinaca unutar regionalne, administrativne i vojne hijerarhije. Ti pojedinci su obezbeđivali upravljanje raznim regionima i lokalnom samoupravom i stvarali su savez sa regionalnim vlastima i poslovnom elitom radi kontrole resursa u regionima. Prema Karasevu, u mnogim regionima takvi savezi su stvorili „očinsku“ kulturu („očevi“ – regionalne vođe), gde su „očevi“ imali veliku vlast ukoliko su uspevali da konsoliduju administrativne i finansijske resurse, kao i brojne druge moćnike.

Drugi stub na koji ukazuje Karasev je socijalno-ekonomska struktura. Ona se sastoji od tri sistema: finansijskog, budžetskog i poreskog. Ta struktura zavisi od brojnih privilegija koje su u srži ovog stuba. Na primer, lojalnost prema središnjim vlastima povlači sa sobom više privilegija pri planiranju regionalnog budžeta.

Kalman (2004) navodi da je „364 od 450 narodnih poslanika imalo veze sa privrednim aktivnostima 3 100 biznismena koji su kontrolisali 23,5 % izvoza i 10 % uvoza zemlje. Sva ta preduzeća zajedno dugovala su 4,1 milijardu Hrv državnom budžetu“ (str. 93). Bilo bi naivno očekivati da će ti zvaničnici raditi demokratski i odupreti se korupciji kada se nađu na javnoj funkciji. Veze između biznisa – politike i kriminala

mogle bi se oprostiti da se nisu ispoljavale u parlamentu. Osika (Osyka, 2003) piše da je jedan od motiva za ulazak u parlament bilo dobijanje imuniteta od krivičnog gonjenja. Kada ova pojava jednom pusti korene, razvija se zajednički mehanizam zaštite. Političari često oklevaju da glasaju za ukidanje imuniteta svojih kolega, jer bi se nešto slično i njima samima moglo dogoditi. Čak i kada su suočeni sa uverljivim dokazima kriminalne aktivnosti, oni biraju da ne glasaju za ukidanje imuniteta (str. 177). U tome ukrajinski pravni sistem podseća na neke pristupe iz srednjeg veka kada je neko, ne želeći da mu sudi građanski sud, mogao da se pozove na sveštenečki ili plemićki imunitet od takvog gonjenja (Dean, 2001). Glavni nedostaci srednjovekovnog pravnog sistema zvuče poznato u savremenoj Ukrajini. Din (2001) te nedostatke definiše kao „mogućnost plemića da nekažnjeno čini zločine i iznudu/podmićivanje pravde” (str. 31).

Istraživači smatraju da se kriminal u Ukrajini može podeliti na dve grupe, koje odražavaju društveno, političko i ekonomsko lice zemlje: sindikati biznismena i korumpiranih zvaničnika i razne kriminalne grupe umešane u sitne prestupe (Transcrime, 2000). U godišnjem izveštaju ukrajinskom parlamentu za 2000. godinu, predsednik je predlagao mere za sprečavanje korupcije u društvu. Rekao je da su najprofitabilniji sektori ukrajinske privrede podeljeni među kriminalnim grupama i da su neki od njih povezani sa najvišim funkcionerima. Bivši predsednik Kučma je to pokazao juna 2004. kada je kompanija u vlasništvu njegovog zeta pobedila na tenderu za kupovinu Krivoriztala, najveće čeličane u zemlji (BBC, 2004). Kompanija je prodana za 800 miliona američkih dolara (429 miliona britanskih funti) nakon što je odbijeno nekoliko stranih kompanija koje su nudile veće sume. Krivorizstal zapošljava 52 000 ljudi i ima godišnju dobit (pre oporezivanja) od oko 300 miliona dolara. Konzorcijum međunarodnih firmi, među kojima su bili LNM i US Steel, nudio je za čeličanu 1,5 milijardi dolara (Ibid.). U februaru 2005, jedna od prvih odluka novog premijera bila je poništavanje ove prodaje čeličane.

U izveštaju koji je sačinio Transcrime navodi se izjava jednog ukrajinskog funkcionera koji ukazuje na to da „kriminalne grupe međusobno dele sfere uticaja u Ukrajini” (Transcrime, 2000, str. 57). Prema nekim ukrajinskim državnim funkcionerima, glavne oblasti koje su pogođene privrednim kriminalom (u 1997) bili su „transferi konvertibilnih sredstava na račune u stranim bankama, pranje novca kroz ulaganja u nekretnine, obveznice, stranu valutu i zakonite komercijalne aktivnosti” (Transcrime, 2000, str. 57).

Stoga nije bilo iznenađenje kada su glavne tačke Juščenkovog pred-sedničkog manifesta u 2004. bile u vezi sa korupcijom i što je predlo-ženo mnoštvo antikorupcijskih mera. Prema tom manifestu, zemlji je potrebno da „odvoji državnu vlast od biznisa, da zaštiti preduzetnike od službenika koji gledaju kako će da zarade na njihov račun; da se presta-ne sa zloupotrebom organa krivičnog gonjenja radi pritiska na privred-nike; da se pročiste poreske službe od korumpiranih službenika, a da se podignu zarade poštenih; da se ukine poreska policija i da se obezbedi da oligarsi plate poreze koje su dužni” (Yuschenko, 2004). Juščenko je rekao da je protiv preraspodele vlasništva, ali da oligarsi moraju da plate pravu cenu za preduzeća koja su kupili (Ibid.).

Da bi vlasti radile za narod i borile se protiv korupcije, Juščenko (2004) predlaže da država:

- Otpusti korumpirane službenike koji primaju mito i zaposli poštene ljude.
- Smanji nivo birokratije. „Jeftin birokrata” može biti veoma skup za narod. Važno je službenicima podići zarade. Svaki službenik treba da potpiše odgovarajući etički kodeks.
- Jasno formuliše ulogu svojih obnovljenih struktura. Država ne sme da se meša u život običnih građana.
- Otpusti korumpirane sudije. Sudovi treba da vrata na snagu vladavinu prava.
- Sprovede stvarne političke reforme, tako da svi obični ljudi razumeju da vlast radi za njih i da radi delotvorno.
- Promeni prioritete onih koji rade u sistemu krivičnog pravosuđa. Glavni deo njihovog posla ne treba da bude zaštita bogatih, već zaštita svakog građanina u državi.
- Očisti organe krivičnog gonjenja od korumpiranih službenika, a da na vodeće položaje zaposli samo najkvalifikovanije i najpoštenije službenike.
- Počne sa borbom protiv kriminalnih elemenata i organizovanog kriminala.

Juščenkova (2004) izjava je odražavala osećanja naroda. Problem je bio na koji način započeti sve te reforme i odakle početi. Borba za poli-tičku moć koja je ubrzo usledila pokazuje da će to biti dug i težak put.

Dve godine posle ovog govora, Kijevski međunarodni institut za sociologiju sproveo je istraživanje korupcije u ukrajinskom pravosuđu (KIIS, 2006) tako što je intervjuisao ne samo obične građane već i ad-vokate iz mnogih mesta. Prema nalazima ovog istraživanja, 85,6 % ispi-tanika mislilo je da je korupcija veoma raširena u Ukrajini. Zanimljivo je da je 31 % ispitanika koji su imali veze sa sudskim slučajevima reklo da „novac koji se plati ‘posrednicima’ (pravnicima i advokatima) sadrži

u sebi i nezakonita plaćanja za radnike pravosuđa”³ (Ibid., str. 26). 31,3 % ispitanika izrazilo je uverenje da je za uspeh na sudu potrebno nešto nezvanično platiti (Ibid.). 19,5 % njih je sudije imenovalo kao najkorumpiraniji element u sistemu pravosuđa (Ibid.). 46 % advokata smatralo je da bi „obaveza obelodanjivanja prihoda sudija“ mogao da bude jedan od koraka da se učini nešto protiv korumpiranosti pravosudnog sistema u Ukrajini (Ibid., str. 45).

Ova zapažanja potvrđuju našu tezu da se kriminalno okruženje, stvoreno tokom sovjetskog vremena, prilagodilo posebnim odlikama ukrajinske političke i ekonomske sfere i da je endemska priroda korupcije koja je postojala u sovjetsko doba preživela ovaj preobražaj. Ova apstraktna izjava se može oživotvoriti kada se pogleda uticaj tog preobražaja na razvoj međunarodne trgovine i saradnje. U daljem tekstu ćemo ukratko ispitati nedavna dešavanja u farmaceutskoj industriji Ukrajine kako bismo ova pitanja razmatrali na primeru.

Transnacionalna korupcija, javno zdravlje i nedavna dešavanja na tržištu lekova Ukrajine

Tjupmen (2005) uočava razliku između „stare“ i „nove“ korupcije. Stara korupcija obuhvata one vrste aktivnosti koje smo do sada opisivali, dok nova korupcija obuhvata situacije u kojima „‘spoljna’ kompanija želi da korumpira vladine službenike kako bi zadobila monopolistički položaj bilo kao dobavljač dobara i usluga, bilo kao kupac sirovina. Ovaj oblik korupcije podrazumeva da lokalni ekonomski i politički igrači posluju sa transnacionalnim“ (Ibid., str. 252). Transnacionalna era i globalizacija pružaju sasvim novu strukturu prilika za korupciju (Ibid., str. 253).

Na koji način sve to utiče na današnju Ukrajinu? Sledi kratak pregled događaja na ukrajinskom tržištu lekova i razmatranje odnosa koji su izgrađeni između globalnih farmaceutskih kompanija i ukrajinskih medicinaru. Studija počinje kratkim pregledom korporativne društvene odgovornosti na globalnom nivou i opisom posebnih odlika ukrajinskog tržišta.

3 Istraživanje je sprovedeno u 5 ukrajinskih regiona, u 90 gradova i naselja. Ukupno je intervjuisano 1 028 ispitanika, od kojih je 62 imalo iskustvo iz prve ruke sa pravosudnim sistemom. Dodatno istraživanje je obuhvatilo ispitanike unutar i izvan sudova u 48 mesta širom zemlje.

Korporativna društvena odgovornost: globalne farmaceutske kompanije

Na trijumviratu tržišta koji čine SAD, EU i Japan nastala je veći-na globalnog istraživanja i razvoja (R&D) i marketinga i zarada (M&S). SAD su najveće farmaceutsko tržište po vrednosti (192 milijarde dolara u 2002, ili oko 50 % svetske zarade) (ABPI, 2007). Udeo zemalja van ovog trijumvirata u globalnoj zaradi iznosi oko 11 posto. Treba napomenuti da je merenje učešća izvršeno prema zaradi, a ne prema količini: zemlje van trijumvirata proizvode veliku količinu generičkih lekova manje vrednosti.

U kriminologiji se retko može naići na studije posebnih privrednih grana. Klasična studija kriminala u velikim farmaceutskim korporacijama je Brajtvajtova (Braithwaite, 1984). Sadašnje interesovanje za ovaj problem potiče i od potonjih izveštaja o doziranju i retkim, ali ozbiljnim neželjenim efektima pojedinih lekova (Medawar and Hardon, 2004). Mada se u ovim izveštajima navode pojedina pitanja o globalnom farmaceutskom tržištu, ti podaci nisu usko vezani sa specifičnim problemima korupcije i kontrolom koju nad tržištem imaju „potpuno integrisane farmaceutske kompanije“ (Fully Integrated Pharmaceutical Companies, FIPCos), koje rade na ranim fazama istraživanja medicinskih novina, razvoju lekova i kliničkim studijama i imaju značajan udeo u zaradi na glavnim teritorijama.

Na primer, sadašnji tretman anksioznosti, depresije i mentalnih bolesti datira od devedesetih godina prošlog veka i obično se zasniva na selektivnoj inhibiciji serotonina koji se preuzima u mozgu. Nakon prve generacije tih selektivnih inhibitora preuzimanja serotonina (Serotonin Reuptake Inhibitors, SSRIs) poput Prozaka (fluoxetine, Lilly), lekari su počeli da prepisuju duže terapije i veće doze (Medawar and Hardon, 2004). Sredinom 2003, GSK (GlaxoSmithKline) objavljuje sitnu štampanu dopunu uputstva za prepisivanje leka Seroxat (paroxetine, GSK, takođe poznat i kao Paxil), gde se procena rizika od prestanka korišćenja pomera naviše sa 0,2 % na 25 % u odnosu na procenu iz 2002. Mada je ova dopuna, strogo gledano, u skladu sa regulativom, standardni rizik od nastanka problema pri prestanku korišćenja leka Seroxat/Paxil iznenada se povećao sa 1 na 4 slučaja na populaciji od 500. Na osnovu toga se može zaključiti da ako se politika prepisivanja na ovaj način dopunjava, postoji veći potencijal za njeno prilagođavanje. Da li je to kriminalna aktivnost, propust farmaceutskih kompanija, regulatora, unutrašnjih procedura ili, jednostavno, dobra politika kliničke medicine?

Nema jednostavnog odgovora na ovo pitanje, ali treba razmotriti da li marketinške metode smeju da budu na granici moralno prihvatljivog. Reklamiranje pojedinih farmaceutskih kompanija je već privuklo kritike („legalizovano podmićivanje”, Arie, 2003). U Italiji je 2003. četrdeset zaposlenih u GSK-u i 30 lekara bilo pod istragom zbog pojave poznate kao comparaggio – prepisivanje lekova u zamenu za poklone, kao što su kompjuteri ili plaćena putovanja (Ibid.).

U SAD-u je firma TAP Pharmaceuticals kažnjena od strane Ministarstva pravde sa 875 miliona dolara zbog davanja lekarima uzoraka lekova zarad toga da oni kasnije podnesu račun za njih federalnim vlastima. Farmaceutske firme su platile preko 2 milijarde dolara između 2000. i 2003. u slučajevima iznetim pred Ministarstvo pravde SAD-a, uglavnom zbog prestupa pri određivanju cena i remećenja tržišta (The Economist, 2003).

Oglašavanje neposredno usmereno ka korisniku (Direct-to-customer, DTC) lekova koji se prepisuju na recept je još jedna oblast u sivoj zoni. Tokom 1997. farmaceutske kompanije su mogle da se reklamiraju neposredno kod potencijalnih potrošača u SAD-u, što je za posledicu imalo obeležavanje više od 100 dana u godini kada je građanstvo upozoravano na opasnost od određene bolesti. U ciljne grupe su spadali i ljudi koji bi lako mogli postati žrtva sopstvenog straha i početi sa samotretmanom. Kao što je Džerom K. Džerom zabeležio u romanu „Tri čoveka u čamcu“: „Kod mene jetra nije bila u redu. Znao sam da moja jetra nije u redu, jer sam upravo čitao jasan prospekt za tablete za jetru, u kojem su detaljno opisani razni simptomi na osnovu kojih može da se zaključi da nečija jetra nije u redu. Imao sam ih sve!“

Kada se uzme u obzir šta se sve dogodilo na farmaceutskom tržištu razvijenih zemalja tokom poslednjih dvadeset godina, bilo bi zanimljivo ispitati da li je Ukrajina išta naučila na osnovu njihovog iskustva.

Farmaceutsko tržište Ukrajine

Farmaceutske kompanije širom svega optuživane su za razne sumnjive aktivnosti, poput oligopolističkog ponašanja, preuveličavanja troškova razvoja lekova, stvaranja pogrešnog utiska kroz reklamiranje i korišćenje patentnih prava i trgovačkog znaka radi očuvanja dominacije na tržištu (Medawar and Hardon, 2004). Zanimljivo je pogledati koja je bila uloga globalnih farmaceutskih kompanija u razvoju farmaceutskog tržišta u Ukrajini.

Ukrajinsko farmaceutsko tržište rapidno raste tokom poslednjih deset godina. Espikom (Espicom, 2006) ukazuje na to da „sa populacijom od skoro 50 miliona, Ukrajina predstavlja potencijalno lukrativno farmaceutsko tržište. U praksi, ona to nije. Većina domaćih proizvođača su sitni i fokusirani na proizvodnju generičkih lekova“. Brojni su proizvođači koji rade u skladu sa standardima Dobre proizvođačke prakse (Good Manufacturing Practice, GMP), što je potrebno radi prodaje na zapadnim tržištima, mada se ti proizvođači realno mogu nadmetati sa uvoznim zapadnim proizvodima samo po ceni (Ibid.). Jedan od ozbiljnih uočenih problema je zaštita prava intelektualne svojine. „Domaće kompanije su sklone proizvodnji kopija zapadnjačkih lekova, a pravosuđe nema dovoljno iskustva da se bavi slučajevima kršenja prava intelektualne svojine. To omogućava da se sa ovakvim aktivnostima nastavlja. Vlada SAD-a je u okviru Liste prioritetnog posmatranja (Priority Watch List) 2006. navela za Ukrajinu da je potrebna bolja zaštita od nepoštenog korišćenja podataka farmaceutskih testova u komercijalne svrhe“ (Ibid.).

Razvoj farmaceutskeg tržišta u Ukrajini odigrava se paralelno sa opadanjem državne potrošnje na zdravstveni sistem, koje je rezultiralo rapidnim opadanjem zarada lekara (više detalja o ukrajinskom zdravstvenom sistemu videti u: Ensor, 2004; Rashid 2005). U vezi sa korupcijom „starog“ stila, neformalna plaćanja lekara mogu obezbediti njihovu bolju pažnju i staranje, a prema Ensoru i Saveljevoj (1998) takva plaćanja mogu predstavljati značajan deo ukupne potrošnje na zdravstvenu zaštitu. U vezi sa „novom“ korupcijom (Tupman, 2005), neke farmaceutske kompanije koje su ulazile na tržište Ukrajine videle su za sebe mogućnost da „kupe“ poštovanje ulazeći u složenu mrežu odnosa sa državnim službenicima nadležnih organa.

Pilot-studija koju su sprovele Markovska i Isajeva (2007) sugeriše da su mnogi ukrajinski medicinari iskusili to da im se strani farmaceutski predstavnici redovno obraćaju. U mnogim prilikama među njima je došlo do dogovora na koji način da promovišu određeni lek u zamenu za neku korist (finansijsku ili drugu) koju su dobijali od kompanija.⁴ Oko jedne polovine ispitanika priznalo je da su prepisivali lekove u zamenu za finansijske podsticaje farmaceutskih kompanija (Ibid.). Ovo je siva zona odnosa između predstavnika farmaceutskih kompanija i lekara. S jedne strane, lekari treba da budu upućeni u najnovija zbivanja na farmaceutskom tržištu, a predstavnici industrije mogu da im pruže ta-

4 Za detaljnije rezultate studije videti: Markovskaya and Isaeva (2007): Korupcija u javnom sektoru: pouke iz ukrajinskog iskustva (Public sector corruption: lessons to be learned from the Ukrainian experience).

kve informacije. Međutim, sa druge strane, predstavnici farmaceutske industrije rade na stvaranju novih interesnih zona (od lokalnih ambulanti do specijalizovanih bolnica) kako bi promovisali svoje proizvode i uvećali zaradu koju potencijalno stiču nakon takvih aktivnosti. Može biti neopravdano ukazati samo na jednu grupu pojedinaca, a bitnije je razumeti sistem koji dopušta da do takve situacije dođe. Može se tvrditi da su takvoj situaciji, koja je omogućila opstanak prevarama i lošem upravljanju, doprineli odsustvo jasnog zakonskog okvira, korupcija u pisanju zakona tokom devedesetih i netransparentna pravila registracije novih lekova. Korisno je primeniti Tjupmenov koncept „nove“ korupcije u farmaceutskom sektoru Ukrajine, pogotovo u svetlosti komercijalnih prilika koje se javljaju sa razvojem farmaceutskog tržišta. Slika koja sledi predstavlja moguć ishod nezdravih odnosa između predstavnika farmaceutskih kompanija i sektora javnog zdravstva u Ukrajini.

Slika 2:
Stepeni korupcioniaškog upliva farmaceutskih kompanija na
zdravstveni sektor
(za više detalja videti: Markovska and Isaeva, 2007)



Pri ulasku na ukrajinsko tržište, farmaceutska kompanija prvo nailazi na službenike iz nadležne institucije, a ovdje je to Farmaceutski odbor. Prema anegdotskim dokazima, ovo je prvi i veoma značajan korak u pregovorima o strukturi i obimu budućih aktivnosti u Ukrajini kako bi se obezbedilo „zeleno svetlo“ i dobio pristup do bolnica i lekara. Kasnih devedesetih postojao je običaj da kompanije podmićujući državne službenike obezbede da se u uputstvima za lekare nađu i fabrička imena lekova koje treba koristiti da bi se rešio neki zdravstveni problem.

Kada se završi prvi korak, kompanija uspostavlja odnose sa specijalističkim bolnicama i lekarima kako bi još neposrednije reklamirala lekove. Markovska i Isajeva (2007) pišu da je opasnost takve situacije u tome što lekari pregovaraju o pristupu bolnici i pacijentima, a samim tim pregovore mogu da vode i sa predstavnicima farmaceutskih kompanija. Kao što smo ranije primetili, brojni su lekari koji su prihvatili neku vrstu finansijskog podsticaja od predstavnika zapadnih farmaceutskih kompanija. Takvo ponašanje je potpomognuto dugotrajnom tradicijom podmićivanja i korupcije. Kako u sovjetskoj tako i u postsovjetskoj Ukrajini, pokloni i novac pacijenata obezbeđivali su pravovremen tretman, ali su bili i neophodan deo naknade za rad lekara. Pišući o hitnoj službi u Ukrajini, Rajt (Wright, et al., 2000) zapaža da ta služba radi sa budžetom koji je nezamislivo mali po zapadnim standardima (str. 832).

Endemska priroda korupcije u zemlji, koja je prethodno opisana u ovom poglavlju, prepreka je za formulisanje posebnih antikorupcijskih strategija koje bi bile usmerene ka određenim privrednim granama. Moglo bi se smatrati da ima previše mogućnosti za ulazak u korupcionaške odnose. Ensor (2004) smatra da se „nezvanična plaćanja mogu razvrstati u tri grupe: učešće u troškovima, uključujući nabavke i zarade, zloupotreba položaja na tržištu i plaćanje za dodatne usluge“ (str. 237). U zemljama u kojima je korupcija deo svakodnevice, jedan od načina da se deluje protiv problema u određenoj privrednoj grani jeste stvaranje planova i uticaj na pojavu na međusektorski način (Ibid.). Ensor (2001, str. 244) smatra da „formalizovanje nezvaničnih taksi uz brižljivo praćenje njihovog uticaja“ može biti od pomoći da se umanjí premoć korupcije i mita u nekim oblastima. Da bi takvi planovi imali izgleda na uspeh, važno je imati zainteresovane donosioce odluka i političare, jasno razumevanje prava potrošača i pravičan pravni sistem (Ibid.). Vrativši se na temu sa početka ovog poglavlja, važno je da se zapitamo da li se ti potrebni „sastojci“ mogu naći u Ukrajini.

Zaključak

Ruski autor iz 19. veka Saltikov-Ščedrin rekao je da bi život u Rusiji bio nemoguć bez mita. Uopšte uzev, to je i dalje u velikoj meri istinito za Ukrajinu. Nakon šesnaest godina tranzicije ka demokratiji, licemernih pokušaja da se uspostavi vladavina prava, 52 odredbe za borbu protiv korupcije, zemlja se i dalje nalazi u borbi sa korupcijom u starom stilu, samo su igrači novi. Usled pojave međunarodnog novog stila korupcije, njeno ukupno prisustvo je uvećano.

U pokušaju da utvrdi zbog čega korupcija ima dominantno mesto poslednjih godina u međunarodnim planovima, Bratsis (2003) piše da „kako je kapital postao mobilniji i transnacionalniji, naglašenija je tražnja da države postanu sve sličnije naprednim kapitalističkim društvima, i to na načine koji idu dalje od uobičajenog pritiska za usvajanje neoliberalne politike” (str. 48). Ideja korupcije takođe sada funkcioniše kao način da se države dovedu u sklad sa zahtevima međunarodnog kapitala tako što će postati birokratske, predvidljive, razumljive i ujednačene (Ibid.).

Moglo bi se tvrditi da je pravni okvir za borbu protiv korupcije važno oruđe globalnog kapitalizma za obezbeđivanje uspeha globalnog biznisa. Međutim, ponašanje zapadnih farmaceutskih firmi je daleko od besprekornog i u najmanju ruku bi se moglo nazvati zbunjujućim i moralno dvosmislenim. Jedan aspekt korupcije je njen uticaj na život običnih ljudi, a drugi njena uloga u globalizaciji i internacionalizaciji biznisa. Ukrajinska farmaceutska industrija je jedan od primera za to.

U ovom poglavlju razmatra se sistemska priroda korupcije u Ukrajini i zašto je za razumevanje situacionog okvira korupcije važno baciti pogled unazad u sovjetska vremena. Iznet je argument da politička korupcija može oblikovati proces reforme kroz podršku slabim finansijskim institucijama koje za uzvrat postaju ranjivi agenti korumpiranog sistema (Međunarodna banka za obnovu i razvoj i Svetska banka, 2001). Čini se da borba protiv korupcije u Ukrajini ima dve dimenzije, nacionalnu i međunarodnu. Zbog prirode privrede, tokom sovjetske ere obim korupcije je bio skriven i smatralo se da je problem lokalizovan. Korupcija u postsovjetskoj Ukrajini, koja ima za cilj da postane deo svetske zajednice i da privuče strane investicije, u većoj meri je međunarodni problem zbog globalizacije tržišta i predloženih demokratskih reformi. Međutim, ono što je normalno za Ukrajinu može biti prognoza za druge zemlje. Na primer, raspravljajući o tome šta je normalno u američkoj politici, Bratsis (2003) primećuje da „nikada u istoriji savremenih država nije bilo zakona protiv političke korupcije kao takve. Postojali su samo propisi protiv pojedinih primera za ono što se može

klasifikovati kao politička korupcija: podmićivanje, pronevere, nepotizam i tako dalje” (str. 25; italik dodat). On dalje pita zbog čega je normalno za američkog kongresmena da „ode na sedmodnevno putovanje koje plate lobisti, ali nikako na putovanje koje traje osam dana” (Ibid., str. 25). Odgovor pronalazi u sažetku etičkih pravila, koja postavljaju „ograničenje broja dana koji se mogu provesti na putu o trošku sponzora“ (Odbor za standarde ponašanja funkcionera, 2001, navedeno prema Bratsis, 2003, str. 26).

Borba protiv korupcije je delikatno polje za socijalni inženjering, u kojem mere donete sa dobrim namerama, ali psihološki pogrešno osmišljene mogu stvoriti kontraproduktivne reakcije. Uzmimo sledeću anegdotu: biznismen napušta kancelarije poreske uprave u istočnoj Ukrajini i žali se kako je uvođenje novih pravila o ulasku u zgradu poreske inspekcije učinilo život običnih građana skupljim. Nekada se mogla uneti boca vina i pakovanje čokolade kao nagrada za dobru uslugu, a sada, nakon što su uveli pretraživanje torbi na ulazu, jedino što se može uneti je novac u koverti. Neki to zovu „porez” na borbu protiv korupcije. Tvorcima politike sigurno mogu da smisle nešto bolje.

Razmatrajući odnose između farmaceutskih kompanija i lekara u Ukrajini, neki autori uočavaju da je moguće smanjiti broj slučajeva korupcije u sektoru zdravstva time što bi bila formalizovana neka plaćanja koja se sada nezvanično daju, time što bi bio razvijen transparentniji sistem prava pacijenata i zaključivanja ugovora o zapošljavanju (Ensor, 2004). Da li to znači da pravilima treba dopustiti lekarima da učestvuju na plaćenim konferencijama koje organizuju farmaceutske kompanije i da treba biti transparentan u vezi sa visinom finansijske pomoći koja se prima od određene kompanije? Hoće li onda borba protiv korupcije biti uspešnija? To bi učinilo jasnijom situaciju radi delovanja protiv korupcije.

Ne bi trebalo a priori isključiti mogućnost da takva pravila donesu uspeh, ali treba imati u vidu da ona imaju ograničenu primenu ili se uopšte ne mogu preneti na druge političke i privredne sfere. Uspeh u regulisanju korupcije u nekoj industriji je veoma važan. Mada se može učiti i na osnovu globalnog okruženja, za lokalne probleme mora se naći lokalno rešenje, a na ukrajinsku korupciju treba delovati u skladu sa njenom prirodom i uzimajući u obzir bolesti od kojih pati njeno rukovodstvo.

Uputnice

ABPI (2007) Činjenice i statistike o farmaceutskoj industriji (Facts & Statistics from the pharmaceutical industry). [On-line]. Dostupno na: <http://www.abpi.org.uk/statistics/intro.asp>

Albanese, J. S., Predviđanje i kontrola organizovanog kriminala: instrument procene rizika radi usmeravanja napora organa gonjenja (The prediction and control of organised crime: a risk assessment instrument for targeting law enforcement efforts). U: Finckenauer, J. O. and Schrock, J. L. ed. Predviđanje i kontrola organizovanog kriminala: iskustvo postsovjetske Ukrajine (The prediction and control of organised crime: the experience of Post-Soviet Ukraine). New Brunswick: Transaction Publishers, 2004.

Arie, S., Britanski farmaceutski gigant pod istragom zbog podmićivanja u Italiji (British drugs giant in Italian bribery investigation). The Guardian, februar 2003. [On-line]. Dostupno na: www.guardian.co.uk

BBC, Ukrajina izveštava o rekordnom rastu u 2001. (Ukraine reports record 2001 growth). [On-line, 2002] Dostupno na: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/1762511.stm>

Braithwaite, J., Korporativni kriminal u farmaceutskoj industriji (Corporate crime in the pharmaceutical industry). London: Routledge & Kegan Paul, 1984.

Bratsis, P., Korumpirano, u poređenju sa čim? Grčka, kapitalistički interesi i apsolutna čistota države (Corrupt compared to what? Greece, capitalist interests, and the specular purity of the state). Discussion paper No.8. London School of Economics and Political Science. [On-line, 2003]. Dostupno na:

<http://www.lse.ac.uk/collections/hellenicObservatory/pdf/Bratsis-8.pdf>

Business Week, Prekinute nade ukrajinske ekonomije? Vladin skandal preti razvoju i može dovesti u pitanje članstvo u EU i NATO (Dashed Hopes for Ukraine's Economy? A government scandal threatens growth and could jeopardize EU & NATO membership). [On-line, 2002]. Dostupno na:

http://www.businessweek.com/magazine/content/02_47/b3809176.htm

Chalidze, V. N., *Kriminalna Rusija: eseji o kriminalu u Sovjetskom Savezu (Criminal Russia: essays on crime in the Soviet Union)*. New York: Random House, 1977.

Dean, T., *Kriminal u srednjovekovnoj Evropi 1200–1550. (Crime in Medieval Europe 1200-1550)*. London: Pearson Education, 2001.

Dryomin, V., *Organizovani kriminal i korupcija u Ukrajini kao sistemski fenomen (Organised crime and corruption in Ukraine as a system phenomenon)*. U: Nevala, S. and K. Aromaa, (eds.) *Organizovani kriminal, trafikovanje, lekovi: odabrani radovi predstavljeni na godišnjoj konferenciji Evropskog društva za kriminologiju (Organised crime, trafficking, drugs: selected papers presented at the Annual Conference of the European Society of Criminology)*, Helsinki 2003. Helsinki: HEUNI, 2004.

Duyne, P.C. van, *Da li bi Kaligula bio transparentan? Korupcija u činu i ponašanju (Will Caligula go transparent? Corruption in acts and attitudes)*. *Forum on Crime and Society*, 2001, vol. 1, br. 2, str.73-98.

Ensor, T., and L. Savelyeva, *Neformalna plaćanja za zdravstvenu zaštitu u bivšem Sovjetskom Savezu – neki dokazi iz Kazahstana (Informal payments for health care in the Former Soviet Union some evidence from Kazakhstan)*. *Health Policy and Planning*, 1998, 13 (1), str. 41-49.

Espicom, *Farmaceutsko tržište: Ukrajina: Prilike i izazovi (The Pharmaceutical market: Ukraine. Opportunities and challenges)*. [On-line, 2006]. Dostupno na:

https://www.espicom.com/prodcat.nsf/Product_ID_Lookup/00000379?OpenDocument

Fawkes, H., *Ukrajina strahuje od uspona novih oligarha (Ukraine fears the rise of new oligarchs)*. [On-line, 2005]. Dostupno na: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/4114342.stm>

Gubar, O and P. Herlihy, P., *Snaga ubedljivosti mita o Odesi (The Persuasive Power of the Odessa Myth)*. Ukrainian Research Institute, Harvard University. [On-line, 2005]. Dostupno na: <http://www.harvard.edu/~ces-lib/docs/Odessa.pdf>

International Bank for Reconstruction and Development and World Bank, Ukrajina: Finansovuj sektori ekonomika (Ukrajina: finansijski sektor i ekonomija). Kiev: International Bank for Reconstruction and Development, 2001.

Kalman, A.G., Organizovani kriminal i korupcija u Ukrajini: problem protivmera (Organised crime and corruption in Ukraine: the problem of countermeasures). U: Finckenaue, J.O. and J.L. Schrock (eds.), Predviđanje i kontrola organizovanog kriminala: iskustvo postsovjetske Ukrajine (The prediction and control of organised crime: the experience of Post-Soviet Ukraine). New Brunswick: Transaction Publishers, 2004.

Karasev, V., Gosudarstavo-regionu ili gosudarstvo-naciya? (Država regiona ili nacionalna država?). The Day, decembar 2002.

Levi, M., Pravljenje politike za kontrolu organizovanog kriminala u Ujedinjenom Kraljevstvu (The making of the United Kingdom's organised crime control policies). U: Fijnaut, C., and Paoli, L. (ed.) Organizovani kriminal u Evropi: koncepti, obrasci i kontrolne politike u Evropskoj uniji i van nje (Organised crime in Europe: concepts patterns and control policies in the European Union and beyond). Dordrecht: Springer, 2004.

Los, M., Kriminal crvenog okovratnika: kriminal elite u SSSR-u i Poljskoj (Red-collar crime: elite crime in the USSR and Poland). Washington, DC: Kennan Institute for Advanced Russian Research, 1986.

Markovska, A. and A. Isaeva, Korupcija u javnom sektoru: pouke koje treba izvući iz ukrajinskog iskustva (Public sector corruption: lessons to be learned from the Ukrainian experience). Crime Prevention and Community Safety, 2007, vol. 9, br. 2, str. 118-130.

Medawar C, and A. Hardon, Medicina van kontrole: antidepresivi i zavera klijentele (Medicines Out of Control: Antidepressants and the Conspiracy of Goodwill). Amsterdam: Aksant Academic Publishers, 2004.

Osyka, I., Antikorupcijska politika u Ukrajini (Anti-corruption policies in Ukraine). U: P. C. van Duyne, K. von Lampe, J. L. Newell (eds.) Finansiranje i organizovanje kriminala u Evropi (Criminal Finances and organising crime in Europe). Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2003.

Rashid, S., Y. Savchenko, N. Hossain, Javno zdravlje i vladavina: iskustva Bangladeša i Ukrajine (Public health and governance: the experience of Bangladesh and Ukraine). The Quarterly Review of Economics and Finance, 2005, br. 45, str. 460-475.

Rawlinson, P., *Kratka istorija ruskog organizovanog kriminala (Russian organized crime: A brief history)*. Transnacionalni organizovani kriminal (Transnational Organised Crime), 1996, 1-3, str. 28-52.

Rose-Ackerman, S., *Korupcija i vlast: uzroci, posledice i reforma (Corruption and government: causes, consequences, and reform)*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Shelley, L. (2004) *Savremeni ruski organizovani kriminal: ukorenjenost u ruskom društvu (Contemporary Russian organised crime: embedded in Russian society)*. U: C. Fijnaut and L. Paoli (eds.), *Organizovani kriminal u Evropi: koncepti, obrasci i kontrolne politike u Evropskoj uniji i van nje (Organised crime in Europe: concepts patterns and control policies in the European Union and beyond)*. Dordrecht: Springer, 2004.

Simis, K., *SSSR: Tajne korumpiranog društva (USSR: Secrets of a corrupt society)*. London: J. M. Dent & Sons Ltd, 1982.

The Economist, *Guranje pilula (Pushing pills)*. The Economist, 13. februar 2003.

Tupman, B., *Transnacionalizacija i korupcija; neke teoretske i praktične implikacije (Transnationalisation and corruption; some theoretical and practical implications)*. U: J. Sheptucki and A. Wardak (eds.) *Transnacionalno i uporedna kriminologija (Transnational and comparative criminology)*. London: Glasshouse, 2005.

Yuschenko, V. (2004) *Predsednički manifest*. [On-line]. Dostupno na: www.yuschenko.com.ua

Williams, P. and J. Picarelli, J., *Organizovani kriminal u Ukrajini: izazovi i odgovori (Organised crime in Ukraine: Challenge and response)*. U: Finckenaue, J.O. and J.L. Schrock (eds.), *Predviđanje i kontrola organizovanog kriminala: iskustvo postsovjetske Ukrajine (The prediction and control of organised crime: the experience of Post-Soviet Ukraine)*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2004.

Wright, S.W., L.B. Stack, B.R. McMurray and S. Bolyukh, *Hitna medicina u Ukrajini: izazovi postsovjetske ere (Emergency medicine in Ukraine: challenges in the Post-Soviet Era)*. American Journal of Emergency Medicine, 2000, vol. 18, br. 7, str. 828-832.

Zimbardo, P., *Luciferov efekt. Kako dobri ljudi postaju loši (The Lucifer effect. How good people turn evil)*. London: Rider, 2007.

Antikorupcijska politika u Ukrajini

Igor Osika (Igor Osyka)¹

Uvod

Ove godine (tekst je pisan 2001. – prim. prev.) Ukrajina je slavila desetogodišnjicu svoje nezavisnosti. Ovaj kratak period nije bio dovoljan da se prevaziđe negativno nasleđe Ukrajinske Sovjetske Socijalističke Republike, uključujući tu i „cvetanje“ korupcije. Danas to zlo preplavljuje sve sfere društvenog života, otežava demokratske reforme i razvoj tržišne ekonomije. U očima spoljnog sveta Ukrajina je dobila reputaciju jedne od najkorumpiranijih zemalja. Prema Indeksu percepcije korupcije Transparency Internationala za 2000, Ukrajina je na 88. mestu među 90 zemalja koje su te godine bile na listi.²

Čini se da je korupcija u Ukrajini postala način života. Za mnoge građane korupcija je deo običnih i svakodnevnih društvenih odnosa. Prema jednom sociološkom istraživanju sprovedenom u centralnim regionima zemlje, više od 90 posto ispitanika je platilo mito barem jednom u svom životu. Brojni su oni koji priznaju da je sledeća teza postala norma: „ukoliko ne platiš, nikuda nećeš stići“.³ Ljudi smatraju da

1 Autor je instruktor kriminalistike na Državnom univerzitetu unutrašnjih poslova (Harkov, Ukrajina), u okviru programa saradnje sa Chicago-Kent College of Law.

2 Transparency International Corruption Perception Index na: <http://www.transparency.de/documents/cpi/index.html>

3 Vitaliy Zeliuk, „Potraga za rentom“ na regionalnom nivou (‘Rent seeking’ on Regional Level), EastWest Institute, Ukraine Regional Report, Issue nr. 14, 1 March 2001.

su najkorumpiraniji zdravstvene institucije, državna automobilska inspekcija, institucije visokog obrazovanja, organi opštinske samouprave i srednje škole. Ostale pomenute sfere društvene politike i javne uprave su službe socijalne zaštite, carinske službe, poreska inspekcija i uprava, obrazovanje, službe za zaštitu zdravlja, organi gonjenja i kontrole i izvršni organi opština. Prema rezultatima mnogih socioloških istraživanja i mišljenju mnogih stručnjaka, pri susretu javnog službenika i građanina često dolazi do iznude ili podmićivanja.⁴

Većina masovnih medija zavisi od vlade ili oligarha, grupe parlamentaraca i drugih vodećih političara koji su u postsovjetskoj eri stekli ogromno bogatstvo koristeći se političkim položajem kako bi zadobili kontrolu nad najlukrativnijim ukrajinskim resursima i preduzećima. U nekim oblastima, biznismeni sa sumnjivim vezama sa „organizovanim kriminalom“ kupili su medijske korporacije.⁵ Prema drugim podacima, većina TV-kanala koristi i kapital iz senke da bi ostala na površini, zbog velikog poreskog opterećenja. „Narodni poslanici“ (članovi lokalnih, regionalnih i državnog parlamenta), političke frakcije i odbori, kao i lokalne vlasti, imaju neku ulogu u radu najmanje jedne trećine TV i radio kanala, ili čak i više od toga.⁶ Veoma je verovatno da će ovakvo stanje stvari imati uticaja na nacionalnu izbornu kampanju 2002.

Sociološka istraživanja potvrđuju ozbiljnost problema korupcije. Prema istraživanju koje je sproveda Međunarodna fondacija za izborne sisteme u decembru 2000, 93 % Ukrajinaca oseća široku rasprostranjenost korupcije, 75 % misli da je ona veoma raširena, 96 % odgovara da je korupcija ozbiljan problem, a 81 % smatra da je ona veoma ozbiljan

4 Dmytro Marunych, Staza transparentnosti (The path of transparency), EastWest Institute, Ukraine Regional Report, Issue nr. 14, 1 March 2001 and Anti-corruption Bulletin, #3, 2000, na www.anticorruption-ua.org. [Hereinafter Marunych]

5 Freedom House Medijski odgovor na korupciju u novim demokratijama (Media Responses to Corruption in the Emerging Democracies), na <http://freedomhouse.org/reports/mediatxt.html>

6 Trećina ukrajinskih TV-kanala je u vezi sa poslanicima i čelnicima lokalnih vlasti (One-third of Ukrainian TV channels tied to MPs, local authorities), official BBC Monitoring Service - United Kingdom; 9. april 2001, na <http://globalarchive.ft.com/glo-balarchive/article.html>

problem. U oba slučaja, svest o prisustvu korupcije je u porastu u odnosu na prethodnu godinu.⁷

Broj počinjenih krivičnih dela podmićivanja i zloupotrebe moći i položaja svake godine je u porastu. Prošle godine je zabeleženo oko 1 500 takvih krivičnih dela, a u prvih pet meseci ove godine 1 300.⁸ Samo za poslednjih šest meseci 2001. Državna služba za borbu protiv privrednog kriminala otkrila je 9 400 prestupa iz svoje oblasti. Među njima je 54 % bilo u vezi sa nenamenskim trošenjem budžetskih sredstava, 11 % u vezi sa procesom privatizacije, a 13 % u vezi sa poljoprivrednim subvencijama. Tri hiljade kršenja pravila zabeleženo je u sektoru energetike, a 1 100 u međunarodnim poslovnim transakcijama.⁹ Takođe je u porastu broj osuđenih zbog primanja mita (ukupno 4,8 posto), a među osuđenima, broj državnih službenika uvećao se za 13 %.¹⁰ Od 1996, u Ministarstvu unutrašnjih poslova zabeleženo je 6 800 slučajeva u vezi sa mitom, što je povećanje od 20 posto u odnosu na prethodni petogodišnji period.¹¹

U 2000. i 2001, Ministarstvo unutrašnjih poslova optužilo je 5 hiljada ljudi zbog korupcionaških administrativnih prestupa. Maja ove godine to ministarstvo je pokrenulo specijalnu operaciju „Koruptor“ širom Ukrajine. Za 19 dana operacije procesuirano je 1 600 administrativnih

7 Ivan Sikora, koordinator nacionalnog antikorupcijskog programa „Koalicija za slobodan izbor“ (Freedom of Choice Coalition), Antikorupcijski projekti ukrajinskih nevladinih organizacija: zajednički problemi vode zajedničkim akcijama (Anti-corruption Projects of Ukrainian NGOs: Common Problems Led to Common Actions), prezentacija na međunarodnoj konferenciji „Antikorupcijske strategije za zemlje u tranzicionim ekonomijama: zajednički problemi, zajednička rešenja“ (Anti-corruption strategies for countries with transition economies: common problems, common solutions), 18-21. jul, 2001, Kijev, Ukrajina [u daljem tekstu Sikora].

8 Posebnosti korupcije u Ukrajini (Particularities of National Corruption), novine „Svoboda“ #27 (61), 17-24. jul 2001, str. 3-7. (Transkript parlamentarne debate o problemima korupcije u Ukrajini, 4. jul 2001). [u daljem tekstu Particularities].

9 „Ekonomija protiv sivog sektora: ko će pobediti?“ („Economics vs. Shadow Sector: who will win?“), intervju sa šefom Državne službe za borbu protiv privrednog kriminala, general-pukovnikom Milicije Viktorom Litvinjenkom sa Verom Valerko, Ukrajinska milicija, #7, 2001, str. 8-10. [U daljem tekstu Litvinenko].

10 Particularities, supra napomena 8, str. 3.

11 Crime Digest, januar 2001, ambasada SAD-a u Ukrajini, Kijev, dostupno na <http://www.usemb.kiev.ua/>

prestupa. Međutim, samo jedna četvrtina je došla do suda, što je dovelo do osude 265 osoba, među kojima je 29 službenika izgubilo posao.¹²

Prema zvaničnom mišljenju glavnog tužioca, koje dele i mnogi naučnici, kriminalna statistika ne odražava stvarnu situaciju korupcije u zemlji. Budući da je korupcija „konsenzusni“ zločin, teško da će se naći prijava policiji neke od umešanih strana, što znači da je povećan broj otkrivenih slučajeva uglavnom posledica intenzivnijeg delovanja organa gonjenja. Većina korupcionaških prestupa koji su uključeni u statistiku počinjeni su u poslednjih 5–6 godina, a 62 posto njih čine prekršaji.¹³

Problem korupcije je široko prepoznat u Ukrajini. Prema čelniku Parlamentarnog odbora za probleme organizovanog kriminala i korupcije Juriju Karamzinu, korupcija je u Ukrajini više socijalni i politički nego kriminalni problem. Zbog svoje rasprostranjene premoći, ona predstavlja ozbiljnu pretnju nacionalnoj bezbednosti.¹⁴

Korupcija visokih službenika

Korupcija u Ukrajini dolazi do najviših nivoa vlasti, uključujući članove parlamenta, pa i samog predsednika. Prema javnim izvorima, najčuveniji visoki funkcioner kriminalac Ukrajine je premijer iz perioda 1996–1997, Pavlo Lazarenko, za koga se sumnja da je za svog mandata proneverio ili ukrao nekoliko stotina hiljada dolara javnih fondova i da je sakrio oko 4 miliona dolara u švajcarskoj banci.¹⁵ Međutim, on nije jedini. Vicepremijerka iz 1996, Julija Timošenko, optužena je za krijumčarenje ruskog gasa vredno oko 89 miliona dolara i za krivotvorenje dokumenata kako bi to krijumčarenje bilo moguće. Preko ošor kompanije čiji je vlasnik zajedno sa suprugom, izbegla je plaćanje 29,8 miliona dolara poreza.¹⁶ Postoje ozbilj-

12 Particularities, supra napomena 8, str. 3.

13 V. Zeleneckiy, O. Kalman, Korupcija i organizacioni i pravni osnovi za borbu protiv nje, *Pravo Ukrainy*, #4, 2001, str. 13-17.

14 Particularities, supra napomena 8, str. 3.

15 Chad Nagle, Revolucija dolazi u Ukrajinu (The Revolution Comes to Ukraine), *At The End of History*, 30. mart 2001, na <http://www.antiwar.com/>

16 Olena Horodetska, Ukrajinski sud ukinuo pritvor Kučminom neprijatelju (Ukraine Court Suspends Detention of Kuchma's FoE), 2. april, na http://dailynews.yahoo.com/hx/nm/20010402/wl/ukraine_politician_dc_1.html

ne optužbe za proneveru zapadne pomoći protiv bivšeg predsednika parlamenta Oleksandra Tkačenka.¹⁷ U Belgiji je pokrenut postupak i protiv poslanika Volkova, koji je svog belgijskog partnera prevario za oko 400 000 dolara.¹⁸

Umešanost poslanika nacionalne i regionalnih skupština u kriminal takođe je ozbiljan problem. Jedan od glavnih motiva za parlamentarnu karijeru je sticanje imuniteta od krivičnog gonjenja. Političari nisu voljni da oduzmu imunitet svojim kolegama, čak i kada su suočeni sa uverljivim dokazima o kriminalnom ponašanju. Prema rečima Grigorija Omelčenka, člana Parlamentarnog odbora za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, preko dvadeset poslanika bilo bi krivično gonjeno kada bi im bio oduzet imunitet.¹⁹ Četrdeset i četiri izabrana predstavnika naroda u lokalnim organima takođe ima kriminalnu prošlost.²⁰ Članovi zakonodavnih tela koji su se okoristili od privatizacije državne imovine nisu voljni da donesu zakone neophodne radi regulisanja ekonomije i ograničavanja pranja novca, jer bi te odredbe mogle da posluže i za njihovo eventualno gonjenje. Oni se takođe opiru i donošenju zakona o sukobu interesa.

Najveći ukrajinski skandal svih vremena zbog korupcije dogodio se ove zime kada je predsednik Kučma optužen za umešanost u ozbiljne zločine. Između ostalog, on je optužen za: izdavanje naređenja za otmicu i ubistvo novinara Georgija Gongadzea, čije je telo nađeno obezglavljeno; pretnje lokalnim zvaničnicima zatvorom ukoliko ne pri-

17 Louise I. Shelley, Organizovani kriminal i korupcija u Ukrajini: prepreke za razvoj tržišne privrede (Organized Crime and Corruption in Ukraine: Impediments to the Development of a Free Market Economy), Demokratizatsiya — The Journal of Post-Soviet Democratization (Fall 1998), str. 648-663, str. 658. Dostupno i na <http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/janfeb99/pgs6-7.htm>

18 Ukrajina: izveštaj o kriminalu i bezbednosti, 2000, ambasada SAD-a u Ukrajini, Kijev (Ukraine: Crime and Safety Report, 2000), dostupno na <http://www.usemb.kiev.ua/>

19 „Corruption Watch“, Ukrajinski centar za nezavisna politička istraživanja, #10, 22. jul 1998, navedeno prema Louise I. Shelley, Organizovani kriminal i korupcija u Ukrajini: prepreke za razvoj tržišne privrede (Organized Crime and Corruption in Ukraine: Impediments to the Development of a Free Market Economy), Demokratizatsiya — The Journal of Post-Soviet Democratization (Fall 1998), str. 648-663, str. 658.

20 „Ukrajina: šef službe bezbednosti upozorava na političke ambicije lokalne mafije“ („Ukraine: Security Chief Warns of Local Mafia's Political Ambitions“, FBIS-SOV-96-219 Daily Report, 8 November 1996), navedeno prema Louise I. Shelley, Organizovani kriminal i korupcija u Ukrajini: prepreke za razvoj tržišne privrede (Organized Crime and Corruption in Ukraine: Impediments to the Development of a Free Market Economy), Demokratizatsiya — The Journal of Post-Soviet Democratization (Fall 1998), str. 648-663, str. 658.

kupe dovoljno glasova za njega na predsjedničkim izborima; zatvaranje očiju pred granatiranjem političkih protivnika. Izjave koje inkriminišu predsjednika krišom je snimao na traku bivši član njegovog obezbeđenja postavivši u palati prislušne uređaje. Kao rezultat svega toga, opozicija je udružila snage u „Forum nacionalnog spasa“, a hiljade demonstranata je protestovalo ulicama Kijeva zahtevajući ostavku predsjednika, ali uzalud. Predsednik je priznao da je glas na trakama njegov, ali je opovrgavao optužbe. Na parlamentarnom saslušanju o korupciji, narodni poslanik Grigori Omelčenko optužio je predsjednika za nestanak 12 miliona nemačkih maraka iz Državnog valutnog fonda u vreme dok je Kučma bio premijer. Omelčenko je takođe optužio predsjednika da je znao za kriminalne aktivnosti Pavla Lazarenka pre nego što mu je dao mandat za formiranje vlade.²¹

Borba protiv korupcije visokih funkcionera ima svoje posebnosti. Pre svega, krivične prijave protiv njih nikada ne dolaze u sud. Umesto toga, dokazi se koriste u obračunima za političku premoć i u eliminisanju opozicije. Na primer, ubrzo nakon što se pridružila opozicionoj kampanji „Ukrajina bez Kučme“, pomenuta vicepremijerka Julija Timošenko uhapšena je na osnovu optužbe za korupciju. Mada su sumnje protiv nje bile snažne sve vreme dok je služila Kučmi, optužnica je napisana tek kada je promenila stranu. Sudija koji ju je oslobodio iz pritvora na osnovu zakonske odredbe sada se takođe suočava sa optužbom za korupciju.²²

Ponekada se činjenice o ovoj vrsti korupcije naprosto ignorišu. Pre nekoliko godina Parlament je započeo istragu o primanju mita u visini od 100 000 dolara koje su počinili visoki funkcioneri, a među njima i ministri. Istragom ništa nije utvrđeno. Štaviše, očekuje se da jedan od osumnjičenih bude postavljen na položaj u jednom od glavnih vladinih tela.²³

Druga osobenost borbe protiv korupcije u visokim nivoima uprave je određena pasivnost organa gonjenja kada treba započeti istragu. U većini poznatih slučajeva, strani organi gonjenja bili su ti koji su preduzimali mere protiv ukrajinskih zvaničnika. Na primer, Lazarenko je uhapšen u SAD-u, a očekuje ga optužnica u Švajcarskoj. Nedavno

21 Particularities, supra napomena 8, str. 7.

22 Ukrajina: Optužbe protiv sudije koji je oslobodio bivšu vicepremijerku (Ukraine: Charges to be brought against judge who freed ex-deputy premier), BBC Monitoring Service - United Kingdom; 5. april 2001, na <http://globalarchive.ft.com/globalarchive/articles.html?print=true&id=010402003508>

23 Particularities, supra napomena 8, str. 5.

je grupa ukrajinskih poslanika morala da prosledi američkim istražnim organima dokumenta o umešanosti pet optuženih predsednikovih službenika u pranje novca. Oni su bili prisiljeni da se obrate za pomoć Amerikancima, jer su ukrajinski glavni tužilac i predsednik ignorisali više puta ponovljene pozive da se deluje.²⁴

Korumpiranje javnih službenika

U Ukrajini su službenici na nižim nivoima loše plaćeni, ali imaju mnogo prilika da svoje mizerne prihode dopune korišćenjem položaja. Jedan od činilaca koji korupciju javnih službenika čini lakšom jesu propisi koji regulišu poslovne aktivnosti. Tu je reč o 32 zakona, 18 predsedničkih akata i preko 80 rezolucija o raznim aktivnostima. Tu je i više od 30 vladinih tela koja su ovlašćena da vrše inspekcije u preduzećima u gotovo bilo koje vreme i iz bilo kojeg razloga.²⁵ Glavni problem koji se javlja kod takvih inspekcija jeste činjenica da ne postoje jasna pravila i regulativa. Biznismeni stoga često nisu svesni šta konkretno neki inspeksijski organ od njih traži i kakva su mu ovlašćenja. Ukratko, važeći regulatorni sistem dopušta inspektorima da u velikoj meri koriste diskreciju u odlučivanju, što za rezultat ima birokratski lavirint i široke mogućnosti za korupciju, ako ne i iznudu. Na primer, prema istraživanju International Finance Corporation (IFC), prosečni ukrajinski menadžer gubi dva dana u toku nedelje na razne inspekcije. Firme tokom godine u proseku imaju 78 inspekcija i približno 68 upita na koje moraju pismeno da odgovore.²⁶

Prema ispitivanju menadžera privatnih preduzeća koje je objavio Ukrajinski program za edukaciju o reformi tržišta juna 1998, 96 % ispitanika tvrdi da su veoma visoki porezi bili razlog zbog kojeg su privatizovane firme stagnirale i propadale i naveli su da je važeća poreska politika razlog za masovnu poresku evaziju i širenje „sive ekonomije“. Među drugim razlozima koji se navode su korupcija državnih službenika (59 %), korupcija službenika lokalne vlasti (52 %), kao i državna regulativa i mešanje države.²⁷

24 Ukrajinski poslanici polažu nade u američku istragu o ukrajinskoj korupciji, *Ukrayina Moloda*, 21. april 2001, str. 4

25 Inna Pidluska, *Korupcija protiv čistog poslovanja u Ukrajini (Corruption versus clean business in Ukraine)*, na <http://www.ucipr-.kiev.ua/ert/ert1702.html>

26 Id

27 Id

Situacija je očitno dovela do porasta sive ekonomije. Procenjuje se da ona sada predstavlja između 40 i 45 procenata ukupnog bruto nacionalnog proizvoda. Pretpostavlja se da zbog ovih aktivnosti, u državni budžet godišnje uđe između 10 i 12 milijardi grivni (2–2,5 milijarde dolara) manje nego što bi trebalo.²⁸ Procenjuje se da sedam od deset preduzeća makar delimično radi u „sivoj zoni“. Ove kompanije nemaju nikakvu zaštitu od korupcije i otvorena su meta za iznudu mita i druge vidove pljačke. Specijalisti su izračunali da je u energetsom sektoru iznos skrivenih finansija oko 1 milijarda dolara, dok je u sektoru poljoprivrede oko 1,3 milijarde dolara ostalo nezabeleženo.²⁹ Prema mišljenju stručnjaka, od korupcije se u sivu ekonomiju uloži između 200 i 600 miliona dolara.³⁰ Pranje novca je sa ovim povezan problem značajnog obima, koji i prouzrokuje i hrani korupciju. Prošle godine je Služba poreske inspekcije zajedno sa milicijom zabeležila 20 hiljada fiktivnih firmi koje su se bavile ovakvim radovima.³¹ Specijalizovane firme za zamenu nacionalne valute u dolare, pri čemu se menjaju pare stečene u podzemnoj ekonomiji i svetu kriminala, bave se i falsifikovanjem dokumenata i cvetaju širom Ukrajine. Prema procenama nekih stručnjaka, u poslednjih 10 godina u inostranstvo je tajno preneto između 15 i 20 milijardi dolara, dok je u istom periodu Ukrajina pribavila oko 13 milijardi dolara stranih zajmova.³²

Korupcija u organima gonjenja

Korupcija u organima gonjenja je još jedan veliki problem u Ukrajini. Policija se smatra jednom od najkorumpiranijih institucija. U isto vreme, policija je veoma otvorena u vezi sa borbom protiv korupcije unutar kuće. Tokom 2000, 87 policajaca je optuženo za „administrativni“

28 Particularities, supra napomena 8, str. 3.

29 Litvinenko, supra napomena 9.

30 Particularities, supra napomena 8, str. 5.

31 Ukrajinski šef poreske službe govori o pitanjima poreske politike (Ukrainian tax chief interviewed on taxation policy issues), Den, Kijev, na ukrajinskom, 28. mart 2001, str. 4. [u daljem tekstu Tax Chief]. Takođe dostupno na: BBC Monitoring Service - United Kingdom; 4. april 2001. <http://globalarchive.ft.com/globalarchive/article.html?id=010404008954&query=ukraine#docAnchor010404008954>

32 V. Uschapovskiy, Siva ekonomija kao izvor snabdevanja za organizovani kriminal (Shadow Economy as a Source Supplier for Organized Crime), Pravo Ukrainy, br. 4, 2001, str. 48.

korupcionaški prestup.³³ Ove godine je na sličan način optuženo čak 200 policajaca.³⁴ Ovakav porast je u snažnoj vezi sa aktivnostima antikorupcijske policije nedavno izabranog ministra unutrašnjih poslova Jurija Smirnova. Međutim, čak ni ove brojke ne odražavaju stvarnost. Nažalost, retko se pominju uslovi u kojima policajci moraju da rade, a oni su u najmanju ruku surovi. Na primer, prosečna zarada policajca je oko 250 grivni (oko 50 dolara), a u isto vreme taj policajac mora da plati otprilike 120 grivni (oko 23 dolara) za komunalne račune (struja, gas, voda i stanarina). Tako im ostane svega 130 grivni (27 dolara) za druge svakodnevne troškove.³⁵ Štaviše, pre dve godine policijaci su lišeni posebnih društvenih privilegija, što je za posledicu imalo smanjenje njihovog prihoda za oko 40 posto. Zbog toga ne čudi što svoj dohodak dopunjavaju zloupotrebljavajući položaj.

Pored niskih zarada osoblja, policija ne može da priušti ni neke osnovne potrepštine poput vozila, goriva, kompjutera i komunikacione opreme. Dešava se da nema dovoljno čak ni jeftinih proizvoda poput olovaka i papira. Manjak novca odražava negativan odnos prema organima gonjenja, što posledično još više ohrabruje korupciju.

I pored svih teškoća, nedavno su ipak sprovedene neke mere radi kontrolisanja korupcije u policiji. U okviru Odelja za organizovani kriminal Ministarstva unutrašnjih poslova uspostavljena su nova odeljenja čiji je zadatak sprovođenje antikorupcijskih aktivnosti u centralnim organima vlasti. Takođe su oformljena antikorupcijska odeljenja u okviru Državne službe za borbu protiv privrednog kriminala.

Novi ministar unutrašnjih poslova je u trećoj nedelji svog mandata izdao Program borbe protiv korupcije u organima i organizacionim jedinicama unutrašnjih poslova. Taj program ima za cilj da umanjí korupciju u policijskim snagama i sastoji se od 17 članova. Obuhvata sledeće mere: razvoj programa radi uvećanja discipline u snagama i metodološke preporuke za predupređenje korupcije; organizovanje seminara o antikorupcijskim propisima za pripadnike službe; sprovođenje obaveštajnih operacija radi otkrivanja korumpiranih službenika;

33 Particularities, supra napomena 8, str. 5

34 Program za borbu protiv korupcije u organima i odeljenjima Ministarstva unutrašnjih poslova. Imenom Zakonu (Ukrajinske policijske novine), br. 18-19, 8.05.2001.

35 Ukrajina: penzionisani policajci izvode proteste, traže socijalna davanja (Ukraine: Retired policemen stage protests, demand social payments), BBC Monitoring Service - United Kingdom; 20. mart 2001, na <http://globalarchive.ft.com/globalarchive/article.html?id=010320004089&query=ukraine#docAnchor010320004089>

stvaranje baze podataka o imovnom stanju šefova policije; primena sistema za skeniranje sa naglaskom na ličnim karakteristikama, poslovnim interesima i poslovnim aktivnostima novih pripadnika službe; pomoć u stvaranju dobrotvornih fondova radi podrške organima gonjenja, u koje biznismeni mogu da uplaćuju sredstva (umesto da podmićuju pojedine policajce), što bi bilo praćeno sloganom „podrška primeni zakona“; pomoć u istraživanju i izdavanju knjige „Korupcija u policiji i njeno sprečavanje“; razvijanje odnosa sa masovnim medijima kako bi se borba protiv korupcije načinila transparentnijom.³⁶ Međutim, dominacija represivnih mera u ovom programu dovodi u sumnju mogućnost da njegova implementacija bude uspešna.

Državno delovanje u borbi protiv korupcije

Državna poreska uprava je preduzela nekoliko akcija radi rešavanja problema korupcije. Na primer, potpisali su sporazume sa liderima poslovne zajednice i Ukrajinskom unijom industrijalaca i preduzetnika za organizovanje zajedničkih radnih grupa radi izrade novih poreskih zakona. Uspostavljen je Javni nadzorni odbor, a potpredsednik unije je imenovan za člana tog odbora. Druga mera koju je ista uprava preduzela je uvođenje poverljive telefonske linije u svakom gradu. Svaka osoba koja želi da pozove i podnese informacije o osobama koje su bile umešane u iznudu ili podmićivanje može to anonimno da učini. Informacija se dalje šalje u dve nezavisne uprave: jednu koja se bavi antikorupcijskom politikom i drugu, koja je zadužena za inspekciju ljudskih resursa. One verifikuju informacije i delaju u skladu sa rezultatima istrage.³⁷

Od 1998, nakon predsedničke „Uredbe o deregulaciji preduzetništva“, situacija je počela da se popravlja po pitanju arbitrarnosti inspekcija biznisa. Ova uredba je postavila rigidan okvir za inspekciju privatnih preduzetnika. Nije dozvoljeno vršiti inspekcije u istoj firmi češće od jednom godišnje. Inspekcije koje sprovode razni kontrolni organi moraju se izvršiti odjednom, pod koordinacijom poreske uprave. Jedini izuzetak od pravila je istraga u krivičnom postupku. Takve se istrage mogu sprovesti u bilo kojoj kompaniji, koliko god puta je potrebno, što i dalje ostavlja otvoren prostor za zloupotrebe od strane policijaca. I pored ovih unapređenja, porezi su ostali nemilosrdno veliki, tako da

36 Program borbe protiv korupcije u organima i organizacionim jedinicama unutrašnjih poslova. Imenom Zakonu (novine ukrajinske policije), br. 18-19, 8.05.2001.

37 Tax Chief, supra napomena 31.

se biznismenima i dalje više isplatilo da podmićuju poreznike nego da plaćaju poreze.

I pored ovih akcija, vladine napore da se bori protiv korupcije Ukrajinci ne smatraju ozbiljnim i delotvornim sudeći prema istraživanju u kojem 58,7 % ispitanika ne veruje da vlada čini išta što bi zaustavilo porast korupcije niti da se protiv nje uspešno bori. Štaviše, 77,1 % ispitanika složilo se sa tvrdnjom da neke aktivnosti vladajućih struktura čak podstiču širenje korupcije.³⁸ Takva neuspešnost vladinih napora često se objašnjava nepostojanjem odgovarajućih zakona i manama postojećih propisa. Dalja analiza će poslužiti opovrgavanju ovakvih objašnjenja. Pokazaćemo da su mnogi zakoni i odredbe tu, ali da vlasti nisu uspešne zbog manjka političke volje i propuštanja da sprovedu postojeće propise.

Najvažniji propis u ovoj oblasti je zakon „O borbi protiv korupcije“³⁹ i poglavlje Krivičnog zakonika koje ga dopunjuje. Ta dva akta sadrže definicije koruptivnih krivičnih dela i sankcije za njih. Prema tim zakonima, odgovornost za korupciju u Ukrajini može imati dva oblika: administrativni i krivični.

Zakon „O borbi protiv korupcije“

Zakon propisuje odgovornost za tri kategorije administrativnih prestupa:

1. kad neko počini akt korupcije;
2. kad neko propusti da se povinuje preventivnim merama protiv korupcije;
3. kad neko propusti da pokrene ili sprovede istragu zbog dela korupcije.

Akt korupcije je nezakonito pribavljanje materijalnih dobara, usluga, privilegija i drugih koristi, uključujući tu i primanje ili prihvatanje predmeta (usluga) kupovinom po ceni (ili tarifi) koja je jasno ispod svoje stvarne vrednosti (čl. 1(2)(a)) i primanje kredita ili zajmova, kupovina hartija od vrednosti, nekretnina i druge imovine korišćenjem prednosti i privilegija koje nisu utemeljene u odgovarajućim propisima (čl. 1(2)(b)).

38 Marunych, supra napomena 4.

39 Zakon Ukrajine „O borbi protiv korupcije“, 5. oktobar 1996, #356/95.

Mere za prevenciju korupcije za nepreduzimanje akcije za koju postoji odgovornost uključuju: 1) posebna ograničenja koja se odnose na javne službenike i druga lica ovlašćena da postupaju u ime vlade (poput onih koji mogu učiniti uslugu raznim pojedincima i pravnim licima u okviru svojih poslovnih aktivnosti koristeći se ovlašćenjima koja proističu iz njihovog zanimanja, ili da budu uključeni u poslovne aktivnosti neposredno ili preko posrednika); 2) prijavljivanje prihoda; 3) dužnost da se podnese beleška o otvaranju računa u stranoj valuti u stranoj banci. Posebne dužnosti su propisane za najviše službenike ministarstava i odeljenja, preduzeća u državnom vlasništvu, institucijama i organizacijama i njihovim organizacionim jedinicama za slučaj da *načine propust u kontrolisanju korupcije* u okviru svojih ovlašćenja i da ne obaveste o počinjenoj povredi nadležni organ gonjenja (član 10). *Namerno nepodnošenje prijave ili nepravilno podnošenje prijave o uočenoj korupciji* ili drugoj nezakonitoj radnji koja je u vezi sa korupcijom ukoliko je bilo osnova za podnošenje takve prijave; ili *namerno nepodnošenje prijave sudu o otkrivenoj korupciji* ili drugoj nezakonitoj radnji koja je u vezi sa korupcijom ukoliko takav propust načini lice čija je to službena dužnost, takođe je administrativni prestup (član 11).

Ovaj zakon propisuje da sledeća lica mogu biti odgovorna za prestupe: a) javni službenik; b) narodni poslanici na svim nivoima; c) čelnici sela, naselja i gradova, kao i čelnici saveta okruga i oblasti; vojna lica (osim onih koji su na odsluženju vojnog roka); d) lica odgovorna za administrativne prestupe po disciplinskim pravilima u skladu sa važećim zakonom; e) rukovodioci ministarstava i agencija, državnih preduzeća, institucija i organizacija ili njihovih organizacionih jedinica; f) osobe koje su obavezne da podnesu prijavu o korupciji. Među drugim licima koja mogu da odgovaraju za koruptivne prestupe nalaze se sudije, tužioci, istražitelji, oficiri i komandanti u službama unutrašnjih poslova, zaposleni u službi bezbednosti, radnici poreske uprave i poreske policije, carinici, osoblje u sudovima, tužilaštvima i drugim agencijama koje su ovlašćene da vrše državne funkcije.

Po ovom zakonu odgovorno lice može biti kažnjeno: a) novčano, u rasponu između petnaestostrukog i stostrukog iznosa minimalne zarade koja ne podleže oporezivanju, uz meru otpuštanja iz službe ili drugi vid prestanka službene dužnosti; b) prekidom mandata narodnog poslanika i razrešenjem sa položaja na koji je funkcioner izabran; c) lišavanjem mogućnosti da osuđeni bude imenovan na službeni položaj, da učestvuje na izborima ili da bude izabran na drugi položaj u javnom telu, u zavisnosti od vrste prestupa i vrste službenog položaja prestupnika. Tri godine nakon razrešenja osuđeni nema pravo da bude ni na jednom položaju u javnim telima ili službama.

Zbog složenog karaktera ovog zakona, javlja se mnoštvo problema u njegovom sprovođenju. Sudovi često pristaju da nepropisno sačinjene prijave puste u proceduru, pogotovo one u kojima se na pogrešan način navodi pravni status optuženog i priroda prestupa koji je počinio. To ima za rezultat da na sud dođu i ljudi koji nisu bili umešani u korupciju i sa njom povezanim delima. Neki sudovi izriču kazne koje su niže od onih propisanih zakonom. Ponekada se desi da lice krivo po administrativnom osnovu bude oslobođeno bez osnova. Ne poštuje se uvek ni propisana dužina postupka. Sudije ignorišu kršenje zakonske procedure u predmetima kada je reč o odgovornosti građana za koruptivne prestupe i ispunjavanju obaveze službenih lica da provere okolnosti prestupa, napišu prijavu ili da dostave tu prijavu sudu na razmatranje.⁴⁰

Jedan od deset državnih službenika bio je osuđen za administrativnu korupciju u prvih šest godina nakon stupanja zakona na snagu. U isto vreme, nije bilo nijedne kazne za propust u kontroli korupcije i namernog propuštanja da se prijavi korupcija ili da se podnese prijava sa dokazima o korupciji.⁴¹

Novi krivični zakonik

Od septembra 2001. Ukrajina ima na snazi novi krivični zakonik. Ovaj zakonik, kao i prethodni, sadrži poglavlje o krivičnim delima u vezi sa javnom službom. Ima i nekih promena. Kao prvo, tu su nova krivična dela u vezi sa korupcijom pripadnika organa gonjenja. Ovde je reč o zloupotrebi ovlašćenja ili službenog položaja i traženju mita od strane pripadnika tih organa. Kazne za takva dela su veće od kazni za druga krivična dela iz ovog poglavlja i kreću se od 5 do 12, odnosno od 3 do 7 godina zatvora. Neke promene u krivičnom zakoniku se odnose i na kazne. Uopšte uzev, kazne su umerenije nego u starom zakoniku, sa izuzetkom slučaja kada službenik traži mito. Na primer, za primanje mita u naročito velikom iznosu (više od 500 neoporezovanih minimalnih zarada) ili kada je počinitelj na najvišim položajima, kazna je bila između 10 i petnaest godina zatvora i praćena je oduzimanjem imovine i zabranom da osuđeni dođe na određene položaje ili se bavi određenim aktivnostima narednih pet godina. Po novom zakoniku isti zločin se kažnjava između osam i dvanaest godina zatvora i zabranom izbora na položaje odnosno bavljenja određenim aktivnostima do tri godine, takođe uz oduzimanje imovine. Traženje mita kažnjava se po novom zakoniku sa dve do pet godina zatvora, dok je ranije kazna bila do dve

40 Opšta sednica Vrhovnog suda Ukrajine, Rezolucija broj 13 od 25. maja 1998, O praksi sudova pri određivanju slučajeva korupcije i drugih povezanih prestupa.

41 Id., videti takođe u Particularities; supra napomena 8, str. 3.

godine zatvora. Novčane kazne, koje su novi vid krivičnog sankcionisanja podmićivanja i povezanih prestupa, koriste se kao alternativa kazni zatvora. Na primer, alternativna kazna za primanje mita je novčana kazna u visini između 750 i 1 500 neoporezovanih minimalnih zarada. Posredovanje u podmićivanju je takođe izbačeno iz Krivičnog zakonika, budući da su od 1960, kada je stari zakonik stupio na snagu, kazne po ovim odredbama retko izricane.

Donete su i druge mere sa ciljem borbe protiv korupcije u zemlji. Složeni ciljani program za borbu protiv kriminala u periodu 1996–2000, usvojen 1996, sadržavao je plan za primenu određenih antikorupcijskih radnji. Ovaj program obuhvata krivično pravo, građansko obrazovanje, tehničku pomoć i finansijske reforme. Ministarstvo unutrašnjih poslova preuzelo je vođstvo u sprovođenju programa, a predsednikovoj administraciji poverena je uloga ključnog primenitelja. Više od jedne trećine predviđenih radnji nije ispunjeno. Ove akcije, o čijim dostignućima nisu podnošeni zvanični izveštaji, nisu donele pozitivne rezultate, nisu eliminisale uzroke i faktore koji pomažu da dođe do kriminala i korupcije. Mada se može primetiti da je nakon usvajanja programa došlo do nekih hapšenja, treba primetiti da su većina uhapšenih bili obični kriminalci, a ne prestupnici visokog ranga koji privredi nanose najveću štetu.

Predsednik je 1998. odobrio Nacionalni program za borbu protiv korupcije za period 1998–2005. Program upotpunjava Koncept za borbu protiv korupcije. Oba dokumenta opisuju uzroke korupcije u državi i uključuju brojne i raznolike mere koje treba preduzeti kako bi se korupcija smanjila. Međutim, sve te mere su veoma opšteg karaktera, a nema kontrolnog mehanizma koji bi obezbedio njihovu primenu.

Novembra 2000. predsednik je potpisao uredbu pod nazivom „O dodatnim merama za borbu protiv korupcije i drugih prestupa u ekonomskoj i socijalnoj sferi i koracima za obezbeđivanje ekonomične upotrebe državnih fondova“. U skladu sa tom uredbom, kabinet ministara je odredio najveće cene automobila, nameštaja i opreme koja se stavlja na raspolaganje visokim funkcionerima i javnim službenicima na nižim položajima.

Takođe, nedavno je usvojena i Rezolucija kabineta ministara „O primeni državne statistike o korupciji“. Namera je da statistike uključuje

krivične i administrativne presteupe i osobe koje su osuđene po optužbi za korupciju.⁴²

I drugi zakoni regulišu razne aspekte antikorupcijskih napora, među kojima je „Zakon o organizacionim i pravnim osnovama borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala“. Tu su i ukazi predsednika „O koordinacionom odboru za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala“, „O hitnim merama za olakšanje borbe protiv kriminala“ i „Složeni program prevencije kriminala za 2001–2005“, i na kraju odluka kabineta ministara pod nazivom „O sprovođenju Zakona za borbu protiv korupcije od strane centralnih i regionalnih organa izvršne vlasti“.

Pored toga, postoje i nacrti zakona u parlamentu. To su „Zakon o transparentnosti vladinih informacija i informacija o visokim državnim službenicima“, koji ima za cilj da javnost dobije informacije o vladinim telima i visokim službenicima države; „Zakon o istražnom odboru Vrhovne rade“ i „Zakon o specijalnom tužiocu“, koji bi trebalo da olakšaju parlamentarnu kontrolu korupcije u vladinim strukturama.

Pomenuti zakoni su stvorili sistem organa vlasti koji ima ovlašćenja da kontroliše korupciju. To su Koordinacioni odbor za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i specijalna odeljenja u sledećim organima: Odeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, poreska policija, Služba državne bezbednosti Ukrajine i služba glavnog tužioca.

Aktivnosti građanskog društva

Jedno od postignuća vladine antikorupcijske kampanje jeste rast broja nevladinih organizacija koje se bave pitanjem korupcije. U 1999. u Ukrajini je registrovana koalicija nevladinih organizacija „Sloboda izbora“. Godinu dana kasnije ta koalicija je započela Nacionalni anti-korupcijski program. Program čini nezavisni sistem akcija nevladinih organizacija sa ciljem sprečavanja ili smanjivanja korupcije u Ukrajini. Glavni cilj je promena odnosa prema korupciji i eliminisanje njenih osnovnih uzroka. Trenutno, u okviru Antikorupcijskog programa rade 132 nevladine organizacije na oko 40 projekata u raznim regionima zemlje. Aktivnosti kojima se bave su monitoring rada vlade, pružanje

42 Vlada postavlja plafon cena za funkcionerske automobile i opremu, Segodnya, 10. april 2001, str. 4.

pravne pomoći i obrazovanje građana, unapređenje transparentnosti rada nacionalne i regionalnih vlada.

Te iste godine je registrovan i ukrajinski ogranak Transparency Internationala. Organizacija je za sebe uzela ime „Ukrajinska transparentnost i integritet“. Ovih dana su uspostavljena javno-privatna partnerstva radi većeg integriteta u tri oblasti Ukrajine. Ove aktivnosti su usmerene na okupljanje svih sektora radi razvoja antikorupcijskih strategija i jačanja kapaciteta najslabijih karika u građanskom društvu i vlasti. Saradnja omogućava delotvornu interakciju sa organima vlasti koji su zaduženi za borbu protiv korupcije.

Zaključak

Nije potrebno praviti zaključak koji bi se sastojao od spiska neophodnih mera za unapređenje situacije u Ukrajini u vezi sa korupcijom. Sve te mere su već napisane u odgovarajućim dokumentima ukrajinskih vlasti ili su pobrojane u dostupnoj literaturi i publikacijama o toj temi.

Situacija koju sam opisao navodi me na zaključak da trenutno postoji pravni i organizacioni okvir za uspešno smanjivanje korupcije u zemlji. Ono što nedostaje da bi taj okvir zaista bio delotvoran jeste politička volja na najvišim nivoima vlasti, gde je korupcija i dalje van kontrole.

U Ukrajini su taktike jasne, ali strategiju treba promeniti. Aktivisti u borbi protiv korupcije treba da promene svoje ponašanje. Pre svega, trebalo bi razmotriti promenu terminologije. Izraz „borba“ po mom mišljenju nije najbolji zato što on podrazumeva da će krajnji ishod biti pobjeda. Međutim, na ovom polju nije moguće postići pobjedu koja bi se ogledala u odstranjivanju korupcije. U sadašnjoj situaciji, cilj anti-korupcijskih aktivista treba da bude smanjivanje korupcije. Nadalje, najveće snage antikorupcijskih napora treba usmeriti na njene najozbiljnije pojavne oblike. Sitna korupcija, poput davanja poklona nadređenima, doktorima i učiteljima, postala je deo nacionalnih običaja i (za sada) bi se trebalo njome baviti jedino ako ima ozbiljne posledice ili ako sadrži elemente iznude. Mentalitet naroda je prevelika stvar da bi ga neko spolja mogao promeniti u bespoštednoj borbi. Kao treće, veoma je važno razumeti da do smanjivanja korupcije može doći jedino postepeno. Treba vremena, i verovatno se može reći da je Ukrajina, nakon svojih deset godina nezavisnosti i 80 godina „socijalizma“ i njegovog nasleđa u prilično dobrom stanju po pitanju antikorupcijskih aktivnosti, čak i po pitanju korupcije na visokim mestima. Unutar zemlje vlasti

treba da blisko sarađuju sa građanskim društvom. Na međunarodnoj sceni je veoma važno da budu aktivnije u razmeni iskustava sa zemljama koje su slične Ukrajini po svojoj istoriji i mentalitetu. To su zemlje bivšeg Sovjetskog Saveza i zemlje istočne i srednje Evrope.

Uputnice

‘Corruption Watch’, Ukrajinski centar za nezavisna politička istraživanja, #10, 22 July 1998, navedeno prema Louise I. Shelley, Organizovani kriminal i korupcija u Ukrajini: prepreke za razvoj tržišne privrede (Organized Crime and Corruption in Ukraine: Impediments to the Development of a Free Market Economy), Demokratizatsiya — The Journal of Post-Soviet Democratization (Fall 1998), str. 648-663, str. 658.

Crime Digest, januar 2001, ambasada SAD-a u Ukrajini, Kijev, na <http://www.usemb.kiev.ua>

„Ekonomija protiv sivog sektora: ko će pobediti?“ („Economics vs. Shadow Sector: who will win?“), intervju sa šefom Državne službe za borbu protiv privrednog kriminala, general-pukovnikom Milicije Viktorom Litvinjenkom sa Verom Valerko, Ukrajinska milicija, #7, 2001, str. 8-10.

Freedom House Medijski odgovor na korupciju u novim demokratijama, na <http://freedomhouse.org/reports/mediatxt.html>

Horodetska Olena, Ukrajinski sud ukinuo pritvor Kučminoj protivnici, 2. april http://dailynews.yahoo.com/hlx/nm/20010402/wl/ukraine_politician_dc_1.html

Vlada postavlja plafon cena za funkcionerske automobile i opremu, ‘Segodnya’, 10. april 2001, str. 4.

Zakon Ukrajine „O borbi protiv korupcije“, 5. oktobar 1996, 356/95.

Louise I Shelley, Organizovani kriminal i korupcija u Ukrajini: prepreke za razvoj tržišne privrede (Organized Crime and Corruption in Ukraine: Impediments to the Development of a Free Market Economy), Demokratizatsiya — The Journal of Post-Soviet Democratization (Fall 1998), str. 648-663, str. 658.

Marunych Dmytro, Staza transparentnosti (The path of transparency), East West Institute, Ukraine Regional Report, br. 14, 1. mart 2001. i Anti-corruption Bulletin, br. 3, 2000, na www.anticorruption-ua.org.

Nagle Chad, Revolucija dolazi u Ukrajinu (The Revolution Comes to Ukraine), At The End of History, 30. mart 2001, na <http://www.antiwar.com/>

Trećina ukrajinskih TV-kanala je u vezi sa poslanicima i čelnicima lokalnih vlasti (One-third of Ukrainian TV channels tied to MPs, local authorities), official BBC Monitoring Service - United Kingdom; 9. april 2001, na <http://globalarchive.ft.com/globalarchive/article.html>

Posebnosti korupcije u Ukrajini (Particularities of National Corruption), novine "Svoboda" #27 (61), 17-24. jula 2001, str. 3-7. (Transkript parlamentarne debate o problemima korupcije u Ukrajini, 4. jul 2001)

Pidluska Inna, Korupcija nasuprot čistom poslovanju u Ukrajini (Corruption versus clean business in Ukraine), na <http://www.ucipr-kiev.ua/ert/ert1702.html>

Opšta sednica Vrhovnog suda Ukrajine, Rezolucija broj 13 od 25. maja 1998, O praksi sudova pri određivanju slučajeva korupcije i drugih povezanih prestupa.

Program borbe protiv korupcije u organima i odeljenjima unutrašnjih poslova Ukrajine, Imenom Zakonu (novine ukrajinske policije), 8. maj 2001, br. 18-19

Ivan Sikora, koordinator nacionalnog antikorupcijskog programa „Koalicija za slobodan izbor“ ("Freedom of Choice Coalition"), Antikorupcijski projekti ukrajinskih nevladinih organizacija: zajednički problemi vode zajedničkim akcijama (Anti-corruption Projects of Ukrainian NGOs: Common Problems Led to Common Actions), prezentacija na međunarodnoj konferenciji „Antikorupcijske strategije za zemlje u tranzicionim ekonomijama: zajednički problemi, zajednička rešenja“ ("Anti-corruption strategies for countries with transition economies: common problems, common solutions"), 18-21. jula 2001, Kijev, Ukrajina.

Transparency International Corruption Perception Index na <http://www.transparency.de/documents/cpi/index.html>

Ukrajina: podizanje optužnice protiv sudije koji je oslobodio bivšu vicepremierku (Ukraine: Charges to be brought against judge who

freed ex-deputy premier), BBC Monitoring Service - United Kingdom; 5. april 2001, na <http://globalarchive.ft,-com/globalarchive/articles,html?print=true&id=010402003508>

Ukrajina: izveštaj o kriminalu i bezbednosti za 2000. (Ukraine: Crime and Safety Report, 2000), ambasada SAD-a u Ukrajini, Kijev, dostupno na <http://www.usemb.kiev.ua/>

Ukrajina: penzionisani policajci izvode proteste, traže socijalna davanja (Ukraine: Retired policemen stage protests, demand social payments), BBC Monitoring Service - United Kingdom; 20. mart 2001, na <http://globalarchive.ft.com-/globalarchive/article,html?id=01032004089&query=ukraine#docAnchor010320004089>

„Ukrajina: šef službe bezbednosti upozorava na političke ambicije lokalne mafije“ (‘Ukraine: Security Chief Warns of Local Mafia’s Political Ambitions’, FBIS-SOV-96-219 Daily Report, 8 November 1996), navedeno prema: Louise I. Shelley, ‘Organized Crime and Corruption in Ukraine: Impediments to the Development of a Free Market Economy’, Demokratizatsiya — The Journal of Post-Soviet Democratization (Fall 1998), str. 648-663, str. 658.

Ukrajinski poslanici polažu nade u istragu SAD-a o korupciji u Ukrajini, Ukrajina Moloda, 21. april 2001, str. 4.

Šef ukrajinske poreske službe govori o pitanjima poreske politike, Den, Kijev, na ukrajinskom, 28. mart 2001, str. 4.

Ushapovskiy V., „Siva ekonomija kao dobavljač sredstava za organizovani kriminal“ („Shadow Economy as a Source Supplier for Organized Crime), Pravo Ukrainy #4, 2001, str. 48.

Zeleneckiy V., Kalman O., „Korupcija u Ukrajini i organizacioni pravni osnovi za borbu protiv nje“ („Corruption in Ukraine and Organizational and Legal Foundations of Fighting It), Pravo Ukrainy, #4, 2001, str. 13-17

Zeliuk Vitaliy, „Traganje za rentom na nivou regiona (“Rent seeking” on Regional Level), EastWest Institute, Ukraine Regional Report, Issue #14, 1. mart 2001.

Reforma institucija i pokušaji borbe protiv korupcije: slučaj Italije¹

Džejms L. Njuel (James L. Newell)²

Uvod

Od kojih uslova zavisi da li će antikorupcijski naponi u liberalnoj demokratiji biti više ili manje intenzivni? U kojim okolnostima se pod okriljem vlade javljaju pokušaji da se korupcija suzbije? Mada je korupcija, kao i siromaštvo, uvek bila sa nama (Williams, 2000: xii) i mada će tu uvek i biti, važno je da sebi postavimo ova pitanja iz najmanje dva razloga. Kao prvo, korupcija može da ima ozbiljne i razorne posledice. Zbog korupcije dolazi do napuštanja normativno regulisanih kriterijuma za raspodelu resursa. Umesto onoga što piše u zakonu, razmena se vrši na tržištu, a distributivne posledice tog tržišta zavise od arbitrarne i nejednake raspodele novca i drugih sredstava. Podrivajući načela jednakosti i transparentnosti, korupcija subverzivno deluje na liberalnu demokratiju. Korupcija naduvava troškove javnih službi, održava administraciju neefikasnom i stvara buduću korupciju (Newell and Bull, 2003a). Kao drugo, zapitaćemo se kako i, moglo bi se dodati, pod kojim

- 1 Izmenjena verzija ovog poglavlja biće objavljena u žurnalu *Modern Italy* pod naslovom „Politika umanjena korupcije: slučaj Italije“ (Corruption mitigating policies: the case of Italy).
- 2 Autor je predavač političkih nauka na University of Salford, UK.

uslovima dolazi do toga da se protiv korupcije deluje i na koji način ćemo odrediti da li su te aktivnosti bile uspešne ili ne.

Prepoznajući poslednjih godina da je politička korupcija uvek bila moćni neprijatelj dobre vladavine širom sveta (Eigen, 1996: 158), sve veći broj istraživača ispituje uticaj antikorupcijskih strategija u pokušaju da dođe do zaključka na koji način treba pristupiti rešavanju ovog fenomena.³ Mnogo je manje učinjeno kako bi se ustanovilo od kojih se okolnosti može očekivati da će dovesti do usvajanja ovakvih strategija. Kada se na tom polju nešto i radilo, istraživanja su se bavila manje razvijenim zemljama. Možda se stvari odvijaju na taj način zbog utiska da se korupcija uglavnom može naći unutar tih zemalja, kao i zbog shvaćanja da su razvijene zemlje korupciju iskusile u ranijim fazama svoga razvoja i da su je kasnije stavile pod kontrolu kroz spektar antikorupcijskih reformi. U takvim okolnostima verovatno se misli da su i uslovi u kojima se rađaju antikorupcijski naponi takođe već poznati i da to mogu biti faktori u vezi sa ekonomskim razvojem, političkom demokratijom, širenjem normi koje obezbeđuju „pravičan proces“ i pritisak javnog mnjenja. Nakon eksplozije korupcionaških skandala u razvijenim zemljama počev od ranih devedesetih, ubedljivost takvih verovanja ozbiljno je uzdrmana. Stoga istraživanje o antikorupcijskim strategijama u razvijenim industrijskim zemljama dolazi u pravo vreme.

Ovo poglavlje je fokusirano na slučaj Italije i počinje razmatranjem uslova za koje se veruje da su u vezi sa većim ili manjim naporima na suzbijanju korupcije. Početni argument će biti da postoje teoretski i empirijski razlozi za očekivanje da će promene institucija uticati na odgovor koje vlasti daju na korupciju. U radu ćemo dalje opisati na koji način su institucionalni aranžmani doveli do manje posvećenosti antikorupcijskim naporima pre sredine devedesetih godina i kakvi su se novi institucionalni aranžmani javili od tog doba. Čini se da nijedan od tih novih aranžmana nije ispunio očekivanja koja su u njega polagana. Nade su posebno bile velike u vezi sa promenom izbornog zakona koja je vodila stvaranju uglavnom bipolarnog partijskog sistema. Poslednji deo ovog rada ima za cilj da istraži razloge zbog kojih su očekivanja izneverena.

3 Neki od najautoritativnijih priloga do sada prikupljeni su u knjizi koju su uredili Vilijams (Williams) i Doig (Doig) (2000).

Pokušaji borbe protiv korupcije

Dobra polazna tačka za definisanje „antikorupcijskih napora“ jeste da se razmisli šta bi, a priori, mogli biti njihovi najbliži uzroci. Apstraktno gledano, pokušaji borbe protiv korupcije mogu pripadati dvema kategorijama: a) naponi policijskih i sudskih istražitelja da osumnjičene privedu pravdi i b) naponi zakonodavaca da postave okvir u kojem će se sprečavati da do korupcije uopšte i dođe.

U svim demokratskim zemljama u bilo koje doba, kao i u okviru svake pojedinačne zemlje tokom vremena, moglo bi se očekivati da će intenzitet istražnih aktivnosti zavisiti od najmanje sedam međusobno povezanih činilaca:

- politička kultura/nivo socijalnog kapitala;
- nivo korupcije (koji će grafički predstavljen u odnosu na antikorupcijske napore verovatno izgledati kao obrnuto slovo „U“);
- postojanje resursa za vođenje istrage;
- javni/politički pritisak za vođenje istrage;
- način na koji istražitelji vide posledice korupcije;
- način na koji istražitelji vide posledice izloženosti korupciji;
- moć onih koji bi pretrpeli štetu usled pokušaja borbe protiv korupcije i koji im se zbog toga opiru.

U demokratskim zemljama u bilo koje doba, kao i u okviru pojedinačne zemlje tokom vremena, moglo bi se očekivati da intenzitet zakonodavnih napora da se korupcija spreči zavisi od veoma sličnog niza činilaca:

- politička kultura/nivo socijalnog kapitala;
- nivo korupcije;
- javni pritisak radi usvajanja zakona koji sprečavaju korupciju;
- način na koji zakonodavci vide posledice korupcije;
- moć onih koji bi se usled sprovođenja antikorupcijskog zakonodavstva našli na gubitku.

Sve ove varijable se i same nalaze pod uticajem kratkoročnih makroekonomskih promena. Na primer, često se kaže da je važan činilac koji objašnjava vreme izbivanja korupcionaškog skandala Tangentopoli („grad mita“) u Italiji 1992. bio pad Berlinskog zida. Istražne sudije su nakon pada zida bile svesne da prvi put nakon četrdeset pet godina mogu da napadnu vladajuću klasu, u kojoj je korupcija bila raširena, za njena nedela, a da time ne povećaju rizik od dolaska velike Italijanske komunističke partije na vlast (Newell, 2000: 60; Pasquino, 2001). Izgleda da je pod uticajem političkih promena došlo i do povećanog javnog i političkog pritiska da se povede borba protiv korupcije i da se stoga obezbedi više sredstava za istragu korupcije. Na primer, u Britaniji je promena vlasti 1997. izložila Laburističku partiju ogromnom pritisku radi suzbijanja korupcije u lokalnim većima. Naime, laburisti su bili

svesni da je pitanje primene standarda igralo važnu ulogu u porazu odlazećih konzervativaca i stoga je položaj laburista bio veoma ranjiv kada se uzme u obzir da se dosta pisalo i o slučajevima korupcije u nekim većima u kojima su oni imali kontrolu (Doig, 2003).

Ima mnogo razloga da se zaključi da istražni i zakonodavni napori da se korupcija suzbije u velikoj meri zavise od makroekonomskih promena. Iz aktuelne literature o strategijama za borbu protiv korupcije moglo bi se zaključiti da te promene pripadaju brojnim različitim kategorijama.

Prvo, tu su izmenjeni pritisci i podsticaji koji dolaze iz međunarodnog okruženja. Komunizam koji smo pomenuli jedan je takav primer. Drugi primer je inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) da se usvoji antikorupcijski program koja potiče iz 1989. Ta inicijativa je verovatno bila plod diplomatskog pritiska SAD-a (Delare, 2000). Ovaj program je, kako neki kažu, „imao katalitičko dejstvo i doveo je do dramatične promene politike tokom poslednjih deset godina“ (Pieth, 200: 52). OECD je, ubedivši svoje brojne članice da se saglase sa Konvencijom o suzbijanju podmićivanja stranih javnih službenika iz 1997, takođe uspeo da ubedi nekoliko potpisnica da shodno Konvenciji izmene domaće zakonodavstvo i ukinu poreska oslobađanja za mito dato u međunarodnim poslovnim transakcijama (Millet-Einbinder, 2000).

Kao drugo, to su mehanizmi koji potiču od jednodržavnih političkih događaja u domaćem okruženju. Na primer, tu govorimo o događajima poput izbornih rezultata i onoga što je najvidljivije, političkih skandala. Postoji mnoštvo takvih primera, poput afere Votergejt, donošenja zakona u SAD-u protiv podmićivanja u inostranstvu i naftnog skandala koji je 1974. doveo do donošenja zakona o finansiranju političkih stranaka u Italiji. Pojava ovih dramatičnih događaja na domaćoj sceni često je bila nepredvidljiva, dok je priroda njihovog uticaja obično nedvosmislena i očita. Obično, ovakvi događaji stvaraju iznenađan i snažan pritisak javnosti da se deluje, tako da su vlasti dužne da odgovore na taj pritisak plaćajući na taj način cenu opstanka na položaju. Iz tih razloga, ovi uzroci antikorupcijskih aktivnosti nisu naročito zanimljivi.

Daleko je zanimljivija treća vrsta promena, a to su promene institucija. Često se smatra da neki institucionalni aranžmani više pogoduju visokoj korupciji nego drugi. Na sličan način i na osnovu tog shvatanja, čini se razumnim da pretpostavimo da će neki institucionalni aranžmani biti pogodniji od drugih i za borbu protiv korupcije. Ako ništa drugo, ovakvo shvatanje treba prihvatiti iz razloga što će uticaj najmanje jedne od pobrojanih varijabli (to jest, pritisak javnosti) varirati u zavisnosti

od institucionalnog aranžmana kroz koji se kanališe. Shodno tome, čini se razumnim pomisliti da kada se institucionalni aranžmani menjaju, dolazi do promene i u vrsti i u učestalosti napora protiv korupcije.

Sudeći prema ranijim istraživanjima, možemo očekivati da sledeće vrste institucionalnih promena imaju uticaja: reforma izbornog sistema, promena partijskog sistema, promene u raspodeli moći između središnjih i subdržavnih nivoa vlasti. Kada je sve ostalo isto, demokratije u kojima se glasa po zatvorenim listama proporcionalnog predstavljanja imaju više šansi da dožive pokušaje borbe protiv korupcije od demokratija u kojima se glasa za otvorene liste. Razlog tome je što kod otvorenih lista gubitnici antikorupcijskih reformi, a samim tim i potencijalni protivnici tih reformi, bivaju malobrojniji i/ili manje moćni. To se događa zato što u sistemu zatvorenih lista šanse određenog kandidata da bude izabran zavise od partijskog vođstva koje određuje redosled kandidata na listi. Sa druge strane, u sistemu otvorenih lista birači imaju mogućnost ne samo da odaberu partiju već i da izraze svoje sklonosti prema pojedinim kandidatima koji se na listi nalaze. Tada šanse kandidata da bude izabran zavise od njegove ili njene uspešnosti da se izbore sa partijskim drugovima sa liste, što ohrabruje pružanje pogodnosti glasačima kroz patronažu, koja se lako može izroditi u potpunu korupciju.⁴ Barbara Džids (Geddes, 1991; 1994), koja je istraživala reformu javnih službi u Latinskoj Americi, tvrdi da je u Kolumbiji i Urugvaju glasanje u sistemu srazmernog predstavljanja po zatvorenim listama olakšalo reforme, dok Brazil i Čile, koji imaju sistem sa otvorenim listama, u reformama nisu bili uspešni (navedeno prema Rose-Ackerman, 1999: 201).

Ideja da osobine partijskog sistema imaju uticaj na pokušaje u borbi protiv korupcije potiče od primera iz devetnaestog veka, kada su Britanija i Sjedinjene Države sprovodile reformu javnih službi. U obe ove zemlje partije sličnih snaga bile su u stanju da samostalno formiraju vlast i menjale su se na tom položaju. To se povoljno odrazilo na reformu zahvaljujući činjenici da ukoliko reformatorska partija može da dobije glasove zalažući se za promene, taj dobitak se mora porediti sa gubitkom glasova do kojeg dolazi usled umanjene mogućnosti za koruptivnu razmenu. Svaka partija koja se zalaže za reformu može pretrpeti i takav gubitak glasova u korist rivalske partije koji će biti veći od onoga što dobije zalaganjem da se sistem učini čistijim. Verovatnije je da će se tako nešto dogoditi kada vladajuća partija ima veću mogućnost

4 Mada, kako Rouz-Ejkerman (Rose-Ackerman, 1999: 202) naglašava, kontrast između sistema zatvorenih i otvorenih lista nastaje kao neophodan, ali ne i dovoljan uslov. „Ukoliko je partijsko vođstvo korumpirano, ono će tražiti sistem zatvorenih lista kao sredstvo kontrole nad svojim članovima kontrolom njihovih položaja na listi.“

koruptivne razmene od rivala. Štaviše, postoji i „mana prvog poteza“, u smislu da će partija koja se zalaže za reforme verovatno platiti veću cenu od onih koji nastavljaju započete promene (Rose-Ackerman, 1999: 201). Zbog toga je verovatno da u višepartijskim sistemima sa nejednakim pristupom koruptivnoj razmeni neće biti uloženo mnogo napora u reforme. Sa druge strane, u dvopartijskom sistemu sa redovnom smenom vlasti partije će biti u sličnom položaju po pitanju pristupa koruptivnoj razmeni, tako da ako uspeju da ostvare saradnju u radu na promenama, nijedna stranka neće izgubiti glasove i podeliće svaku korist koju reforma donese. Iz navedenih razloga reforme su verovatnije u partijskim sistemima sa takvim karakteristikama nego u sistemima prethodnog tipa.

Najzad, distribucija moći između centralnih i decentralizovanih jedinica vlasti može da bude od značaja za procenu verovatnoće pojave pokušaja borbe protiv korupcije. I ovde je primer Amerike iz 19. veka uzor. S jedne strane, birači su počeli da obraćaju pažnju na to koliko im efikasno vlada pruža usluge. Federalni političari su uočili da je deljenje privilegija, koje je odnosilo mnogo vremena i energije, postalo više politički trošak nego korist. Sa druge strane, partijski šefovi na državnom i lokalnom nivou su sve više kontrolisali raspodelu, a njihovi interesi nisu uvek bili u skladu sa interesima političara sa federalnog nivoa. Federalni političari su podržali reformu budući da je to bio put da umañje moć rivala na nižim nivoima vlasti (Rose-Ackerman, 1999: 206).

Potpuno je jasno da je institucionalni profil demokratske zemlje značajan za napore te zemlje u borbi protiv korupcije. U sledećem odeljku opisaćemo odlike institucionalnog uređenja u Italiji koje je delovalo kao kočnica antikorupcijskim naporima, kao i osnove za institucionalne promene tokom devedesetih od kojih se očekivalo da donesu napredak.

Napori za borbu protiv korupcije u Italiji

Do devedesetih godina prošlog veka, zakonodavni napori za borbu protiv korupcije u Italiji obarani su prirodom partijskog i izbornog sistema, a pokušaji vođenja istrage niskim nivoom samostalnosti sudstva od političkih institucija.

Od kraja Drugog svetskog rata do kraja hladnog rata, osnovna odrednica formiranja svih koalicija bila je u široko rasprostranjenom antikomunističkom raspoloženju, koje je formulisano u takozvanom *convenio ad excludendum*. Reč je o sporazumu između partija u skupštini da

partija druga po veličini i najdalje na levom krilu, Italijanska komunistička partija (PCI), nije prihvatljiva za koalicionog partnera i da nikada ne treba da bude primljena u vladu. Na sličan način, parlamentarna partija koja se nalazila najdalje na desnoj strani političkog spektra, neofašistički Italijanski socijalni pokret, takođe je bila isključena. To je dovelo do neprestanog boravka u vladi centrističke partije demohrišćana, kao nužnog sastojka bilo koje izvodljive vladajuće koalicije.

To je za Italiju imalo nekoliko značajnih posledica. Kao prvo, demohrišćani i njihovi saveznici znali su da im sporazum o isključenju levih i desnih ekstremista praktično garantuje mesto u vladi bez obzira na ishod izbora, zbog čega je nakon pada svake vlade (bilo ih je preko pedeset između 1945. i 1992) manje-više brzo dolazilo do formiranja nove, sačinjene na osnovu manje ili više izmenjene kombinacije istih partija. To znači da su partije bile izložene malom ili nikakvom pritisku da usvoje dosledne zakonske programe i da su stoga bile pod malim pritiskom da naprave vladu koja će imati bilo kakve stvarne moći u odnosu na zakonodavno telo. Usled toga, visoke partijske vođe, koje su imale moć kontrole nad sledbenicima, nisu težile da postanu ministri, već su te položaje prepuštale drugorazrednim igračima. Činjenica da premijer nije birao kolege u vladi, već su to činili partijski sekretari, savim prirodno je vodila tome da premijeri nisu uživali naročit autoritet.

Kao drugo, slabost premijera i izvršne vlasti uopšte značila je ne samo to da su vlade i partije koje ih snabdevaju kadrovima pod slabim pritiskom da usvoje dosledne zakonodavne programe već i da sama izvršna vlast ima veoma malo snage da tako nešto učini. Shodno tome, partije su za dobijanje i zadržavanje podrške na izborima pribegavale distributivnim merama manjeg obima, koje su im omogućavale da uspostave pokroviteljski odnos sa svojim sledbenicima. U takvoj situaciji, suština pregovora pred formiranje vlade vodila se oko toga na koji način da se podele ministarski i podsekretarski položaji među partijama koje su nestrpljivo želele da ih kontrolišu kako bi kao patroni svojoj klijenteli imali šta da pruže. Tako su partije zašle u široke oblasti države i društva, a takva situacija je dobila i naziv – *partitocrazia* ili „strankovlada“.

Kao treće, znajući da će uvek biti osnova svake održive vladajuće koalicije, demohrišćani su se razdvojili na frakcije, a zbog sistema *partitocrazije*, glavna linija razdvajanja na frakcije bili su sukobi oko raspodele resursa za patronažu, a ne oko ideologije i politike. Izborni sistem je ovakve podele dodatno jačao, budući da je to bio sistem otvorenih lista u kojem su birači mogli da izraze sklonosti prema najviše četiri kandidata sa liste koju zaokružuju.

Kao četvrto, isključenje komunista je značilo, na paradoksalan način, da je njihovo ponašanje u skupštini pokazivalo osobine „odgovornosti“, gde se pod „odgovornim“ smatra samo delimično vidljiva sklonost ka saradnji u funkcionisanju partitocrazije i usvajanju mera koje su bile donošene iz razloga zasnovanih na patronaži. S jedne strane, duboka ideološka podela koja je odvajala komuniste od drugih partija vodila ih je neprestanoj potrazi za sopstvenom legitimnošću, kao jednim sredstvom za širenje podrške birača van kruga vernih obožavalaca. Sa druge strane, nestabilnost koalicione solidarnosti u vlasti često je vodila tome da usvajanje neke odluke zavisi od podrške ili uzdržavanja predstavnika jedne ili više opozicionih partija. Štaviše, član 72. Ustava omogućava parlamentu da, uz nekoliko izuzetaka, zakonotvorna ovlašćenja prenese na svoje odbore. Proces usvajanja zakona „samo kroz odbor“ može se oboriti na zahtev jedne desetine članova parlamentarnog doma o kojem je reč. U tom slučaju se zakon vraća na razmatranje na plenarnoj sednici. Obe ove odlike italijanskog sistema dale su komunističkoj opoziciji značajnu moć blokiranja donošenja zakona zasnovanih na patronaži, sa kojima se na rečima nisu slagali. Uzdržavanje komunista od takvog ponašanja predstavljalo je vredno sredstvo dokazivanja da imaju „odgovorne“ namere.

U takvoj situaciji postojala su najmanje dva razloga zbog kojih italijanske partije nisu bile kadre da sprovedu bilo kakvu stvarnu zakonodavnu ofanzivu protiv korupcije. Kao prvo, vladajuće partije su podršku birača pridobijale služeći se uglavnom patronažom i distributivnim merama manjeg obima. Kao posledica, njihove pozicije su bile ukopane mnoštvom stečenih interesa, od kojih je svaki imao moć da spreči promenu politike. Kljientelizam i patronaža stoga su dodatno slabili mogućnost sistema da na zahteve naroda odgovori koherentnom politikom.

Zbog pojave brojnih činilaca koji su stimulisali kako potražnju za koruptivnom razmenom tako i ponudu na tom polju, počev od sredine sedamdesetih godina (Newell and Bull, 2003b) sam kljientelizam pospešio je širenje političke korupcije do tačke gde je ona postala sistemska. Budući da kljientelizam predstavlja negaciju vrednosti univerzalizma, to jest „principa da svaka osoba bude cenjena na isti način, bez obzira na to o kome se radi“ (Sharrock, 1977: 507), oni čija moć od njega zavisi suočavaju se sa manjim moralnim troškom kada u slučaju ugroženosti, a radi odbrane svojih položaja pribegnu nezakonitim radnjama. Ukoliko se odluče da rade nezakonito, koruptivna razmena će im biti bliska opcija, jer ima mnogo toga zajedničkog sa odnosom koji se razvija između patrona i kljienta. Položaj koji omogućava nosiocu da razvije patronski odnos takođe često omogućava i pristup resursima koji omogućavaju koruptivne razmene. Primanjem mita dolazi se do sredstava koja omo-

gućavaju pridobijanje još većeg broja sledbenika, tako da klijentelizam i korupcija pokazuju sklonost ka tome da jedno drugo jačaju.⁵ Kao što se često primećuje, kada se jednom uspostavi mreža korupcije, ona pokazuje težnju da se sama širi. Kao posledica, do ranih devedesetih, stranke koje su Italijom vladale od završetka rata suštinski su se pretvorile u organizacije za sprovođenje uzajamno profitabilnih razmena i stvaranje savezništva između ekonomskih i političkih vladara koji nisu bili spremni da se igde zaustave na putu ostvarenja svojih ciljeva. Korumpirane stranke obično nisu naročito predane kada treba pokušati da se uradi nešto protiv korupcije. U takvim okolnostima, antikorupcijski propisi odvrćaju, ali ne od same korupcije, već od pokušaja da se slome zavera ćutanja i mreže u kojima se neometano sprovode koruptivne razmene. U takvim okolnostima, posedovanje kompromitujućih informacija o kolegama počinje da se koristi kao Damoklov mać, dok „ucena postaje nevidljiv cement koji vezuje političku klasu osuđujući je na dug i prisilan suživot“ (della Porta and Vannucci, 1997; navedeno prema Rose-Ackerman, 1999: 209).

Veoma slični ćinioci ugrožavaju mogućnost sprovođenja iole predane istrage korupcije. U Italiji, kada se pojavi sumnja da je poćinjeno krivićno delo, to treba prijaviti javnom tužiocu, koji je zadužen za prikupljanje i analizu dokaza na osnovu kojih se utvrđuje da li postoji dovoljno osnova da se slućaj pošalje na sud. S jedne strane, javni tužioći imaju znaćajnu moć i, naravno, ima mnogo primera da su pokušali da se bore protiv korupcije mnogo pre ćuvene istrage „Mani pulite“ („ćiste ruke“) koja je iznedrila skandal Tangentopoli u ranim devedestim. Njihova snaga poćiva u dve stvari: prvo, oni imaju znaćajnu nezavisnost, kako od javnih tužilaštava tako i od drugih grana vlasti, da odluće da li će vršiti istragu i kakvu će optužnicu podići.⁶ Kao drugo, javni tužioći pripadaju istoj profesiji kao i sudije, tako da su suđenja često tek nešto više od zvanićne potvrde tužilaćke istrage.⁷ Međutim, upravo zbog svoje moći, javni tužioći su bili na meti politićara i politićkih partija željnih „da imaju prijatelje“ u pravosuđu i da spreće da i sami postanu meta

-
- 5 Klijentelizam kao takav nije oblik korupcije. Videti u: Van Duyne (2001), gde se prelazak iz favorizma u klijentelizam razmatra kao „prelazak Rubikona“ ka korupciji.
- 6 Ćlan 112. Ustava obavezuje javne tužioće da gone sve slućajeve o kojima imaju saznanja, ali obim posla to ćini nemogućim. Odredba tog ćlana takođe im omogućava da pokrenu istragu ne samo na zahtev spoljnih tela već i na sopstvenu inicijativu u vezi sa krivićnim delima za koja smatraju da su moždna poćinjena.
- 7 Ova tvrdnja potiće odatle što glavnina dokaza na kojima sud zasniva svoju odluku potiće iz materijala koje prikupe tužioći, a sudijama ne mora biti poznato koju težinu treba pridati interpretacijama i odabiru dokaza koje je tužilac naćinio (Newell, 2000: 57).

sudskih postupaka (Alberti, 1996: 286). Stoga su političari bili kadri da uspostave neformalne dogovorne odnose sa pojedincima u pravosuđu i da usluge pravosuđa (poput uništavanja političkih protivnika) razmenjuju za političke usluge (na primer, pomoć pri dobijanju mesta u parlamentu).

Dosluh između političara i sudskih istražitelja podstiču još dve odlike pravosuđa: prvo, nedovoljna obuka pre stupanja na dužnost i nepostojanje bilo kakvog razdvajanja sudija i tužilaca. Ovi činioци su sprečili razvoj „koherentnog skupa vrednosti u vezi sa ... profesionalnim integritetom i etikom“ i umesto toga doveli do „korporativne logike prema kojoj pravosuđe ... pokušava da se suprotstavi svakoj meri koja može umanjiti ... njegove ‘privilegije’ i status ...“ (Alberti, 1996: 285). U takvim okolnostima pravosuđu je teško da ostane slobodno od dinamike političkog života u drugim institucijama, a posebno od političkih stranaka čiju podršku traži kada se suprotstavlja neželjenim merama. Kao drugo, činjenica da dvadeset od dvadeset i tri člana Visokog saveta pravosuđa, tela koje upravlja pravosuđem, biraju svi pripadnici pravosuđa *bez obzira* na njihov rang, pogodovala je tendenciji da se takav izbor vrši više po političkim nego po hijerarhijskim kriterijumima. Većina ljudi u sistemu pravosuđa pripadala je jednoj od četiri organizovane frakcije, a svaka frakcija je jasno mogla da se poveže sa nekim delom političkog spektruma. Usled toga, iako frakcije nisu bile formalno povezane sa partijama, pitanja poput raspodele sredstava, disciplinskog kažnjavanja i premeštaja iz jedne pravosudne jedinice u drugu bila su veoma politizovana, dajući razloge sudijama i tužiocima da se povežu sa nekom od partija.

Imajući ovo u vidu, možemo zaključiti da su političke partije često bile u mogućnosti da preko frakcije u pravosuđu koja im je bila ideološki najbliža utiču „na raspoređivanje nosilaca pravosudnih funkcija na položaje, a pogotovo na izbor čelnika organizacionih jedinica pravosuđa“ (di Federico 1989: 35; navedeno prema Alberti, 1996: 287). Pravosuđe je bilo toliko politizovano da su nosioci funkcija često bili spremni da zažmure na korupciju kako bi održali svoje privilegije. Mnogi tužiocі su „pokušavali da slome takav sistem, ali su uvek bili blokirani tokom istraga, bilo posrednim političkim pritiskom na sudije visokog ranga ili odsustvom saradnje kolega. Dakle ... nisu svi pripadnici pravosuđa bili neaktivni, ali ... bilo je dovoljno ‘pokriti’ ključne pozicije kako bi se neutralisala većina tih napora“ (Alberti, 1996: 287).

Ovo nije prvi put da se detaljno raspravlja o uzrocima institucionalnih promena iz devedesetih koje su dovele do preobražaja prethodno opisane situacije. Od uzroka, važno je pomenuti okončanje hladnog rata, rastuće nezadovoljstvo naroda izazvano nemogućnošću vladajućih

partija da se bave doslednim pravljenjem politike i pojavu „mastihtskog ograničenja“ (zbog kojeg troškovi podmićivanja više nisu mogli da se finansiraju kroz porast javnog duga). Svi ovi uzroci ohrabрили su javne tužioce da prekinu neformalne veze sa političkim strankama „i preduzmu istrage u oblastima koje ranije nisu bile pokrивene“ (Alberti, 1996: 289). Skandal *Tangentopoli*, koji je došao kao posledica tog rada, na kraju je doveo do potpune dezintegracije svih partija koje su tradicionalno činile vlast. U međuvremenu se, ranih devedesetih, javio međupartijski pokret za reformu, koji je uspešno tragao za načinom da se promeni zakon o izboru predstavnika naroda u dva doma parlamenta. U tu svrhu su iskoristili ustavnu odredbu koja omogućava da se referendum o zakonima i delovima zakona održi ako to peticijom zatraži najmanje pola miliona birača. Reformatori su nametnuli gotovo potpuno napuštanje proporcionalnog sistema u korist prostog većinskog sistema u nadi da će se birači opredeljavati direktno između levice i desnice. Sistem koji predviđa da se tri četvrtine članova svakog parlamentarnog doma izabere po većinskom sistemu, a samo jedna četvrtina po sistemu srazmernog predstavljanja tera partije da obrazuju predizborne koalicije, pri čemu je normalno da vođa koalicije bude kandidat za mesto premijera. Na taj način birači neposredno mogu da odluče i o sastavu vlade i o premijeru, koji, zahvaljujući tome što praktično dobija mandat od naroda, a protivnike u parlamentarnoj opoziciji, uživa dovoljan autoritet da nametne disciplinu unutar vladajuće koalicije. U skladu sa tim, reformatori su se nadali da će umesto starog sistema vladavine, sa nestabilnim vladajućim koalicijama čiji je sastav više zavisio od pregovora „iza scene“ nakon brojanja glasova naroda nego od samog glasanja, izmenom izbornog zakona stvoriti sistem koji omogućava veću stabilnost, prijemčivost i odgovornost prema narodu.

U vezi sa najvažnijim osobinama partijskog sistema nade reformatora su se većinom ostvarile. Centar političkog spektruma više nije zauzimala jedna partija koja bi bila kadra da isključi ekstreme sleva i zdesna. Partijski sistem u celini je promenio obrise, pa su tako umesto tri pola sada nastala dva. Činile su ga dve široke predizborne koalicije – koalicija levog centra i koalicija desnog centra – obe u nadmetanju da zadobiju apsolutnu većinu mesta u parlamentu (Pasquino, 2004). Novi izborni zakon korišćen je kao pravni okvir tri puta na opštim izborima (1994, 1996. i 2001), a poslednji izbori su doneli dalje učvršćivanje dominantnog većinskog izbornog sistema i nadmetanja između dva partijska pola. Prvi put nakon rata izbori su rezultirali porazom stranke koja je sa vladajućeg položaja tražila reizbor i apsolutnom pobedom opozicione predizborne koalicije.

U ovakvim okolnostima, sve dok promena nosilaca vlasti realno postoji kao mogućnost, izborna sreća vladajuće većine zavisi od njene us-

pešnosti da sprovede koherentan program. Postojanje jedne opozicione koalicije koja teži da postane vladajuća utiče na odnose unutar vladajuće koalicije. Naime, politički izgledi svake od članica vladajuće koalicije su veoma povezani sa uspešnošću ili neuspesima vlade kao celine. Kada se pored svega toga uzme u obzir i razvod sudskog od partijskog sistema koji smo pomenuli, bilo je razumno očekivati da će borba protiv korupcije biti predanija nego što je bila u uslovima koji su postojali pre ove reforme. U sledećem odeljku razmotrićemo u kojoj meri se to zaista i dogodilo.

Napori u borbi protiv korupcije

Kada razmatramo zakonske mere protiv korupcije, najznačajnije je ispitati šta se dogodilo od izbora 1996. do danas. Saziv skupštine nastao nakon ovih izbora izdržao je pun petogodišnji mandat. Prethodni skupštinski saziv iznedrio je dve vlade, čije je vreme rada, a u drugom slučaju i mandat, bilo toliko ograničeno da nikakve značajne reforme nisu bile moguće. Takođe je neophodno razmotriti šta ćemo smatrati „antikorupcijskim merama“. Neke mere se zaista donose sa svrhom delovanja protiv korupcije; u drugom slučaju, smanjenje korupcije može biti slučajan ishod mera donetih sa drugim namerama.

Dela Porta i Vanuči (della Porta and Vannucci, 1999: 40) tvrde da je trinaesti skupštinski saziv, izabran 1996, bio prvi parlament koji je pokušao da se korupcijom bavi na odlučan način. Međutim, s obzirom na napomene istih autora da su mere bile „malobrojne“ i „dvosmislene“ (della Porta and Vannucci, 1999: 45), ovu bi tvrdnju pre trebalo razumeti kao komentar slabog rada ranijih skupštinskih saziva nego kao izraz poštovanja prema učinku ovog parlamenta.

Prva mera, koju je preduzeo predstavnički dom, bila je uspostavljanje specijalne komisije (septembra 1996) sa zadatkom da za razmatranje tog skupštinskog doma pripremi predloge novih zakona o prevenciji i represiji koruptivnih dela. Reč je o velikom zadatku i brojnim propisima, pri čemu je komisija imala na raspolaganju ograničeno vreme za njegovo ispunjenje (novi skupštinski saziv iz 2001. nije ponovio imenovanje komisije). Usled toga, dva meseca nakon što je mandat komisije istekao (krajem marta 1998), skupštinski dom je odobrio samo dva njena predloga. Jedan od tih predloga, koji se bavio odnosom između krivičnih i disciplinskih postupaka protiv javnih službenika, izmenjen je u Senatu (dva skupštinska doma imaju jednaka zakonodavna ovlašćenja), a završno odobrenje parlamenta došlo je tek 8. marta 2001, istog dana kada je prestao mandat skupštinskog saziva zbog raspušta-

nja i raspisivanja novih izbora!⁸ Drugi predlog, „Mere za predupređenje korupcije“, nikada nije postao zakon završivši kao žrtva dugotrajne procedure podnošenja amandmana u skupštinskim domovima, a potom, izgleda, i kao žrtva odluke vođa parlamentarnih grupa, čija je dužnost bila da pronađu mesto za ovaj predlog u dnevnom redu skupštine.⁹

Oba predloga su bili pokušaji da se umanju verovatnoća nastanka dela korupcije povećanjem verovatnoće da počiniac bude uhvaćen, a zatim i kažnjen. Druga dva predloga (koje nije inicirala komisija, već Vlada) polazila su od drugačijeg pristupa za umanjenje korupcije. Tu je polazište bilo pojednostavljivanje administrativnih procedura kao vid smanjivanja broja prilika za koruptivnu razmenu. Ovi predlozi su postali zakon 1997.¹⁰ Otklanjanje birokratskih teškoća neizbežno smanjuje opseg prilika u kojima službenici mogu da ulaze u koruptivnu razmenu tako što bi prodavali posebne „prečice“ za pristup procesu donošenja javnih odluka, pa se od toga može očekivati pozitivan efekat. Međutim, kakvi god da su korisni efekti

- 8 Ukratko, ovaj zakon je otklonio anomaliju da javni službenici i pored toga što su osuđeni zbog krupne korupcije, mogu da zadrže svoje službene položaje. Poenta je u tome da u Italiji sve što je u vezi sa odnosima javnih službenika i njihovog poslodavca mora da se reguliše zakonom, pa tako i sankcionisanje službenika. Zbog toga nije bilo moguće u disciplinskom postupku protiv korumpiranog službenika uzeti u obzir dokaz koji potiče iz krivičnog postupka za prestup za koji je službenik optužen. Takođe nije bilo moguće premestiti ili otpustiti službenika na osnovu ishoda krivičnog postupka. Novi zakon je ispravio ovaj nedostatak.
- 9 Ovaj predlog je sadržao sledeće mere:
- uspostavljanje nezavisnog „Organa za zakonitost i transparentnost aktivnosti javne uprave“, sa ovlašćenjem da proverava aktivnosti javnih institucija i da istražuje finansijske prilike raznih javnih službenika u slučaju da postoji sumnja da su povređeni principi zakonitosti i transparentnosti;
 - uspostavljanje registra finansijskih interesa brojnih izabranih i neizabranih javnih funkcionera, počev od premijera do profesora univerziteta;
 - uspostavljanje registra lobističkih aktivnosti pojedinaca, firmi i udruženja;
 - objavljivanje službenog biltena da bi se načinile javnim pojediniosti o svim prodajama, pribavljanju imovine i tenderima koje sprovođe javne institucije.
- 10 Prvi od njih, zakon 59/97, trebalo je da pruži pravni osnov za razne administrativne reforme, uključujući i prenošenje brojnih upravnih funkcija na regionalne i lokalne vlasti, koje bi zatim bile uvedene preko uredbi sa zakonskom snagom. Zakon je ovlastio vladu da u roku od devet meseci donese takve uredbe i da na osnovu njih poveri regionalnim i lokalnim vlastima upravne poslove u svim oblastima „u vezi sa zaštitom interesa i unapređenjem razvoja njihovih zajednica“, iz čega su izuzete pojedine oblasti koje su izričito navedene u zakonu (Newell, 1998: 159-60). Cilj takvih zakonskih odredbi bio je da se otpočne proces racionalizacije birokratije kojom bi se odstranile duplirane funkcije na različitim nivoima vlasti i uprave (za detalje videti: Gilbert, 1999). Drugi zakon, broj 127/97, imao je za cilj da se nastave pokušaji uprošćavanja uprave u brojnim oblastima javnog života koji su započeti zakonom 59/97 tako što bi se unapredila efikasnost donošenja odluka i umanjio obim birokratskih kontrolnih procedura (Newell, 1998; Gilbert, 1999).

ovih zakona, trebalo bi ih smatrati nenamernim posledicama postizanja drugih ciljeva. Ovo kažemo stoga što je zakonodavcima, kada su donosili zakone, cilj bila efikasnija javna uprava, a ne odstranjivanje korupcije kao takve (motiv je bila svest o preprekama konkurentnosti Italije na jedinstvenom evropskom tržištu zbog birokratizovanog javnog sektora).

Ako se na osnovu opisanih aktivnosti parlamentaraca ne može reći da su oni bili naročito entuzijastični u vezi sa borbom protiv korupcije, moguće je navesti i inicijative koje, ako ništa drugo, pobuđuju drugačije utiske. Među njima, Dela Porta i Vanuči (della Porta and Vannucci, 1999: 39) pominju:

- predlog o kojem se raspravljalo u okviru antikorupcijske komisije da se dekriminalizuju finansijski prilozi koje pojedinci daju političkim strankama, a one ih ne navode u svojim finansijskim izveštajima;
- predlog o kojem se raspravljalo pred antikorupcijskom komisijom da se ograniči dejstvo zakonske zabrane lažnog računovodstva samo na „velike“ falsifikate;
- smanjivanje kazne (jul 1997) u slučajevima zloupotrebe službenog položaja radi sticanja finansijske koristi i, istovremeno, potpuno ukidanje inkriminacije u slučaju da je motiv zloupotrebe bilo nešto drugo, a ne finansijska korist;
- izmena člana 513. Krivičnog zakonika (avgust 1997) u smislu da se više ne može prihvatiti kao dokaz svedočenje u kojem jedan optuženi optuži druga lica tokom krivične istrage ukoliko tu optužbu ne ponovi i u svom svedočenju pred sudom.

Od četiri pomenute inicijative, varijanta druge po redu postala je zakon nekoliko meseci nakon izbora 2001. Ovi izbori su na vlast doveli premijera za koga se naširoko smatralo da predstavlja otelotvorenje sukoba interesa između položaja vrha izvršne vlasti u zemlji, s jedne strane, i položaja stvarnog vlasnika dvadeset i dve holding-kompanije, sa druge strane (*u originalu se koristi izraz beneficial owner, kojim se označava lice koje uživa koristi od vlasništva nad hartijama od vrednosti ili imovinom bez obzira na čije je ime imovina registrovana* – prim. prev.). Te kompanije kontrolišu oko devedeset i šest procenata Fininvesta, čija je najvažnija imovina kontrolni paket u tri najveće italijanske privatne televizijske stanice. Najznačajnije je to što je premijer, nakon preuzimanja položaja, izgleda bio spreman da taj položaj iskoristi kako bi progurao niz mera koje su bile daleko od pokušaja da se korupcija zaustavi. Umesto toga, činilo se verovatnim da će po svojoj prirodi ove mere napasti načelo univerzalizma i neutralnosti i da su bile u funkciji premijerovih ličnih interesa. U pitanju je sledeće:

- donošenje zakona, 3. oktobra 2001, kojim je vlada ovlašćena da donosi podzakonska akta kojima se u suštini dekriminalizuju

mnoge vrste vođenja lažnih knjiga, za šta je i sam premijer bio optužen;

- donošenje zakona, 5. oktobra 2001, sa retroaktivnim dejstvom, po kojem su uslovi prihvatanja dokaza koji su prikupljeni u inostranstvu radi vođenja krivičnog postupka u Italiji značajno pooštreni. Široko je rasprostranjeno predviđanje da će ove promene biti od pomoći mnogim optuženima za korupciju na visokom nivou, uključujući tu i premijerovog advokata Čezara Previtiya (Cesare Previti), zbog čega će se suđenja produžiti, a možda i prekinuti zbog nastupanja zakonskog zastarevanja;
- krajem februara 2002, predstavnički dom parlamenta saglasio se sa predloženim zakonom da bi se navodno bavio Berluskonijevim sukobom interesa, ali se uglavnom ova namera nije smatrala iskrenom;
- 1. avgusta 2002. Senat je odobrio takozvani „Čiramijev zakon“ (Melchiorre Cirami je izvorno predložio zakon, pa je nazvan po njemu), koji omogućava optuženom da od Kasacionog suda zahteva da postupak koji se vodi protiv njega poveri drugom sudu na osnovu „legitimne sumnje“ u nepristrasnost postupajućeg sudije. Naširoko se sumnja da je ovaj zakon donet kako bi se Berluskonijevim advokatima omogućilo da uspore postupak koji se protiv njega vodi za korupciju u slučaju Sme-Ariosto, za koji se očekivalo da će sudije doneti presudu na jesen;
- 12. avgusta 2002. objavljen je zakon na predlog poslanika partije *Forza Italia* (FI), Đankarla Pitelija (Giancarlo Pittelli). Ovaj zakon, između ostalog, predviđa obavezu istražnog sudije da obavesti osumnjičenog da je pod istragom čim je postupak pokrenut. Prema mišljenju predstavnika pravosuđa, usvajanje ovakve odredbe omogućilo bi osumnjičenom da uništi dokaze, jer istraga više ne bi bila za njega tajna.

Sa sigurnošću se može reći da bi ovaj poslednji zakon, ako bi bio usvojen, doneo mnogo teškoća organima pravosuđa u istrazi korupcije. Takođe je razumno pretpostaviti da ovaj predlog podriva ne samo delotvornost krivičnog gonjenja već i entuzijizam ljudi iz pravosuđa da se tim poslom uopšte bave, budući da postizanje „zadovoljavajućeg ishoda“ (to jest osude osumnjičenog u slučaju) postaje *tako* teško. To što su nakon skandala *Tangentopoli* preduzete brojne inicijative, čiji efekti, očekivani ili stvarni, nameravani ili nenameravani, idu u pravcu otežavanja rada pravosudnih organa, ukazuje nam na teškoće sa kojima su bili suočeni ne samo zakonodavni već i pravosudni i istražni organi

i objašnjava zašto nije bilo više pokušaja borbe protiv korupcije nakon institucionalnih promena iz sredine devedesetih.¹¹

Sledeći dokaz u ovom pravcu odnosi se na pojačane kampanje u nekim političkim krugovima za ocrnjivanje aktivnosti koje je pravosuđe preduzimalo od izbijanja skandala *Tangentopoli*. Kao što smo videli, niz događaja početkom devedesetih oslobodio je istražitelje političkih strahova koji su često uslovljavali njihov rad. Jedan od razloga za uspeh u pokretanju istraga protiv toliko mnogo pojedinaca (na visokim položajima) u doba ovog skandala bila je okolnost da su mogli da koriste pravila o preventivnom pritvaranju kako bi osumnjičene doveli u neku vrstu „dileme zatvorenika“. Suočeni sa takvom dilemom, političari, administratori i privrednici su u žurbi priznavali kakvu su ulogu igrali u mreži koruptivne razmene. U tim okolnostima, novostečena nezavisnost pravosuđa činila se ne tako malom broju političara kao veoma opasan razvoj situacije. Bez sumnje je to bio razlog kojim se mogu objasniti sve oštrije reakcije političara kad god bi se u ovom periodu pojavile vesti o pokretanju novih istraga i o napredovanju već započetih. Reakcije političara su se zasnivale na ideji da istražitelji imaju političke motive i da koriste svoja ovlašćenja kako bi uništili političare sa kojima se nisu slagali. Sam premijer je bio naročito oštar u optuživanju onih koji su ispitivali optužbe iznete protiv njega nazivajući ih simpatizerima komunista, koji „koriste pravosudni sistem da bi eliminisali političke suparnike gazeći gvozdenim cipelama po zakonu, pravičnom postupku i samoj realnosti, služeći se dovitljivim istragama, naprasno izmišljenim svedocima, protivrečnim optužbama, farsičnim suđenjima i monstruoznim presudama“ (*la Repubblica*, 5. septembar 1998, str. 13; navedeno prema della Porta and Vannucci, 1999: 56, autorov prevod na engleski).

Neprestano ponavljanje tvrdnji ovakve vrste imalo je izvesnog efekta da se javno mnjenje, koje je u doba izbijanja skandala *Tangentopoli* gotovo jednoglasno podržavalo rad pravosuđa, podeli i da u značajnom broju slučajeva postane potpuno neprijateljski nastrojeno prema instituciji. Tako je pravosuđe bilo lišeno važnog saveznika, a o dejstvu takve promene na moral samo se može nagađati, ali svakako valja pretpostaviti da nije bilo beznačajno.

11 Ove inicijative su u vezi sa neprijateljskim odnosom koji prema pravosuđu imaju brojni političari, o čemu se govori u sledećem pasusu. Tu spada i pokušaj iz 1994. da se vladinom uredbom ograniči ovlašćenje tužilaca za preventivno pritvaranje; pokušaj iz 1998. da se uspostavi parlamentarni odbor koji bi istraživao aktivnosti istražitelja u akciji *Mani pulite*; periodične inspekcije ministarstva u važnom milanskom javnom tužilaštvu, kao i nedavni predlozi da se ustavna obaveza tužilaca da gone sve slučajeve koji do njih dođu, a u kojima se sumnja na kršenje propisa zameni određenim političkim uticajem na odluku o tome koji će slučajevi biti pokrenuti.

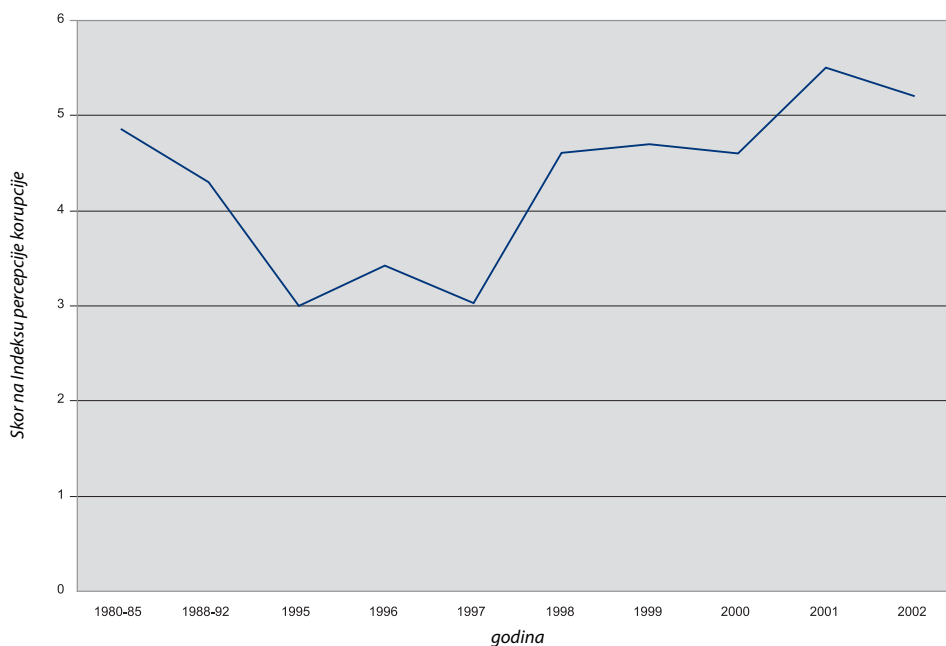
Najzad, treći značajan dokaz otežavanja rada pravosuđa u borbi protiv korupcije u vezi je sa brojnim pravosudnim istražiteljima protiv kojih su pokrenute optužbe za korupciju. Pravosuđe bi neko mogao smatrati „prirodnim neprijateljem“ onih koji su umešani u koruptivnu razmenu, ali je, naravno, i ono veoma izloženo opasnosti od korupcije, budući da ovlašćenje za izricanje kazni daje sudovima resurs koji je veoma cenjen na korupcionaškom tržištu. Umešanost ljudi iz pravosuđa u korupciju ima negativan efekt na mogućnost institucija da gone osumnjičene. Zbog toga brojke koje pokazuju koliko je sudija bilo pod istragom zbog krivičnih dela korupcije i povezanih zločina mogu da posluže kao dodatni pokazatelj koliko je teško bilo pravosuđu da vodi antikorupcijske postupke. Nemamo nikakve dokaze da je tokom poslednjih nekoliko godina došlo do krupnijeg umanjavanja cifara koje ovde navodimo.¹²

Ukratko, institucionalne promene iz sredine devedesetih nisu se na primetan način odrazile na količinu napora koje bi vlasti bile kadre ili voljne da učine kako bi se smanjio obim korupcije u Italiji. Istina, dokazi za ovaj zaključak uglavnom su zasnovani na utiscima i ne posedujemo čvrste pokazatelje koji bi mogli da količinski izraze ovu tvrdnju. U svakom slučaju, neki indikatori postoje. Indeks percepcije korupcije Transparency Internationala kompilira se kao kombinacija rezultata više istraživanja, gde ispitanici iz sveta poslovnih ljudi, stručnjaka i finansijskih analitičara rangiraju neku zemlju prema tome koliko je vide korumpiranom. Rezultati indeksa kreću se od nule do deset, a blizina najvećoj oceni govori o tome da je neka zemlja „čistija“ u očima posmatrača.¹³ Budući da je to indeks *percepcije* korupcije, da je došlo do odlučnih napora u borbi protiv korupcije nakon institucionalnih promena iz sredine devedesetih, imali bismo razloga da očekujemo značajno poboljšanje italijanskog skora zahvaljujući samoj toj činjenici. Pošto se skor kretao od 4,86 iz perioda 1980-85. do 5,2 u 2002, što predstavlja porast od samo 0,34, moglo bi se reći da rezultati, prikazani na slici broj 1, pružaju veoma malo dokaza o napretku. U završnom odeljku razmotrićemo na koji način bi se mogao objasniti neuspeh reformi institucija i partijskog sistema iz sredine devedesetih da donesu promene koje su se od njih očekivale.

12 Dela Porta i Vanuči (1999: 54) navode podatke Ministarstva pravde koji pokazuju da je na dan 31. maja 1998. 202 sudija bilo pod istragom zbog zločina počev od iznude i korupcije do zloupotrebe ovlašćenja, klevete, lažnih potraživanja i dosluha sa mafijom. Nažalost, za sada nismo uspeli da pribavimo podatke o ovoj temi iz ranijih godina.

13 Za dalje podatke u vezi sa Transparency International-om i Indeksom percepcije korupcije videti u: Lancaster and Montinola (1997), kao i na veb-strani Transparency International-a: www.transparency.org

Skor Italije na Indeksu percepcije korupcije



Objašnjenje neuspeha

Očekivali bismo da partijski sistem poput italijanskog do devedesetih ima za posledicu manje ozbiljne napore na suzbijanju korupcije od onih koji postoje u bipolarnom partijskom sistemu kakav Italija ima danas. Razlog za takvo verovanje jeste okolnost da u ranijim sistemima, sa bilateralnom opozicijom, opozicija može steći korist zalažući se za mere protiv korupcije, ali da bi neko od opozicionih krila uspelo da dođe na mesto vladajuće partije zahvaljujući tom zalaganju, premeštanje glasova unutar biračkog tela moralo bi da bude veliko i *uglavnom usmereno u jednom pravcu*. U bipolarnim sistemima, sa druge strane, neuspeh vladajuće većine da se bori protiv korupcije direktno uvećava šanse da dođe do promene vlasti, dok posvećenost vlasti ostvarivanju tog cilja smanjuje verovatnoću promene vlasti. Međutim, to je istina samo ukoliko broj korumpiranih pojedinaca i onih koji na neki način izvlače korist iz koruptivne razmene (čiji glasovi se gube usled mera protiv korupcije) ne prevagne nad brojem glasova koje partija dobije zalažući se za mere protiv korupcije. Štaviše, čak i ako se to ne dogodi, zalaganje za antikorupcijske mere ipak nosi sa sobom gubitke na bira-

lištima. Za primenu takvih mera potrebni su vreme i resursi koje vlasti moraju pribaviti na uštrb mogućnosti da se posvete drugim aktivnostima, čiji uticaj na glasanje može biti veći. To nas upućuje na zaključak da je razlog malobrojnim poboljšanjima bila ozbiljnost korupcije protiv koje se trebalo boriti. I pored promene italijanskog partijskog sistema, neto dobitak u glasovima zbog pokušaja u borbi protiv korupcije je ili negativan ili ne naročito pozitivan. Nekoliko dokaza navodi nas na to da se ostvarila ova druga mogućnost.

Prvo, kao celina, italijansko biračko telo pokazuje veoma nisku pokretljivost glasova između dve predizborne koalicije koje učestvuju na izborima. I pobjeda levog centra iz 1996. i pobjeda desnog centra 2001. bile su u suštini više posledica uspešnosti strategija koje su udružene partije imale, nego posledica neke značajnije promene u udelu glasova koji je svaka od tih koalicija dobila.¹⁴Ova agregatna stabilnost je potkrepljena stabilnošću na pojedinačnom nivou.¹⁵ Zbog toga ostaje kao važno pitanje da li uopšte postoji dovoljno veliki broj birača koji su voljni da promene koaliciju za koju glasaju i da li je to realna mogućnost u običnim uslovima. Ukoliko takvih ljudi nema mnogo, onda osnovna pretpostavka na osnovu koje je izvedeno očekivanje o korisnim efektima bipolarnog sistema, to jest da će vlasti biti obavezne da se ponašaju na određeni način zbog dinamike međupartijskog nadmetanja, gubi na svojoj validnosti.

Kao drugo, čak i ako su glasači sposobni i voljni da promene opredeljenje, bipolarni sistem možda neće doneti očekivane koristi ukoliko izbor birača nije egzogena varijabla. Pretpostavka da javno mnjenje vrši pritisak na vladu da napada korupciju nije validna ukoliko partije umesto da *odgovore* na zahteve javnosti, imaju moć da *izmene* ili da „izmanipulišu“ javno mnjenje tako da ovaj odgovor učine nepotrebnim. Kao što smo videli, postoje dokazi da se upravo to desilo u Italiji, pri čemu je promena stava javnog mnjenja čini se bila posledica pomnutih napada na ljude iz pravosuđa od strane političara. Na primer, Dela Porta i Vanuči (1999: 57) navode rezultate istraživanja sprovedenog 1998. Tada je 34,1 posto ispitanika izrazilo uverenje da je sukob između sudija i političara došao kao posledica želje pravosuđa da se meša u sferu politike. Štaviše, 42,5 % ljudi mislilo je da pravosuđe na neprimeren

14 Može se naći u Newell (2002).

15 Na primer, podaci iz Italijanske nacionalne studije o izborima pokazuju da je između 1994. i 1996. svega 5,5 % glasača koji su učestvovali u oba izborna procesa promenilo privrženost jednoj od dve vodeće koalicije. U petogodišnjem periodu između izbora 1996. i 2001. svega 7,5 posto birača učinilo je to isto (ITANES, 2001: 93).

način favorizuje pripadnike nekih društvenih grupa, a 43,5 % izrazilo je osećanje da sprovođenje pravde zavisi od profesionalizma i ličnih osobina postupajućeg sudije, a te sudije često znaju da budu nepoštene i nestručne. Pokušaji političara da izmene javno mnjenje bili bi manje uspešni da su napadi na sudije dolazili samo sa nekoliko adresa, a da su predstavnici ostalih koalicija čvrsto stali u zaštitu sudijskih pokušaja da se obračunaju sa korupcijom. Međutim, u praksi se dogodilo nešto sasvim drugo. Dok se kritikovanjem pravosuđa uglavnom bavio sadašnji premijer i njegova partija Forca Italija, neke od opozicionih partija su se definitivno ponašale dvosmisleno (prvenstveno, čini se, zato što su te partije bile „naslednice“ stranaka čiji su se vodeći govornici našli u ulozi optuženih u vreme afere *Tangentopoli*).

Kao treće, u doba izbora 2001, velikom broju birača korupcija i optužbe za korupciju izgleda nisu mnogo značile. Mada ima dokaza da su opozicione partije dobile neke glasove „demonizujući“ Berlusconi (Ricolfi, 2001), uopšte uzev, njegov pohod ka mestu premijera teško da je bio ugrožen optužbama o poreskoj utaji, lažnom računovodstvu i vezama sa mafijom koje su protiv njega često iznošene. To možda ima neke veze sa značajnom odlikom italijanske kulture, to jest sa manjeviše dubokim osećanjem rezervisanosti prema državnim institucijama i nepoverenja u njih – koje je opet utemeljeno u slabom poverenju na interpersonalnom nivou. Rezultati Italijanske nacionalne studije o izborima 2001. potvrđuju nalaze istraživanja koja su sprovedena u prethodnih trideset godina i otkrivaju da 74,1 % ispitanika veruje da se „ne može nikad biti suviše oprezan u odnosu sa drugim ljudima“, u poređenju sa samo 24,2 % onih koji su spremni da podrže gledište „većini ljudi se može verovati“ (ITANES, 2001: 72). Italija zbog toga ima relativno nizak nivo socijalnog kapitala, a u takvim okolnostima razumno je pretpostaviti da će pojedinac biti manje zaprepašćen otkrićem korupcije, nego što bi to bio u zemljama u kojima je socijalni kapital veći. Kada je osećaj moralne povređenosti usled neke radnje relativno slab, analogno tome možemo očekivati i da će nivo pritiska javnosti da se učini nešto u vezi sa tim biti nizak.

Zaključak

Ostaje nam da zaključimo da institucionalne promene nisu neophodan uslov da bi se u liberalnoj demokratiji započela energična borba protiv korupcije, ali da one takođe ne moraju biti ni dovoljan uslov za to. Ukoliko naši nalazi iz italijanskog slučaja imaju bilo kakav značaj za zaključivanje o liberalnim demokratijama uopšte, onda možemo zaključiti da promene u izbornom i partijskom sistemu mogu doneti očekivane efekte jedino ako istovremeno postoje i drugi faktori koji čine dovoljne

uslove zajedno sa ovim promenama. Među ovim drugim faktorima su mnogi koje smo uočili u drugom odeljku ovog rada, a naročito pritisak javnosti (u vidu „mobilnosti“ biračkog tela) i „odgovarajuća“ politička kultura. U vezi sa slučajem Italije, međutim, mada nas naši nalazi mogu navesti na pesimizam u pogledu budućnosti pokušaja da se ta zemlja izbori sa korupcijom, trebalo bi da budemo oprezniji pre nego što olako prihvatimo takvo stanovište. Nakon manje od deset godina i samo tri izborna procesa, teško da bi se moglo reći da se bipolarni sistem učvrstio. Još uvek ne možemo reći da li su suprotstavljene koalicije sa stabilnim članstvom i redovna promena vlasti trajne odlike italijanskog političkog sistema. Ukoliko se tokom vremena takve odlike potvrde, one će možda ići na ruku naporima u borbi protiv korupcije na duže staze. Sve to nam ukazuje da će biti vredno truda pratiti razvoj situacije u Italiji, a budućnost će nas možda naterati da revidiramo sadašnje zaključke o uticaju institucionalnih promena.

Uputnice

Alberti, A., Politička korupcija i uloga javnih tužilaca u Italiji (Political corruption and the role of public prosecutors in Italy). *Crime, Law and Social Change*, 1996, 24, str. 273-292.

Delare, T., Zaokret u antikorupcijskim naporima (A Sea Change in Anti-corruption Efforts). str. 93-100, u publikaciji OECD-a Prekid dosadašnjeg načina poslovanja: borba protiv podmićivanja i korupcije (No Longer Business as Usual: Fighting Bribery and Corruption), Paris, OECD, 2000.

della Porta, D. and A. Vannucci, Resursi korupcije: neka razmišljanja o italijanskom slučaju (The resources of corruption: Some reflections from the Italian case). *CrimeLaw and Social Change*, 1997, 27, br. 3-4, 231-254.

della Porta, D. and A. Vannucci, Un paese anormale: Come la classe politica ha perso l'occasione di Mani Pulite. Rome and Bari, Laterza, 1999.

di Federico, G., Kriza sudskog sistema i referendum o pravosuđu (The Crisis of the Justice System and the Referendum on the Judiciary) u okviru: R. Leonardi and P. Corbetta (eds), *Pregled italijanske politike (Italian Politics: A Review)*, 1989, vol. 3, London and New York, Pinter.

Doig, A., *Politička korupcija u Ujedinjenom Kraljevstvu (Political Corruption in the United Kingdom)* u okviru: M.J. Bull and J.L. Newell (eds), *Korupcija u savremenoj politici (Corruption in Contemporary Politics)*. London and Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003.

Duyne, P.C. van, *Da li bi Kaligula bio transparentan? Korupcija u činu i ponašanju (Will Caligula go transparent? Corruption in acts and attitude)*. *Forum on Crime and Society*, 2001, vol. 1, br. 2, 73-98.

Eigen, P., *Suprotstavljanje korupciji širom sveta (Combating Corruption Around the World)*, *Journal of Democracy*, 1996, 7: 1, 158-168.

Geddes, B., *Teorijski model igre u reformama demokratija Latinske Amerike (A Game-Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies)*, *American Political Science Review*, 1991, 85:2, 371-392.

Geddes, B., *Političareva dilema: izgradnja kapaciteta države u Latinskoj Americi (Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America)*, Berkeley, University of California Press, 1994.

Gilbert, M., *Le leggi Bassanini: una tappa intermedia nella riforma del governo locale*. U: D. Hine and S. Vassallo (eds), *Politica in Italia: I fatti dell'anno e le interpretazioni*, 1999 edition, Bologna, il Mulino.

ITANES [Italian National Election Study], *Perché ha vinto il centro-destra*, Bologna, il Mulino, 2001.

Lancaster, T.D. and G.R. Montinola, *Ka metodologiji uporednog istraživanja političke korupcije (Toward a methodology for the comparative study of political corruption)*. *Crime, Law and Social Change*, 1997, 27, br. 3-4, 185-206.

Millet-Einbinder, M., *Bez poreskog oslobađanja za mito (No more tax breaks for bribes)*. U okviru: OECD, *No Longer Business as Usual: Fighting Bribery and Corruption*, Paris, OECD, 2000.

Newell, J.L., *Na početku putovanja: koraci na putu ka decentralizaciji (At the start of a journey: steps on the road to decentralization)*. U okviru: Luciano Bardi and Martin Rhodes (eds), *Italijanska politika: mapiranje budućnosti (Italian Politics: Mapping the Future)*. Boulder CO, Westview Press, 1998.

Newell, J.L., *Partije i demokratija u Italiji (Parties and democracy in Italy)*. Aldershot, Ashgate, 2000.

Newell, J.L. (ed.), *Italijanski opšti izbori 2001: pobjeda Berlusconija* (The Italian General Election of 2001: Berlusconi's Victory). Manchester, Manchester University Press, 2002.

Newell, J.L. and M.J. Bull, *Uvod* (Introduction). U okviru: Martin J. Bull and James L. Newell (eds.), *Korupcija u savremenoj politici* (Corruption in contemporary politics). London and Basingstoke, Palgrave Macmillan 2003a.

Newell, J.L. and M.J. Bull, *Politička korupcija u Italiji* (Political Corruption in Italy), u okviru: M.J. Bull and J.L. Newell (eds.), *Korupcija u savremenoj politici* (Corruption in contemporary politics). London and Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003b.

Pasquino, G., *Il sistema politico italiano*. Bologna, Bononia University Press, 2001.

Pasquino, G., „Italijanski partijski sistem: od polarizovanog pluralizma do nesavršenog bipolarnog nadmetanja“ („The Italian Party System: from Polarised Pluralism to Imperfect Bipolar Competition“), rad pripremljen za predstavljanje na panelu „Političke partije i promena partijskog sistema u Italiji: sadašnje stanje i izgledi za budućnost II“ („Political parties and party-system change in Italy: current states and future prospects II“), Annual Conference of the UK Political Studies Association, University of Lincoln, 6-8. aprila 2004.

Pieth, M., „Od ideala do realnosti: postavljanje novog globalnog standarda“ („From ideal to reality: making the new global standard stick“). U okviru: OECD, *No longer business as usual: fighting bribery and corruption*, Paris, OECD, 2000.

Ricolfi, L., *Demonizzazione e aritmetica dell'autoinganno*. Micromeaga, 2001, 3, str. 63-70.

Rose-Ackerman, S., *Korupcija i vlast: uzroci, posledice i reforma* (Corruption and government: Causes, Consequences and Reform), Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Sharrock, W.W., *Problem poretka* (The problem of order). U okviru: P. Worsley (ed.) *Uvod u sociologiju* (Introducing sociology), second edition, Harmondsworth, Penguin, 1997.

Williams, R., *Uvod* (Introduction). U okviru: R. Williams and A. Doig (eds.), *Kontrolisanje korupcije* (Controlling corruption). Edward Elgar, Cheltenham and Northampton (Mass.), 2000.

Prekogranični kriminal i dodirne tačke legalnih i nelegalnih učesnika

Nikos Pasas (Nikos Passas)¹

Uvod

Globalizacija je umnožila prekogranične veze i učestalost povezivanja u ekonomiji, politici i kulturi. Bilo je neizbežno da i kriminalna udruženja slede taj put. U isto vreme, kriminalci su se pokazali vešti u korišćenju slabosti regulative. Nacionalizam, strahovi od gubitka suvereniteta i odsustvo jasnih međunarodnih pravila i mehanizama za njihovu primenu doveli su nas u situaciju u kojoj prestupnici kosmopolite veoma lako izbegavaju mreže lokalnih kontrolora. Mnoge vlade su oglašile da strepe zbog opasnosti koje sa sobom nosi globalni „organizovani kriminal“. Mnogi u SAD-u i Evropskoj uniji smatraju da je takav kriminal ozbiljna pretnja bezbednosti na nivou pojedinih država i na nivou međunarodne zajednice (Godson and Olson, 1993; Paine and Cilluffo, 1994).

Sa raznih strana sveta dolaze pozivi da se učini nešto na rešavanju problema. Objavljivanje „rata“ transnacionalnom kriminalu donosi ideje o militarizaciji organa gonjenja. Osim toga, upućeni su pozivi obave-

1 Profesor krivičnog prava na Temple University, Philadelphia, US.

štajnim službama da preuzmu aktivnu ulogu u borbi protiv kriminala i naporima za uspostavljanje kontrole. Ovi drastični koraci vode u smeru stvaranja opasnosti za demokratske države koje takve mere primenjuju (kako za stare demokratije tako, i još više, za one koje su u tranziciji). Pošto se o tim merama dosta razmišlja i pošto se one dosta primenjuju, moglo bi se pomisliti da postoje ažurni podaci koji su potrebni da bi se donele odluke i da je postignut odgovarajući nivo razumevanja problema.

Nažalost, čak se i letimičnim pregledom štampe, drugih izveštaja i javnih izjava zvaničnika može zaključiti da priroda i uzroci ovog problema nisu dovoljno proučeni. Javlja se mnoge nepotpune tvrdnje, uprošćavanja, preterivanja i pogrešno tumačenje pojmova. To znači da ili nemamo odgovarajuće informacije ili da dostupni dokazi nisu bili podrgnuti odgovarajućoj analizi (ili i jedno i drugo). U akademskoj zajednici se i dalje vodi rasprava o mogućim opasnostima i potrebi uvođenja drakonskih ili posebnih mera (Andreas, 1997; Lupsha, 1996; Naylor, 1995; Shelley, 1995; van Duyne, 1996; Williams, 1994).

Zvanični diskurs je vezan za etničke ili strane elemente kriminala. Međutim, portretiranje ovog fenomena kao „svetske zavere“ ili Pax Mafiosa (Sterling, 1994) ozbiljno je osporeno kao neutemeljeno i varljivo (Naylor, 1995). Postoje dokazi da prekogranični kriminal nije uvek tako dobro organizovan kao što se obično smatra i da se savezništva među kriminalcima stvaraju kad se javi interes i na *ad hoc* osnovi, a ne u vidu saradnje trajnog karaktera (OGD, 1996; Williams, 1995; Williams and Woessner, 1996). Što je još važnije, veze između kriminalaca i uvažanih članova društva su složene i raznolike (Arlacchi, 1992; Block, 1991; Chambliss, 1989; Naylor, 1984, 1995/96; Passas, 1995, u štampi; Passas and Nelken, 1993; Ruggiero, 1996; Van Duyne and Block, 1995; Van Duyne, 1997).

Koreni problema često izmiču našoj pažnji budući da mnogi posmatrači u stvari individualizuju problem zanemarujući sistemске i strukturalne uzroke ponude dobara i usluga koji su stavljeni van zakona, kojih nema dovoljno i koje je neprijatno tražiti. Potcenjivanje značaja tih faktora vodi pogrešnom utisku o opasnosti koju ovakav kriminal predstavlja, traženju žrtvenih jaraca, nepravdama i iluzornoj utesi da neki sistemi kontrole funkcionišu na zadovoljavajući način (Passas, 1993, 1996, 1999a). Dakle, pre nego što postavimo konstrukciju za novu politiku, moraćemo da napravimo veliki broj „korektivnih“ analiza.

Ovaj rad ima za cilj da olakša sprovođenje takvih analiza tako što će se usmeriti na dodirne tačke između legalnih i nelegalnih učesnika (kako pojedinaca, tako i organizacija). Na prvom mestu, pokušaćemo

da objasnimo značenje izraza „međunarodni kriminal“ i „prekogranični kriminal“, koji se često u literaturi podvode pod „transnacionalni kriminal“. Kao drugo, u ovom radu se za analitičke svrhe izvodi podela na „kriminal preduzeća“ i „politički kriminal“, mada priznajemo da se ove dve vrste često u praksi mogu naći u kombinovanom obliku. Kao treće, u ovom radu pokušavamo da izgradimo tipologiju legalno-nelegalnih veza i savezništava kako bismo na bolji način organizovali postojeća znanja i podatke o ovoj temi. Kao četvrto, ovaj rad se bavi pitanjem da li je ta vrsta kriminala u porastu i zbog čega. Najzad, razmatramo implikacije za dalja istraživanja i kreiranje politike.

1. Razlike između međunarodnog i prekograničnog kriminala

Postoje dva opšta tipa nepravilnog ponašanja koje prevazilazi interese pojedinačnih nacionalnih država: međunarodni i transnacionalni prestupi. Međunarodni prestupi su ona dela koja su zabranjena međunarodnim krivičnim zakonodavstvom na osnovu nacrtu kodeksa iz 1994, multilateralnim sporazumima ili uobičajenom praksom u svim državama (Bassiouni, 1983; Malekian, 1991). Transnacionalni ili prekogranični prestupi, sa druge strane, ponekad se definišu kao dela koja krše zakone više od jedne zemlje (Bossard, 1990). Po mom mišljenju, bolje je ne vezivati se u potpunosti za pravne definicije prestupa u sociološkim studijama. U svetskoj zajednici, koju čine potpuno različiti pravni sistemi, uzimanje pravila iz jednog broja zemalja za naučno istraživanje, kako bi se ono učinilo jasnijim, deluje ograničavajuće. Moguće je definisati prekogranični kriminal na apstraktniji i principijelniji način, a pri tom imati u vidu i zakonske norme: **prekogranični kriminal je ponašanje koje dovodi u pitanje interese zaštićene zakonom u više nacionalnih jurisdikcija i koje je kriminalizovano u najmanje jednoj od tih zemalja.**

Proces globalizacije je doprineo povećanom prisustvu ovog fenomena zbog korišćenja novih tehnologija, češćeg i bržeg prelaska ljudi, kapitala i dobara preko državnih granica i objedinjavanja tržišta. Nije svaki prekogranični kriminal jednako ozbiljan, sofisticiran i „organizovan“. Bojazni koje se sada javljaju u vezi sa globalnim kriminalom dobile su zamajac uglavnom zbog ilegalne trgovine drogama, terorizma, ilegalne trgovine oružjem i tehnologijom, krijumčarenja nezakonitih imigranata, prevara, korupcije i pranja novca. Među ozbiljnim transnacionalnim prestupima nalaze se utaja poreza, odnošenje kapitala, krađa umetničkih i kulturnih dobara, krijumčarenje dobara stečenih na legalan način (minerali, poljoprivredni proizvodi, cigarete itd.), krijumčarenje ugroženih vrsta, zločini protiv životne sredine i izrabljivanje dece.

Kompjuterski prestupi se često pominju kao „kriminal budućnosti“, ali se pre može govoriti o tome da je u pitanju novi *modus operandi*, a ne posebna vrsta kriminala. Kompjuter je, drugim rečima, *oruđe* kojim se vrši nedozvoljena radnja (Grabosky and Smith, 1998). Može se reći da se većina pomenutih zločinačkih aktivnosti događala nekoliko decenija pre nego što je nastala svest o tome da je reč o globalnom, prekograničnom problemu (osim kada je reč o korišćenju kompjutera kao oruđa kriminala).

Ovaj rad je fokusiran na sve vrste prekograničnog kriminala i bavi se *međunarodnim kriminalom* jedino kada se on preklapa sa prekograničnim. Izbegavaću da koristim pojam „organizovani kriminal“ i slediću koncept „kriminala preduzeća“ (Smith, 1971, 1980; Haller, 1990). Takođe, koristiću pojam „politički kriminal“ kako bih naglasio da mada s jedne strane finansijska korist predstavlja cilj zločina u većini slučajeva, treba sagledati i političke, ideološke i religijske motive da bi se na potpuniji način razumela ova pojava.

2. Analiza dodirnih tačaka I: ciljevi transnacionalnih prestupnika

Bilo je potrebno mnogo godina teškog rada da bi se uspešno osporila pogrešna konvencionalna uverenja o nezakonitim preduzećima u SAD-u. Pozitivističke i stereotipne koncepcije zasnivale su se na jasnoj podeli između društva koje se pridržava zakona i „sveta podzemlja“. Odbačena su pogrešna uverenja o tome da je Koza nostra problem organizovanog kriminala, strane zavere koja je stvorila hijerarhizovane organizacije po celoj zemlji, koja na monopolski način kontroliše nezakonita tržišta, kao i o tome da postoji jasna razdelna linija između organizovanog kriminala i legitimnih organizacija (Anderson, 1979; Block, 1983; Brady, 1983; Chambliss, 1988; Reuter, 1983; Reuter and Rubinstein, 1978; Scott, 1996; Smith, 1990). Čini se da je potrebno preduzeti slična istraživanja i potruditi se oko analize kako bi se na sličan način razbile pogrešne predstave o transnacionalnom kriminalu.

Svedočeći na saslušanju o međunarodnom kriminalu pred Odborom Senata za aproprijacije – pododbor za operacije u inostranstvu, direktor FBI-ja je o organizovanom kriminalu govorio kao o „trajnoj zločinačkoj zaveri čvrste organizacione strukture, u kojoj se zavera održava strahom i korupcijom“ (12. mart 1996). Ovakvi opisi, koji su često puni tautologija, zamagljuje prirodu i uzroke ozbiljnog kriminala i nimalo ne doprinose brižljivom ispitivanju činjenica o društvenom ustrojstvu najorganizovanijih i najsofisticiranijih prestupa koji prevazilaze državne granice.

Kao što korporacije i drugi akteri postaju transnacionalni i sve više se bave prekograničnim transakcijama, isto to čine i nezakonita preduzeća, ako ništa drugo, a ono zbog komercijalnih razloga poput razlike u cenama. Kao što nezakonita preduzeća krše propise, to isto čine i legitimni učesnici na tržištu. Linija između legalnog i kriminalnog često je zamagljena, pogotovo u slučajevima kada akteri sa suprotnih strana spektra dođu u dodir jedni sa drugima i kada međusobno posluju. Ova empirijska tvrdnja je danas znatno manje kontroverzna nego pre nekoliko godina zahvaljujući nedavnim otkrićima u vezi sa aferama Iran–Kontra [Volšov (Walsh) izveštaj], BCCI [Kerijev (Kerry) izveštaj, 1992; Passas, 1995], BNL i naoružavanjem Iraka (Mantius, 1995; Phythian, 1996), sistemskoj korupciji u Italiji (Colombo, 1996; Tribunale di Milano, 1997) i širom Evrope (della Porta and Meny, 1995), vezama između Jakuze i japanskih političara (Economist, 1992; Kerbo and Inoue, 1990; Yayama, 1990). Najzad, potpuno je jasno da dobra i usluge koje nude ilegalni učesnici na tržištu ne potražuju samo drugi kriminalci, već i legalni akteri. Štaviše, mnogi „legalni“ deluju kao kriminalna preduzeća, sistematski nudeći dozvoljene proizvode i usluge čija je jeftinoća posledica prevare (Passas and Nelken, 1993; Van Duyne, 1991; 1993).

Dakle, na koji način se odvijaju međusobni odnosi između sveta podzemlja i konvencionalnog društva? Koji su to delovi konvencionalnog sveta koji posluju ili imaju veze sa podzemljem i sa kojom vrstom kriminalaca? Koje su glavne osobine dodirnih mesta zakonitog i nezakonitog? Kada se istražuju ova susretništa, to se može raditi na razne načine, u zavisnosti od kriterijuma i varijabli koje se uzmu kao najvažnije. Na primer, neko će se usredsrediti na relativnu moć i autonomiju legalnih i ilegalnih aktera kako bi utvrdio mogućnosti intervencije i šanse za uspeh politike borbe protiv kriminala. Neko drugi će se usredsrediti na pitanje vremena događanja ispitujući da li legalni i ilegalni akteri rade sve vreme zajedno ili do njihovih interakcija dolazi pre ili posle zločina. Takvo bi istraživanje pomoglo da se dođe do odgovora na pitanje da li ilegalni akteri rade sa legalnim ili za njih. Veze između aktera iz dva sveta nisu uvek poznate, nisu uvek pod sumnjom, niti su uvek neposredne (postoje različiti nivoi neposrednosti). Ako bi se u ovom pravcu načinile analize, one bi pomogle da se utvrdi kakve koristi imaju legalni akteri, sa kojim opasnostima se suočavaju i koja je njihova uloga u omogućavanju da do kriminala dođe. Takođe bi bilo zanimljivo razmotriti snagu veza između legalnih i ilegalnih aktera (npr. merenjem učestalosti, trajanja i snage interakcija). Moguća tipologija koja bi izrazila snagu takvih veza predstavljena je u sledećoj tabeli, u kojoj se svako polje odnosi na različite veze.

	Snažne veze	Labave veze
Serijske veze	1	2
Paralelne veze	3	4

Međutim, ova tipologija ne može u dovoljnoj meri da uzme u obzir pitanje uzajamnosti. Ilegalni akteri takođe mogu raditi *protiv* legalnih. Osim toga, neko bi možda želeo da se usredsredi na uzroke raznih vrsta dodira legalnog i ilegalnog praveći razliku između pojedinih aktera iz obe ove kategorije. Za potrebe ovog rada, smatrao sam da bi bilo najproduktivnije da se rasprava organizuje oko dva glavna merila: motivacije i uzajamnosti interesa. Nadam se da će to biti od pomoći u ispitivanju društvene organizacije prekograničnog kriminala sa naglaskom na pitanja zašto, ko i kako. Dakle, posmatrajući koji je glavni cilj uključenih aktera, možemo da napravimo razliku između „kriminala preduzeća“, „političkog kriminala“ i „hibridnog kriminala“. Na drugom nivou diferencijacije, pravimo razliku između dve široke kategorije „antietičkih“ i „simbiotskih“ odnosa.

Ali prvo, kada istražujemo dodirne tačke između legalnog i ilegalnog, ključno pitanje jesu krajnji ciljevi učesnika. Koje motive imaju oni koji se spremaju da prekrše zakon ili da uđu u poslove sa prestupnicima? Istina je da većina kriminalaca kroz svoja „preduzeća“ želi da stekne dobit, ili koristi takva preduzeća zarad drugih ciljeva. Međutim, organizovano transnacionalno prestupništvo može biti motivisano i ideološkim, religioznim ili političkim ciljevima. Dva cilja mogu katkad imati jednak značaj. U svakoj prilici je bitno utvrditi osnovne motive, kako zbog teorijskih razloga, tako i zbog kreiranja politike. Kao prvo, glavni uzroci takvog kriminala ne mogu se u potpunosti sagledati ako se ne uzmu u obzir i motivi. Kao drugo, radi ostvarenja dugoročnih i delotvornih rešenja, u zavisnosti od ovih ciljeva učesnika, treba odabrati jednu od mogućih politika. Stvaranje nove politike radi intervencije može biti različito. Stoga, možemo zamisliti tri različite vrste prestupništva. Mogla bi se postaviti i hipoteza da svaki od ta tri tipa podrazumeva različite vidove savezništva aktera iz sveta legalnog i ilegalnog.

a. Kriminal preduzeća (kriminal radi sticanja dobiti)

Pod ovom vrstom kriminala podrazumevamo krivična dela koja su počinjena u okviru preduzetničke strukture, sa sticanjem finansijske koristi kao glavnim motivom. To je daleko najrasprostranjeniji tip kriminala. Preduzetnička struktura može biti potpuno kriminalna („zločinačka preduzeća“) ili legalna, ali takva gde su aktivnosti preduzeća ispunjene

kriminalom (Van Duyne et al, 2001). Analitičari gotovo po automatizmu pretpostavljaju da je ono što nazivaju „transnacionalni organizovani kriminal“ jednako kriminalu preduzeća. „Transnacionalna kriminalna organizacija“ smatra se „organizacijom čija je jedina svrha ili cilj ostvarenje najveće moguće dobiti“ (Williams, 1994: 111). Ilegalni akteri ove vrste koriste se potražnjom za nekim dobrima ili uslugama. Oni mogu delovati samostalno ili u saradnji sa drugim kriminalnim preduzećima, što je, kako iskustvo pokazuje, pravilo u slučajevima prekograničnog kriminala zabranjenim supstancama. Kao primer možemo navesti nezakonitu trgovinu drogama i oružjem (Observatoire Géopolitique des Drogues, 1996).

Na drugom kraju ilegalno-legalnog spektra nalaze se kriminalne aktivnosti legitimnih aktera, koje mogu biti u vezi sa organizacionim veštinama i oblikom tih korporacija. Budući da ovi učesnici imaju zakonit osnov svog postojanja, kada čine prestupe, oni se veoma često ponašaju kao grabljivci. Ima mnogo primera, počev od pohare institucija koje čuvaju ušteđevinu i daju zajmove [na primer, CenTrust Dejvida Pola (David Paul) ozbiljno je oštećen prevarama insajdera i zloupotrebama počinjenim uz pomoć pojedinaca i organizacija iz inostranstva], preko prevara u sferi osiguranja i drugim oblastima i sistemske utaje poreskih i carinskih dažbina (Magnusson, 1981; Passas, 1994; US House Committee on Energy and Commerce, 1982), prevara u farmaceutskoj i naftnoj industriji (Andvig, 1995; Braithwaite, 1984; Eaton, 1997) i prevara kod ugovora o nabavci vojne opreme (Seagull, 1994/95). Spisak mogućih oblasti se širi (Clinard, 1990; Michalowski and Kramer, 1987). S obzirom na obim i tehnike ovog „kriminala nadzemlja“, verovatno je da su te aktivnosti sprovedene u najmanju ruku uz pristanak, ako ne i saradnju drugih aktera iz sveta trgovine, privrede ili uprave (na primer u slučajevima korupcije, kada kompanija podmićuje stranog javnog službenika kako bi obezbedila da zaključi ili da zadrži lukrativni ugovor).

U ovom svetlu ne iznenađuje mnogo da zakoniti i nezakoniti privrednici rade zajedno. Zaista, ovo je vrsta kriminala kod koje se može očekivati najviše veza sa legitimnim biznismenima i korporacijama. Na primer, takvu povezanost smo videli u slučaju raspolaganja otrovnim otpadom (Szasz, 1986; Van Duyne, 1993), prevara na osiguranju i lažiranih paljevina (Brady, 1983), kao i kod pranja novca (Buffle, 1993; Levi, 1991; Passas and Groskin, 2001). Nedavno je DEA ukazala na šeme saradnje trgovaca drogom. Kolumbijskim brokerima i legitimnim biznismenima potrebni su dolari da bi kupovali dobra u SAD-u. Broker prodaje novac stečen trgovinom narkoticima biznismenu uz 20 posto popusta, a biznismen polaže novac u pezovima na trafikantov račun u Kolumbiji. (Passas, 1999b).

Slučajevi korupcije koji dođu na sud možda na najbolji način ilustruju ovu vrstu saradnje, kao kada učesnici na ilegalnom tržištu tragaju za zaštitom regulatora ili političara („zatvorene oči“), povlašćenim tretmanom, insajderskim informacijama i relativnom sigurnošću u svom okruženju (della Porta and Mény, 1995; Popescu-Birlan, 1994; Reed, 1994/1995).

b. Politički kriminal

Kod ove vrste kriminala se pre može govoriti o kauzalnosti i slabostima kontrole nego o jasnoj racionalno-ekonomskoj motivaciji. Ovde mnogi kriminalci teže da ostvare ciljeve koji su pretežno političke ili religiozne prirode. Kao što se jasno vidi iz napada na SAD, nema nikakve materijalne koristi za bombaše samoubice. Glavni njihov cilj može da bude smena vlade, politička nezavisnost, ostvarivanje vlasničkih prava (na primer, sabotaze na opremi naftnih kompanija radi zaštite prava domorodaca; političko nasilje na Bliskom istoku). Na svetu ima dovoljno etničkih, regionalnih i verskih sukoba u kojima dolazi do transnacionalnog kriminala, na osnovu kojih možemo da odbacimo pretpostavku da je sav taj kriminal racionalan i zasnovan na potrazi za najvećom mogućom dobiti. Naravno, i u ovim slučajevima je finansijski aspekt bitan. I za takav kriminal su potrebne finansije, obuka, municija, informacije, zaštita, borci i „socijalna zaštita“ boračkih porodica (Adams, 1986; Naylor, 1993). Međutim, njima dobit nije glavna svrha. Novac je samo sredstvo da bi se postigao drugi cilj. Maksimizacija finansijske dobiti katkad uopšte neće biti cilj; umesto nje, važniji će biti ideologija, lojalnost, kulturne i političke veze i želja za osvetom.

Kada političke grupe pribegnu nasilnim i kriminalnim metodima, one traže saveznike, podršku, simpatizere i zaštitnike (kao i svaka druga politička grupa). Pored toga, spoljna politika mnogih zemalja se ne vodi baš onako kao što se zvanično tvrdi. U tajnim operacijama (bilo da su one dozvoljene ili ne po domaćim propisima) predstavnici vlade stupaju u kontakt sa kriminalcima bez obzira na to čime ti kriminalci trguju (McCoy, 1991; 1998/99). Dakle, kada govorimo o političkom transnacionalnom kriminalu, možemo očekivati da postoje veze sa političkim i vladinim predstavnicima i institucijama. Tipični primeri za takve situacije su zemlje koje su u različito vreme optuživane da podržavaju terorizam (npr. Istočna Nemačka, Sirija, Libija, Iran, Irak itd.). Agencije SAD-a su takođe bile umešane u takva savezništva (kontraši i obavestajne službe; avganistanski pobunjenici pre nego što se završio hladni rat itd., McCoy, 1991). Kao i kod kriminala preduzeća, legalni učesnici mogu biti uključeni i u legalni prekogranični kriminal (npr. kao u slučaju kada su francuski agenti u Oklandu digli u vazduh brod *Rainbow Warrior*, vlasništvo organizacije Greenpeace; ili kada su izraelski agenti ubijali političare van zemlje, uključujući i nevinog Norvežanina, za šta

su se kasnije izvinjavali; o teroru koji sponzorišu SAD, videti u Herman, 1987).

Uzroci, mreže i savezništva, kao i politika i mere koje se mogu zamisliti kao odgovor na politički kriminal, očigledno su veoma drugačiji od onih kod privrednog kriminala.

c. Hibridni kriminal

Hibridni kriminal predstavlja kombinaciju dva prethodno opisana tipa. Ponekada su politički i finansijski motivi gotovo jednako važni. U takvim slučajevima, kriminalne mreže, korupcija i drugi prestupi verovatno će zahtevati učešće kako poslovnog sveta, tako i političara i administracije. Postoji tvrdnja da je bugarska komunistička vlast napravila državno preduzeće Kinteks kako bi prodavala oružje u Evropi i na Bliskom istoku u zamenu za drogu. Kinteks, na čijem čelu su stajali visoki službenici državne bezbednosti, navodno je imao i političku ulogu snabdevajući Palestince i turske terorističke grupe oružjem (Sterling, 1994: 159). Dokazi koji su potkrepljivali ove tvrdnje ozbiljno su osporeni. Međutim, ako bismo opisani scenario uzeli hipotetički, imali bismo dobru ilustraciju hibridnog tipa kriminala.

Navodna komunistička zavera ima svoj pandan u SAD-u. U sklopu istrage o Iranu i Kontri, zanimljivo svedočenje je dao penzionisani general vazduhoplovstva SAD-a Ričard Sekord (Richard Secord). Pred Kongresom je upitan zbog čega su SAD prodavale kontrašima oružje kupljeno u komunističkim državama uz astronomske stope zarade. Njegov naizgled iskren odgovor bio je da su ciljevi bili dvostruki: pomoć kontrašima i upravljanje komercijalnim preduzećem. „Zar ne mogu da imam dva cilja? Ja sam ih imao.“

Par ekselans ilustracija ovakvih veza je afera BCCI, u kojoj je otkrivena raširena mreža „običnih kriminalaca“, prestupnika „belog okovratnika“ i uglednih profesionalaca i organizacija iz mnogobrojnih privrednih grana – banaka, osiguranja, trgovine dobrima, telekomunikacija itd. Sa ovom bankom ili u okviru nje poslovale su razne svete i bezbožničke alijanse, sa pomešanim političkim i finansijskim motivima (Truell and Gurwin, 1994; Passas, 1993, 1995, 1996).

Pod ovu kategoriju se mogu podvesti i zločini koji su počinjeni iz antiameričkih, antizapadnih i antikapitalističkih motiva. Loši politički potezi i greške zapadnih vlada koji najviše pogađaju zemlje trećeg sveta proizvode takva osećanja koja mogu da dovedu do toga da neki ljudi napustivši obavezujuće zakonske principe i vrednosti pomisle da je opravdano da sprovedu selektivne akcije i odaberu njihove žrtve.

Na primer, narodu Nigerije je danas lošije nego što je to bilo pre nego što su otkrili naftu ispod svog tla. Transnacionalne korporacije eksploatišu životno okruženje i resurse te zemlje koristeći to što je režim korumpiran (Eaton, 1997). Tako je Nigerija postala plodno tle za regrutovanje članova kriminalnih organizacija koje su vođene antizapadnim osećanjima. „Udaramo na Amerikance“ je neka vrsta samoopravdavajućeg argumenta koji mnoge obične ljude može da navede da čine besprimerne stvari. Na sličan način, mnogi Latinoamerikanci, koji su dosta propatili od diktatora sa zapadnom podrškom i zbog eksploatacije od strane korporacija, dozvoljavaju sebi da imaju veoma malo sažaljenja za američke klince koji koriste drogu. Oni postaju verne pristalice kriminalaca i njihovih preduzeća. Po analogiji da je hemijsko oružje nuklearno naoružanje siromašnih zemalja, prekogranični kriminal se hrani željom za nezavisnošću, autonomijom i samoopredeljenjem. Mora se naglasiti da nijedan od iznetih argumenata na znači da su ovakva osećanja najvažniji uzrok kriminala u Nigeriji i Latinskoj Americi. Moja poenta je da je to faktor koji doprinosi tim zločinima, a koji se često zanemaruje.

Druga vrsta hibridnog kriminala se može videti u vezi sa finansijskom pomoći koju nude međunarodne i regionalne banke. MMF i Svetska banka su institucije koje nude pomoć kroz zajmove za finansiranje projekata u zemljama u razvoju. Uslovi zajma su takvi da se od primalaca traži da sprovedu mere štednje ukoliko žele da refinansiraju zajam ili da povuku novu tranšu kredita. Međutim, ovaj proces povećava zavisnost od zapadnih izvora i stvara nezadovoljstvo koje pogoduje regionalnim i građanskim sukobima (Bello, 1998/1999; Mander and Goldsmith, 1996; Passas, 2000). Projekti koje ove institucije finansiraju ponekada više pomažu zapadnim korporacijama nego zemljama kojima su namenjene. Kompanije zaključuju ugovore o izvođenju radova koji nisu potrebni, na koje se zemlja primalac nije obavezala i koji na kraju ostanu nezavršeni (Plater, 1998). Kao što profesor Falk (1993) primećuje, Stalni narodni tribunal iz Rima je u prošlosti proglasio neke od uslova MMF-a ilegalnim. U prošlosti su neke vlade zemalja trećeg sveta tragale za načinom da zaobiđu uslove MMF-a i zatražile su pomoć od BCCI (Passas, 1993). Razrešenje kontroverze o tome koja bi bila odgovarajuća uloga i odgovornost regionalnih banaka prevazilazi obim ovog rada. Ovde je poenta da u zemljama koje primaju sredstva od institucija koje se bave pozajmljivanjem nemaju svi ljudi pozitivno mišljenje o njima. U ovom kontekstu, nije teško da zamislimo da neki vladini službenici sebi nalaze opravdanja kada rezonuju „mi branimo nacionalni interes, mi se opiremo nerazumnim merama koje nam nameću, mi treba da sprečimo krizu legitimiteta i prolivanje krvi u našoj zemlji“. Takvo rezonovanje može voditi „ekstralegalnom“ zaobilazanju postavljenih zahteva.

3. Analiza dodirnih tačaka II: priroda susreta legalnog i ilegalnog

Legalno i ilegalno se sastaju bilo na osnovu nemoralna ili na osnovu suživota. Ispitaćemo obe ove pojave.

Nemoralni odnosi

Kada se legalni i ilegalni akteri nadmeću, među njima se stvaraju „antagonistički odnosi“. Oni se mogu takmičiti nezavisno za svoj udeo na tržištu, kao u slučaju državne lutrije, kazina i ilegalno organizovanog kockanja. Na sličan način akteri su nezavisni i jedni drugima protivni kada prevarantske finansijske institucije preko Interneta ili ofšor kompanija nude nezakonite usluge klijentima koji bi inače poslovali preko kontroverznih banaka (npr. Ujedinjene evropske banke sa Kariba).

U sferi politike, ideologije i religije može se voditi nadmetanje oko legitimnosti. Akteri traže podršku naroda na istom delu zemaljske kugle, služeći se kako zakonitim tako i zločinačkim sredstvima. Kao ilustracija za takav antagonizam mogu nam poslužiti politički sukobi poput onih koji se odigravaju u Severnoj Irskoj, na Bliskom istoku, u bivšim sovjetskim republikama, Angoli, Peruu i Šri Lanki.

„Povređivački“ odnosi događaju se kada učesnici podrivaju, napadaju i povređuju jedni druge. Takvo ponašanje je tipično za grupe koje sabotiraju strane korporacije, za koje smatraju da se ponašaju izrabljivački ili da su korumpirane. Drugi primer su razbojnici koji svoja zlode la čine kako bi finansirali gerilu.

Ove dve pomenute kategorije se u praksi mogu i preklopiti: kombinacija antagonističkih i povređivačkih odnosa se javlja kada se aktivisti koriste nasilnim sredstvima protiv države, njenih simbola i građana.

Odnosi su „grabljivički“ kada je cilj ili očekivani efekat akcija da se uništi ili na smrt rani neka organizacija kako bi se ostvarila kontrola nad nekom firmom ili kako bi se ona prevarom odvukla u stečaj.

Može se uočiti i *parazitski* odnos, kada je cilj da se žrtva očuva u životu kako bi se, na primer, od nje mogla izvlačiti nezakonita korist s vremena na vreme. Kao primeri mogu da posluže članovi trijade koji prodaju svoju zaštitu azijskim privrednicima; osiguravajuće kuće koje

su prodavale mešavinu pravih i lažnih polisa stranim institucijama željnim da uđu na tržište SAD-a (Brady, 1983).²

U slučaju krivotvorene robe javlja se mešavina antietičkih i simbiotskih (sistemskih) odnosa: kriminalci koji profitiraju prišivajući na robu lažne oznake poznatih firmi ujedno čine te marke poznatijim i popularnijim. Na taj način, vlasnik robne marke možda neće zaraditi koliko je mogao na jednom mestu, ali će zato povećati upliv na druga tržišta i u regione u kojima nije bio prisutan (Shultz and Saporito, 1996).

Simbiotski odnosi

Rasprostranjeno je verovanje da kada legalni i ilegalni akteri dođu u dodir, to biva zato što kriminalci žele da se ubace u legalno preduzeće, da iznude nešto od njega ili da ga upropaste. Međutim, ima sve više dokaza o tome da se među njima razvijaju simbiotski odnosi. Vredno je ponovo napomenuti da nezakonita tržišta postoje zato što postoji potreba za onim što se tamo nudi. Veoma često su klijenti tog tržišta ljudi koji poštuju pravila ponašanja i koji su poštovani u društvu (korisnici nezakonitih narkotika, usluge prostitucije, kockanje itd). Ovi odnosi mogu biti raznih vrsta u zavisnosti od brojnih činilaca, kao što su uzajamnost ili jednostranost koristi, svest o vezama, namera učesnika i stepen saradnje.

„Angažovanje“: ova vrsta je u vezi sa podelom rada među zakonitim i nezakonitim učesnicima, kada jedna strana nudi drugoj specijalizovane usluge. To može biti jednokratni ili trajni odnos klijenta i dobavljača. Na primer, organizacija može da poveri nekome sa strane da obavi prljav posao zato što je tako lakše, efikasnije ili da bi se mogla posle ograditi od takvog posla. Na taj način krivica ostaje van kuće, ukoliko se za nedelo i za neposredne krivce ikada sazna (npr. afera Iran–Kontra i druge aktivnosti u vezi sa obaveštajnim službama; podmićivanje stranih javnih službenika preko zastupnika i trećih lica kako bi se izbegle sankcije po američkom zakonu koji brani da se takvo podmićivanje vrši. Čak je i turska parlamentarna komisija ispitivala optužbe da je vlada koristila odrede smrti protiv kurdskih nacionalista (Bovenkerk and Yesilgoz, 1998).

² Lupsha (1996) koristi izraze grabljivički i parazitski kako bi definisao razne stepene razvoja kriminalne organizacije. Ja koristim ove termine na drugačiji način. Mene ovde ne zanima razvoj neke određene organizacije. U stvari, kod mnogih organizacija koje ovde imam u vidu uopšte ne postoji razvoj iz jednog oblika u drugi. Termin se u ovom radu koriste kako bi se označile određene vrste odnosa između legalnih i nelegalnih preduzeća.

U svim navedenim slučajevima legalni učesnici su klijenti. Obrnut slučaj je takođe moguć. Legalni učesnici mogu pružati finansijsku ili drugu pomoć kriminalnim grupama. Moguće je takođe da samo jedna strana u poslu bude svesna ovih kvaziugovornih odnosa. Na primer, Abu Nidalova organizacija je koristila mrežu legitimnih kompanija od čije dobiti su finansirane terorističke aktivnosti, a da rukovodioci i radnici tih kompanija za to nisu ni znali.

„*Saradnja*“: u ovom slučaju veze postaju snažnije i neposrednije, a preduzeća i akteri iz sveta zakonitog i nezakonitog čine zapravo isti prestup. Na primer, uzmimo policajca koji radi zajedno sa prodavcima droge ili sa vlasnikom umetničke galerije koja prodaje ukradena umetnička dela. U okviru ove kategorije mogu se uočiti razne vrste profesionalaca, kao što su pravnici, političari, računovođe, bankari ili menadžeri kazina, koji svesno nude svoje usluge kriminalnim organizacijama.

„*Kooptacija*“: u okviru ove kategorije može biti stezanja ruku ili dobrovoljnih i prijateljskih odnosa. Tako, mada kooptacija podrazumeva da je korist uzajamna, odnosi među stranama su nejednaki. Na primer, kompanija može postići dogovor da nesmetano posluje u zemlji X i zemlji Y, ili da uopšte posluje, ukoliko pristane na to da vladinoj agenciji dozvoli da nadzire kompjutere kompanije ili da prikuplja podatke o njenim klijentima. Na primer, kompanija BCCI je optužena za saradnju sa obaveštajnim službama u nekoliko zemalja. Neki menadžeri kompanije su tvrdili da je to bio jedini način da kompanija opstane i da posluje u inostranstvu. Dodali su da takva vrsta odnosa nije atipična u bankarskom sektoru (u ličnim intervjuima). Razgovori koje sam imao sa penzionisanim svetskim biznismenima i izveštačima ukazuju (nije lako pribaviti čvrste dokaze o takvim stvarima) da je za mnoge poslovne dogovore u zemljama i regionima „visokog rizika“ bilo potrebno dobiti odobrenje određenog vladinog zvaničnika ili službe (npr. za izgradnju naftovoda u zoni sukoba). Neke poslovne transakcije su suprotne domaćim ili međunarodnim propisima. Za uzvrat, od biznismena se traži da podele svoje znanje o pojedinim projektima ili da naprosto dopuste da njihove kompanije postanu oči i uši vladinih službi. Na primer, kada je kompanija Matrix Churchill u Engleskoj optužena za nezakonit izvoz u Irak pred zalivski rat, ispostavilo se da su njeni rukovodioci radili za britanske obaveštajne službe (Phythian, 1996).

„*Reciprocitet*“ (ili „jednaka razmena“): ovaj oblik postoji kada legalni i ilegalni akteri svesno posluju radi zajedničke koristi (npr. kada menadžer legalnog bordela saraduje sa krijumčarima ljudi). Kod ove vrste verovatno ima najviše dodira između dva sveta, pogotovo kada su legitimni akteri klijenti za dobra i usluge koje kriminalci nude (npr. droga, kocka, oružje, prostitucija itd.). Drugi primeri za reciprocitet su

diktatori ili vladini službenici koji primaju debele provizije i druge koristi u zamenu za usluge koje pružaju transnacionalnim korporacijama. Te korporacije zatim dobijaju dopuštenje da eksploatišu zemlju, ljude ili čitavu državu zarad sticanja kratkoročne finansijske koristi [kao što su činili Somoza u Nikaragvi i Markos na Filipinima (Clinard, 1990); takođe, primer udomljavanja kompanija i političke elite na Papua Novoj Gvineji (Barnett Report, 1989)]. Slične ponude sigurnog utočišta i zaštite davala su takođe i ilegalna preduzeća i kriminalne organizacije (primeri se mogu naći u Boliviji, na Arubi, u Italiji i Rusiji).

„[Sistemska] *Sinergija*“: o sistemskoj sinergiji govorimo kada legalni i ilegalni akteri stiču koristi jedni od drugih radeći nezavisno svoje poslove i težeći ostvarenju svojih interesa i ciljeva. U praksi su efekti sinergije slični kao i kod angažovanja. Međutim, za razliku od tog oblika, ovde nema odnosa između klijenta i pružaoca usluga, niti dogovora među učesnicima. Sinergija se javlja kao posledica strukturalnih činilaca. Može se desiti da nema znanja, namere, pa čak ni razumne sumnje da ovakva veza postoji (u nekim slučajevima se, naravno, sumnja može „izlečiti“ naporom da se takvo znanje ne stekne). Legalni akter uglavnom žanje korist od nelegalne aktivnosti drugoga. Na primer, banke i finansijske institucije sa zapada dobijaju značajna sredstva koja su u drugim zemljama stečena kriminalom. U takvim slučajevima, do pranja novca dolazi negde drugde, a posrednička transakcija prikriva tragove nezakonitog posla. U hemijskoj industriji kompanije stiču korist od onih koji nezakonito odlažu otrovni otpad [u slučaju da se to radi u dogovoru, postoji odnos koji smo nazvali „angažovanje“; ukoliko takvog dogovora nema (videti primere u Szasz, 1986) imamo na delu sinergiju]. Verovatnije je da će doći do saradnje, kao u slučaju skandala kada je firma South Holland odlagala otrovni otpad u Belgiji (Van Duyne, 1993). Finansijske institucije stiču najveće koristi od nekih šema za sticanje brze dobiti bez svog znanja ili odgovornosti (Brady, 1983). Krijumčarenje cigareta preko granice kako bi se izbegli porezi i carinske dažbine u krajnjoj liniji pomaže duvanskim kompanijama da jeftinije prodaju svoje proizvode klijentima i na taj način povećaju udeo na tržištu, čime se na kraju stvara razvijena podzemna ekonomija (Von Lampe, 2001). Japanske banke su u prošlosti izbegavale ograničenja za davanje potrošačkih kredita tako što su novac davale sarkinu (izraz za zelenaša) koji je zatim taj novac pozajmljivao građanima (Naylor, 1995/96).

Moguć je i obrnut slučaj. To bi bila situacija da kriminalci izvlače koristi od aktivnosti i prakse legalnih učesnika na tržištu. Na primer, zemlje koje čuvaju tajnost i naplaćuju male poreze ne služe samo kriminalcima. Da je to slučaj, bilo bi malo otpora pozivima da se učini nešto protiv tih država (i teško da bi uopšte opstale). Potrebu za tajnošću de-

lovanja imaju mnoge mušterije, među kojima su korporacije, vladine agencije i pojedinci koji se pridržavaju zakona (Walter, 1985). Pokušaji da se sistem reformiše i da se kazni svako ko radi ili posluje u tim zemljama naići će na snažno lobiranje i pritisak konvencionalnih aktera da stvari ostanu kakve jesu.

Finansiranje kao odnos je takođe moguće. U takvim situacijama legitimne organizacije, svesno ili ne, pružaju finansijsku podršku operacijama kriminalnih grupa. Skorašnji primer je postao poznat nakon što su 11. septembra 2001. izvedeni napadi na SAD. Sumnja se da su dobrotvorne agencije širom sveta, kao i druga pravna lica (npr. trgovci medom ili uzgajivačke firme), prikupljale sredstva za mrežu Al Kaide.

„Legalne interakcije“: nijedan kriminalac ne čini sve vreme zločine. Potrebno je diversifikovati posao, ne samo radi pranja novca već i radi smanjivanja rizika i maksimiziranja koristi. Neki će to učiniti da bi jednog dana mogli da napuste svet kriminala, drugi da bi mogli da se zaogrnu tim plaštom radi zaštite, a treći će to učiniti radi većeg ugleda u društvu. Dakle, svi oni imaju i svoj legalni aspekt i lice (kao, na primer, trgovci drogom iz Kalija). U takvim situacijama oni neizbežno stupaju u kontakt sa konvencionalnim akterima. Svest ovih potonjih o „diversifikovanom poreklu“ njihovih sagovornika kreće se od potpunog neznanja do benignog zanemarivanja (pri čemu umirujuće na savest deluje racionalizacija da se saradnja ograničava samo na one poslove koji se odvijaju javno i koji su legitimni) (npr. prihvatanje priloga za kampanju od kriminalaca; BCCI pruža mnoge primere za zakonitu interakciju sa elitama širom sveta).

„Legalni akteri kao učesnici u organizovanom kriminalu“: u ovom slučaju nema interakcije između legalnih i nelegalnih učesnika. Umesto toga, legalni akteri samostalno čine dobro organizovane i složene zločine sami za sebe i ponašaju se onako kako to čine kriminalci. Ilustraciju ove vrste pružaju nam vlasti Istočne Nemačke, koje su vodile dobro organizovan posao nezakonite trgovine ukradenim umetničkim delima (Conklin, 1994); u drugom slučaju, Citicorp je sistematski utajivao porez tako što je svoje evropske transakcije evidentirao u zemljama koje su predstavljale poreski raj (US House Committee on Energy and Commerce, 1982). Još jedan primer imamo iz afere BCCI, koju je državni tužilac Njujorka označio kao kriminalno preduzeće. U takvim slučajevima bilo bi primerenije praviti razliku između legalnih aktera koji čine krivična dela i legalnih

aktera čija se jedina „legalnost“ ogleda u tome da imaju formu privrednog društva koju (zlo)upotrebljavaju (Van Duyne et. al, 2001).³

4. Porast prekograničnog kriminala?

Kako možemo da uočimo da prekogranični kriminal raste? Koje bi parametre trebalo ispitati da bi se došlo do takvog zaključka? Da li imamo dovoljne i čvrste dokaze na osnovu kojih bismo mogli da izgradimo politiku?

Na drugim mestima sam pisao o tome da se uzroci transnacionalnog kriminala mogu pronaći u „kriminogenim asimetrijama“ (Passas, 2000, 1999a, 1998). Te se asimetrije definišu kao nepovezanosti strukture, pogrešni spojevi i nejednakosti u sferi politike, kulture, ekonomije i prava. Asimetrije su kriminogene po tome što:

1. stvaraju ili jačaju potražnju za nezakonitim dobrima i uslugama;
2. daju motiv određenim učesnicima da učestvuju u nezakonitim transakcijama; i
3. smanjuju mogućnost vlasti da kontrolišu nezakonite aktivnosti.

Na primer, političke i ekonomske asimetrije između Kine i zapadnih zemalja doprinele su krijumčarenju kako dobara tako i ljudi. Asimetrična regulativa o zaštiti životne sredine pospešila je nezakonitu trgovinu otrovnim i drugim opasnim otpadom. Asimetrije između zemalja koje su bogate kulturnim dobrima i zemalja koje su bogate sakupljačima umetničkih dela su u korenu trgovine ukradenim umetničkim predmetima i nacionalnom kulturnom baštinom. U globalno doba takve asimetrije se umnožavaju, a njihov kriminogeni potencijal se sada lakše pokreće. U isto vreme, kapaciteti za službenu kontrolu su ozbiljno podriveni. Dok se svet „skuplja“ i postaje „globalno selo“, kontrolori ostaju ograničeni pravilima različitih zemalja, a njihova nadležnost omeđena državnim granicama.

3 Van Duyne et. al (2001) uočavaju razliku između preduzeća koja su umešana u kriminal (*u originalu: criminal entrepreneurs - prim. prev.*) i onih kojima je zločin delatnost (*u originalu: crime-entrepreneurs - prim. prev.*). Pripadnici prve kategorije čine zločine, ali su u suštini posvećeni uspehu svog preduzeća ili neke druge organizacije i zakonitog tela. Pravno lice je onima kojima je zločin delatnost samo oruđe koje im stoji na raspolaganju, a kriminal je suštinski oblik poslovanja. Organizacije iz prve grupe saraduju sa onima kojima je zločin delatnost i vremenom same mogu postati iste takve.

Kao što služi potrebama zakonitog kapitala, globalizacija pomaže i kriminalnim preduzećima. I obične i nezakonite međunarodne poslovne transakcije mogu se sprovesti brzinom svetlosti (mada bezbednost nalaže mnogim kriminalcima da i dalje posluju licem u lice). Kao što se lokalne sudbine često ne mogu objasniti a da se ne uzmu u obzir globalni činioci, tako se ni lokalna viktimizacija ne može u potpunosti razumeti a da se ne obrati pažnja na globalne sile. Sa smanjivanjem samostalnosti nacionalnih država, ni zločini koji se događaju unutar granica jedne zemlje ne mogu se ni sprečiti ni kazniti ukoliko se ne ostvari međunarodna saradnja.

U prošlosti smo videli kako organizacije postaju „oružje“ kriminala (Wheeler and Rothman, 1982). Videli smo i kako služe da se zločinačka ruka udalji od zločinačkog uma (Braithwaite, 1989). U globalno doba ova se udaljenost još više širi stvaranjem organizacionih celina i širenjem po svetu. Pored toga, i ruka i um zločina mogu biti odsutni, daleko od mesta gde se zločin odigrava. U mnogim slučajevima kriminal je tako vešto prikriven da ga samo stručnjaci i specijalisti mogu otkriti i shvatiti kolika je opasnost.

Procesi globalizacije se nalaze u odnosu sa sve tri vrste kriminogenih uslova. Prilike za nezakonite radnje nastaju usled podeljenosti preduzeća i transakcija među više država. Na primer, advokati koji stvaraju i predstavljaju „kompanije školjke“ tamo gde se to može tajno učiniti, katkada (što se i preferira) ne znaju ko je stvarni vlasnik te kompanije i za koga uopšte rade. Postoje dobri razlozi za stvaranje takvih kompanija. To su prednosti iz poreske sfere, ali i zaštita od regulative i otkrivanja nepravilnosti. Poslovanje preko takvih kompanija omogućava da se imovina stečena kriminalom sakrije veoma daleko od žrtava i tužilaca koji za tom imovinom tragaju. Advokati ne vide nikakav problem kada rade ovakve poslove. Pošto im nije poznato za koga rade, oni ne znaju da to čine za trgovca drogom, za korumpiranog diktatora ili za direktora koji potkrada firmu u kojoj radi. Čak i kada se od advokata zatraži da svedoče, oni ne mogu da ponude istražiteljima nikakav značajan dokaz. Sve to kontrolu čini znatno slabijom.

Tajnost i anonimnost su prepreka istražiteljima jer ostaju prikriveni tragovi globalnih prestupnika. Ilegalne finansijske transakcije i gubici koji podležu obavezi izveštavanja mogu se počinuti i prikriti preko ofšor pravnih lica globalnih preduzeća. Zemlje koje omogućavaju tajnost služe kao „crna kutija“ kojom se od gonjenja i kazne mogu zaštititi svi oblici nezakonitih aktivnosti (Blum and Block, 1993).

Globalizacija takođe olakšava „kupovinu jurisdikcije“: treba pronaći zemlju u kojoj je dozvoljeno ono što je zabranjeno u sopstvenoj.

Na primer, otrovni otpad se može odbaciti u zemlji u kojoj su zabrane manje ili ih uopšte nema. U nekim zemljama se i podmićivanje stranih službenika (kako bi se obezbedilo dobijanje ili obnavljanje ugovora) tolerisalo kao trošak poslovanja koji se može odbiti od poreske osnovice. Advokati, računovođe, bivši zvaničnici vlade i vojske često se javljaju kao savetnici biznismena nakon što napuste javnu službu. Oni često pružaju savete o tome kako se baviti rizičnim i štetnim aktivnostima, a da se pri tom ne prekrše zakoni zemalja u kojima se preduzimaju takve radnje. Transakcije koje su u mnogim delovima sveta kriminalizovane mogu se počiniti u zemljama koje ih dozvoljavaju i prihvataju. Širok je spektar aktivnosti koje su u jednom delu sveta kažnjive, ali se mogu „eksportovati“ kako bi se nastavilo uživanje u njihovim plodovima. Korporacije su naročito stručne u ovom obliku izbegavanja poreza (videti kako je ove mogućnosti koristila farmaceutska industrija u Braithwaite, 1984).

Među drugim primerima prekograničnog kriminala bez kršenja zakona (u „zemlji domaćinu“) mogu se navesti situacije kada kompanija koristi dečiji rad u siromašnim zemljama, a zatim njihove proizvode izvozi u zemlje koje kriminalizuju rad dece. Za izbegavanje poreza na zakonit način može da posluži praksa transferisanja cena, koja omogućava da se dobit unosi u poslovne knjige u zemljama u kojima se ne plaća porez na dobit (Piccioto, 1992; videti takođe za slučajeve nezakonitog transferisanja cena od strane azijskih kompanija u Barnett Report, 1989). Prljav se novac može oprati u zemljama koje ne traže mnogo podataka, čak ni od ulagača značajnih iznosa (npr. u Panami), a zatim preneti u zapadne banke koje mogu biti u neznanju u vezi sa kriminalnim poreklom tog novca (i nije ih briga da to saznaju; Levi, 1991). Kao rezultat novih komunikacionih tehnologija, mnogi ljudi mogu učestvovati u borbi protiv transnacionalnog (kao i domaćeg) kriminala i doprineti toj borbi. Na primer, javlja se proces „globalizacije odozdo“ (Falk, 1993) koji omogućava relativno slabim akterima da utiču na odluke u zemlji i inostranstvu (urođenici i Occidental Petroleum u Kolumbiji; videti *The Economist*, 7. jun 1998).

Ako kriminalni preduzetnici racionalno tragaju za profitom (bilo da je ta dobit cilj ili sredstvo za postizanje drugog cilja koji im je važan), strah da će na taj način destabilizovati nacionalne države može biti nerasazmeran. Naravno, uvek postoji opasnost da se to desi, naročito u onim zemljama koje su na meti politički motivisanih grupa i organizacija. Međutim, ekstenzivno prožimanje legalnog i kriminalnog, a pogotovo slučajevi kada dođe do simbioze, ukazuju na to da bi uklanjanje ili destabilizacija vlasti bili protivni interesima kriminalnih organizacija. Budući da ove organizacije deluju na način koji je umnogome u skladu sa tržišnim načelima, i njima je potrebno umereno stabilno i predvidljivo okruženje. Vlada im takvo okruženje pruža besplatno.

Brojnost izveštaja i rasprava o ovoj pojavi takođe nam ukazuje na to da opasnost narasta. Međutim, treba naglasiti da nisu sve informacije ažurne. Slučaj za slučajem, kroz rad na raznim vrstama kriminala, brižljivo sprovedene istrage i analize pokazuju da su uzbunjujući izveštaji i izjave bili preterani. Nedavno je u saslušanju pred Kongresom ispitivano koliku opasnost predstavlja falsifikovanje dolara. Izveštaj GAO i svedočenja pripadnika tajne službe ukazuju na to da je opasnost znatno manja nego što se strahovalo. Takođe se preteruje i u vezi sa zaradom od trgovine drogom u SAD-u (Reuter, 1996) i, uopšte uzev, naduvavaju se procenjene zarade od kriminala, i to namerno, u političke svrhe (Van Duynes, 1994). Pravi obim prevara na kreditnim karticama i prestupa koji se čine pomoću kompjutera još je nepoznat zato što žrtve nisu voljne da o njima izveste i tako otkriju svoju ranjivost. Mnogim žrtvama prevaranata koji unapred uzimaju novac neprijatno je da o tome govore istražiteljima, ili čak i da priznaju da su bili tako izigrani. Takođe se preteruje i u vezi sa brutalnošću kriminalaca i problemima nezakonitih useljenika iz Kine (Chin, neobjavljeni rukopis). Najzad, ima mnogo više spekulacija nego čvrstih dokaza o krijumčarenju nuklearnog materijala (Williams and Woessner, 1996).

Kao i kod mnogih drugih problema kriminala (ili socioloških činjenica), izveštaji medija i zvaničnika više služe da podignu svest nego da pruže valjane pokazatelje o stepenu prisustva pojave o kojoj se govori: ako se o nekoj temi više piše i raspravlja, i ako se navodi iz tih izveštaja često ponavljaju, to ne mora nužno da znači da problema ima više nego pre.

5. Implikacije istraživanja

Prethodna diskusija nosi sa sobom dve glavne implikacije za istraživanje. Kao prvo, treba da dobijemo *čvrste empirijske podatke*. Kao drugo, treba više da se bavimo *analitičkim radom* kako bismo bolje razumeli uzroke problema koji imamo pred očima. Ova dva koraka treba da nam posluže kao osnova za izgradnju boljih teorija i jasnije politike.

Razvijanje čvrste empirijske osnove

I pored sve pažnje koju je u novije doba privukao problem prekograničnog kriminala, i dalje se barata primetno slabom informatičkom osnovom. Mnoge analize se zasnivaju na teorijskim očekivanjima, anegdotskim dokazima, nepouzdanim podacima, čistim spekulacijama, ideološkom opredeljenju i stečenim interesima.

Odsustvo pouzdanih podataka odražava godine nemara zajednice istraživača i tvorca politike. Do te pojave delimično dolazi zbog metodoloških prepreka koje se moraju savladati, a delimično usled nedovoljnih finansijskih sredstava za ispitivanje prekograničnog kriminala. Ostavljeno je da novinari, ljudi sa političkim motivima ili oni koji ne znaju mnogo o materiji kreiraju javno mnjenje o ovoj temi. Tako se stvorilo mišljenje koje često izjednačava prekogranični kriminal sa stereotipom „organizovanog kriminala“ koji se odvija van granica jedne države. Takvo mišljenje na pogrešan način ograničava obim prekograničnog kriminala. Postoje brojne mere koje bi se mogle preduzeti da bi se ova situacija popravila.

Kao prvo, treba da postignemo što je moguće širi sporazum o tome šta čini prekogranični kriminal.

Definicija koju nudim u ovom radu je nedvosmislena i koncizna, ali uspeva da obuhvati ovu kriminalnu pojavu koja prelazi državne granice. Ta definicija nije legalistička, ali je ipak okrenuta i prema pravu.

Problem koji je sa ovim povezan, kao što je već pomenuto, jeste težnja da se pojam prekograničnog kriminala poveže ili čak podvede pod kategoriju „organizovanog kriminala“, „kriminala belog okovratnika“ ili „državnog kriminala“. To nije od velike pomoći, budući da su ti pojmovi veoma dvosmisleni usled političkih ili emocionalnih pokušaja da se odrede jasnim analitičkim opisom. Često se mešaju učesnici i njihova dela. Mada se u ovom radu naglašava značaj širokog kruga simbiotičkih odnosa između legalnih i nelegalnih učesnika, i empirijski i konceptijski razmatranje kriminala mora da se zasniva na delima.

Drugi zadatak je da se ustanovi šta znamo, šta mislimo i šta treba da znamo o ovim delima. I pored toga što ćemo svi priznati da nemamo odgovarajuće informacije o prirodi problema, postoji mnoštvo članaka, knjiga, zvaničnih izveštaja, medijskih napisa, baza podataka i veb-stranica sa materijalima koji su od značaja za ovu temu. Veoma je moguće da se u ovom lavirintu informacija mogu naći i vredni i čvrsti dokazi. Međutim, mi trenutno nemamo načina da ispitamo validnost i pouzdanost postojećih podataka. Kako možemo da procenjujemo snagu dokaza koje koriste drugi istraživači i da ih izdvojimo od komercijalnih i žurnalističkih radova ili nepotkrepljenih „teorija zavere“? Zbog toga što je u ovim publikacijama ponekad lako uočiti neažurnost, velike greške, protivrečnosti, poluistine i preterivanja, čitav pojam međupovezanosti i međuzavisnosti raznih kriminalnih i legitimnih aktera biva katkad odbačen ili neopažen. Zbog toga nam je potreban instrument (npr. „skala pouzdanosti“) kako bismo ocenili razne izvore i sekundarne podatke.

Treći zadatak je prikupljanje originalnih pouzdanih podataka. Mnoštvo je metodoloških prepreka na tom putu. Iskustvo na domaćem terenu naučilo nas je na nepouzdanost zvaničnih i vladinih izveštaja; informacije iz novinarskih izvora su rasute; istraživanje ozbiljnih zločina je opasno; prikupljanje podataka iz nekoliko zemalja je skupo. Drugi niz problema čine manjak slučajeva u kojima je preduzeto krivično gonjenje zločina koje učine korporacije i države; nemogućnost pristupa dostavljačima i poverljivim informacijama; tajnost raznih dokumenata i izveštaja. Čak i kada želimo da ozbiljno razmatramo zvanične statistike, nailazimo na problem da ne postoje posebne statistike za kriminal koji prelazi državne granice ili da su dostupni statistički podaci neuporedivi. S obzirom na iskazane sumnje (koje se stalno ponavljaju u literaturi i tokom sastanaka) čak i u odnosu na brojke o legalnim trgovačkim poslovima, čini se da se ne može puno očekivati od kvantitativnih studija o ilegalnoj transnacionalnoj trgovini. Studije u kojima se iznose kvantitativni podaci mogu podstaći neke opšte procene obima određenih transakcija, ali ih treba čitati sa velikom rezervom.

Problema ima i kod kvalitativnih studija, ali se čini da su one primerenije ovom polju istraživanja. Na primer, studije slučaja uvek sa sobom nose opasnost da donesu rezultate koji se ne mogu uopštiti. Međutim, kroz takve slučajeve možemo dobiti nemerljivo vredan uvid potreban za teorijsku razradu. Štaviše, čak i atipični i jedinstveni događaji mogu biti od koristi za stvaranje politike budući da ponekada otkrivaju sistemske probleme i mogu da posluže kao zvono upozorenja pre nego što takve pojave postanu redovne. Kvalitativne metode istraživanja su takođe primerenije istraživanju mreža i prožimanja legalnih i ilegalnih učesnika, mesta gde se sreću kriminalci i konvencionalan svet. Metodološke prepreke pretvaraju istraživanje kriminalnih preduzeća u posao prikupljanja (ne uvek validnih) podataka bilo o pojedinim grupama ljudi (npr. Koza nostra, Jakuza, ruska „mafija“) ili o pojedinim krivičnim delima (trgovina drogom, trgovina oružjem, krijumčarenje ilegalnih imigranata itd.). Čak su i najbolji radovi o „organizovanom kriminalu“ vezani za određenu grupu, prestup ili instituciju.

Mada je uvid koji nam ovakve studije donose vredan, postoji jaz u literaturi koja se bavi *društvenom organizacijom* kriminala. Veoma malo znamo o *modi operandi* i o metodama koje se koriste, o krajnjim korisnicima i žrtvama ovih zločina, o nivou specijalizacije, kratkoročnim i dugoročnim savezništva i podeli rada. Naše znanje o ulozi profesionalaca i odnosima između ilegalnih tržišta sa jedne i legalnih korporacija i vlada sa druge strane je nepotpuno. Nedovoljno su proučene i veze između kriminalnih organizacija. Ukratko, potrebno nam je više istraživanja o višestrukim i složenim vezama i savezima između aktera sa dve strane zakona. Nalazi istraživača, iako su obično fragmentarni,

ukazuju na održivost hipoteze da postoje kriminalne mreže, ali nema sistematske studije te povezanosti. Niko nije pokušao da uzme razne delove i sastavi slagalicu globalnog kriminala. Treba ponovo istaći da je glavna teškoća metodološke prirode. Napredak tehnologije nam omogućava da za ogled koristimo nove softverske programe radi boljeg organizovanja i sistematičnije analize kako primarnih tako i sekundarnih podataka, naročito u oblasti mreža i složenih transakcija.

Najzad, kada prikupimo i analiziramo naše podatke, važno je da se setimo da problem prekograničnog kriminala nije ni jednodimenzionalan ni monolitan. Po samoj svojoj prirodi, on se mora proučavati iz uporedne perspektive.

Razumevanje uzroka transnacionalnog kriminala

Nedostaju nam i analitička proučavanja prirode, uzroka, rizika i porasta problema transnacionalnog kriminala. Treba više da se usmerimo na suštinske uzroke problema i da utrošimo više energije na ispitivanje potražnje na ovom tržištu, a ne da se bavimo samo ponudom. Na primer, pomenuta tipologija prožimanja između legalnih i nelegalnih aktera može nam biti od pomoći da razumemo razne izvore potražnje zabranjenih dobara i usluga, ali ju je potrebno doterati. Tu tipologiju treba ispitati i razviti na osnovu empirijskih podataka.

Svaki pokušaj da se kriminal objasni zahteva i ispitivanje prilika da se počinu određeni prestup, motiva koji učesnike dovode do toga da iskoriste takve prilike, mogućnosti i slabosti kontrole. Mada se veliki deo literature o prekograničnom kriminalu bavi pitanjem ovih prilika, većina posmatrača zanemaruje pitanje motiva. Na primer, naširoko se pretpostavlja da je želja za profitom glavni ili jedini razlog transnacionalnog kriminala. Međutim, politički, religiozni i ideološki motivi mogu biti najvažniji uzročnik (naročito kada je reč o zločinima koji su u vezi sa etničkim ili političkim sukobima). Takođe se često previđaju i kulturne razlike. Na primer, na softversku pirateriju se drugačije gleda u Aziji, gde se deljenje društvenog znanja sa drugima smatra važnijim od vlasničkih prava (Swinyard et al., 1990).

Većina analiza je usmerena na rastuće probleme kontrole određenih vrsta prekograničnih prestupa (npr. trgovina drogom, političko nasilje ili korupcija), a ne na potragu za razumevanjem prirode opštijeg problema. Objašnjenja, čak i za spektakularne katastrofe kao što je bio skandal sa BCCI ili propast Barings-a, usmerena su na korumpirane, nestručne ili pohlepne pojedince koji su se oteli kontroli. Takva objašnjenja skrivaju sistemske uzroke problema.

Ova analiza ukazuje na to da strukturalni problemi – kriminogene asimetrije – mogu biti ključ za razumevanje i sprečavanje ozbiljnog kriminala i borbu protiv njega. Međutim, ne rađa svaka asimetrija isti kriminalni problem. Brojna pitanja ostaju nejasna i moraju se dalje razmatrati. Na primer, u kom trenutku neka asimetrija postaje kriminogena? Da li je moguće da svaka asimetrija potencijalno podstiče na kriminal, ali se samo neke od njih „aktiviraju“? Ukoliko je tako, u kom se trenutku kriminogeni potencijal aktivira? Alternativno bismo se mogli zapitati da li neke asimetrije nemaju takav potencijal. Da li neke asimetrije imaju pozitivne efekte? Ukoliko je to istina, na koji način se ti pozitivni efekti mogu maksimizirati?

6. Implikacije na politiku

Prethodna rasprava ukazuje na potrebu za oprezom pre nego što se usvoje drastične mere protiv opažene pretnje od transnacionalnog kriminala. S obzirom na brojna otvorena pitanja, od suštinske je važnosti da se načini brižljiva i promišljena analiza troškova i koristi koje bi te aktivnosti mogle da donesu. Neke od politika borbe protiv ovog kriminala o kojima se trenutno raspravlja ili koje se delimično primenjuju same po sebi su rizične (npr. militarizacija policije, spajanje operacija policije i tajnih službi, međunarodne prikrivene istrage, primena domaćeg zakona u inostranstvu itd.). Neke mere mogu biti skuplje od problema koji bi njihovom primenom trebalo rešiti. Na primer, trošak militarizacije policije u kontekstu „rata protiv kriminala“ popločava put nastanku „kolateralnih šteta“. Te kolateralne štete mogu se ogledati na razne načine, od kojih je najvažniji narušavanje demokratskih procesa i odgovornosti. Prekoračenja i zloupotrebe ovlašćenja, ograničenje sloboda i kolektivnih ili individualnih prava posledica su metafora o ratu, čak i u slučajevima borbe protiv domaćeg kriminala (Skolnick and Fyfe, 1993). Ukratko: pridržavanje zakona nije ratni, već građanski zadatak za građansko društvo. Ukoliko vlasti žele da ratuju, onda treba da primenjuju ratno pravo.

Važno je napraviti razliku prema prirodi kriminalne aktivnosti zato što razlikovanje političkog i privrednog kriminala ima implikacije na politiku koje prevazilaze teorijski značaj i motive. To skreće pažnju na razne suštinske probleme, za koje treba primeniti razne strategije i taktike, pogotovo u vezi sa prevencijom. Pristup koji bi bio okrenut ka strani koja potražuje na ilegalnom tržištu, kada je reč o politički motivisanom kriminalu, može biti potraga za mirnim rešenjem sukoba, demokratizacijom, dekolonizacijom, davanjem nezavisnosti ili autonomije itd. Od stepena ubedenosti političkih prestupnika zavisiće kakva

će se procena rizika vršiti (npr. kod samoubilačkih i smelih napada). Pored toga, veze i savezništva političkih kriminalaca verovatno će biti drugačije nego kod onih koji su usmereni samo na profit.

Tako smo došli do političkih implikacija prožimanja sveta sa dve strane zakona. Pretežno se i rasprave i energija kod donošenja odluka usmeravaju na aktivnosti koje podsećaju na stereotipno viđenje „organizovanog kriminala“. Ishod je da bolje organizovane kriminalne grupe, štetnije radnje i opasnije mreže kriminala i korupcije ne dobijaju dovoljno pažnje. Treba da saznamo više o relativnoj učestalosti, troškovima i značaju raznih vrsta prožimanja ova dva sveta i da ispitamo rizike, procenimo troškove, postavimo prioritete, usmerimo oskudne resurse i postignemo najveći mogući efekat od napora koji se čine u borbi protiv kriminala.

Pozivi na veću saradnju između raznih kontrolnih organa postali su opšte mesto. Međutim, određeni zločini ili savezništva mogu imati pozitivne posledice na lokalnom nivou. Takve aktivnosti mogu uravnotežiti zarade, uvećati bogatstvo, smanjiti nezaposlenost itd. Drugi prestupi mogu da imaju mali ili nikakav uticaj na privrede regiona ili druge interese (u kontekstu Evropske unije, videti Passas, 1994). Žmurenje na oba oka, nezainteresovanost ili priključenje kriminalu neizbežno će uticati i na nivo saradnje onih koji ostanu spolja. U tom svetlu, postoji potreba za stvaranjem podsticaja za pokretanje lokalnih akcija i uzajamnu pomoć.

Analiza kriminogenih asimetrija takođe ukazuje na to da se mnogi sistemski uzroci koji pothranjuju potrebu za nezakonitim dobrima i uslugama mogu pronaći u okviru pojedinih država. U nekim slučajevima uzrok je učešće u kriminalnoj aktivnosti; u drugim, reč je o nesposobnosti ili odsustvu želje da se učini nešto na suzbijanju kriminala. Za kriminogene asimetrije su krive državne politike i organi, korišćenje asimetričnih državnih ovlašćenja, opsednutost suverenitetom i nacionalistički otpor međunarodnim propisima. Ekonomska politika države nosi odgovornost za relativno i objektivno otuđenje. Protekcionizam i subvencionisanje domaće privrede škode naporima manje razvijenih zemalja da prevaziđu jaz. Monetarna politika i kontrola međunarodnih organizacija služe očuvanju asimetričnog rasta i razvoja. Autoritarni režimi uzrokuju etničko i političko nasilje. Hegemonistička politika i podrška diktaturama u inostranstvu provocira međunarodni terorizam i fundamentalizam. Selektivna kontrola i promocija domaće vojne industrije pothranjuju oružane sukobe (treba primetiti da industrije zemalja stalnih članica Saveta bezbednosti UN proizvode nadmoćnu većinu oružja). Njihova nevoljnost da sa drugima podele svoja znanja, informacije i tehnologiju stvara nemire i nejednakosti. Njihove zabrane

dobara i usluga za kojima postoji potražnja stvaraju prilike da se počini nešto nezakonito. Njihova nesposobnost ili odsustvo želje da se smanji potražnja za zabranjenim dobrima i uslugama održava ilegalna tržišta. Njihovo postavljanje kvota za ulazak novih imigranata dovodi od porasta nehumanog krijumčarenja imigranata. Pribegavanje metodama krivičnog prava radi bavljenja posledicama njihove politike podstiče sofisticiranije organizovanje kriminala i podiže cenu korupciji. Čak i kada se ovakve politike mogu razumeti sa tačke gledišta jedne države, skrivene trošak primene takve politike može biti prekogranični kriminal.

Nema mnogo sumnje u to da je proces globalizacije doveo na scenu nove vrste transnacionalnog kriminala. Međutim, globalizacija takođe pruža priliku za delotvorniju kontrolu, pri čemu neki mehanizmi te kontrole mogu biti neformalne prirode (npr. korišćenje Interneta kako bi se osramotili moćni akteri koji ne vode socijalno odgovornu politiku). Detaljna rasprava o ovim prilikama za kontrolu prevazišla bi obim ovog rada. Pa ipak, potpuno je jasno da treba da otkrijemo, stvorimo i maksimiziramo upotrebu i delotvornost takvih prilika. Javnost i kontrole možemo da dozovemo svesti o tome da takve prilike postoje i da učvrstimo procese „globalizacije odozdo“ i „demokratizacije kontrole“ (Passas, 1999a).

Najzad, hitno nam treba instrument za ocenjivanje kako bismo unapred znali šta bi moglo da predstavlja uspeh, a šta bi bio neuspeh politika koje nameravamo da sprovodimo ili koje sprovodimo. To je važno ne samo za one koji izvršavaju pojedine zadatke i koji treba da znaju da li rade dobro i efikasno već i za kreatore politike, kojima je potrebno sredstvo da izmere napredak i uspešnost ili neuspešnost određenih strategija i metoda.

Da zaključimo, mada je pretnja transnacionalnog kriminala ozbiljna, možda je prerano da paničimo. Nismo ni beznadežni ni bespomoćni pred njim. Jasno je da su neophodne sistematske (i dobro finansijski potkrepljene) studije koje bi nas uverile da su naše analize i politike zasnovane na jasnim dokazima, a ne na konjunkturi i spekulacijama. Ali, i u međuvremenu možemo da uradimo mnogo stvari.

Uputnice

Adams, J., *Finansiranje terora (The Financing of Terror)*, London: New English Library, 1986.

Anderson, A., *Organizovani kriminal kao posao (The Business of Organized Crime)*, Stanford, CA: Hoover Institution Press, 1979.

Andreas, P., *Uspon američke države krimostanja (The Rise of the American Crimefare State)*, *World Policy Journal*, 1997, 14, 3, 37-45.

Andvig, J. C., *Korupcija u naftnoj industriji Severnog mora: pitanja i procene (Corruption in the North Sea Oil Industry: Issues and Assessments)*, *Kriminal, pravo i društvene promene (Crime, Law and Social Change)*, 1995, 23, 4, 289-313.

Arlacchi, P., *Kriminal velikog obima i svetska ilegalna tržišta (Large Scale Crime and World Illegal Markets)*. U: *United Nations and the University of New Mexico (Eds.), Organizovani kriminal: međunarodne strategije [(Organized Crime: International Strategies (47-61))]*, Albuquerque: The University of New Mexico Latin American Institute, 1992.

Barnett Report *Završni izveštaj Istražne komisije o raznim aspektima drvne industrije (Commission of Inquiry into Aspects of the Forest Industry Final Report)*, Papua New Guinea, 1989.

Bassiouni, C., *Kaznene karakteristike konvencionalnog međunarodnog krivičnog prava (The Penal Characteristics of Conventional International Criminal Law)*, *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1983, 15, 27-37.

Bayart, J.-F., Ellis, S. & Hibou, B., *La Criminalisation de l'Etat en Afrique*, Paris: Editions Complexe, 1997.

Bello, W., *Azijska ekonomska implozija: uzroci, dinamika, izgledi, Rasa i klasa (The Asian Economic Implosion: Causes, Dynamics, Prospects, Race and Class)*, 1998/99, 40, 2/3, 133-143.

Block, A. A., *Istočna strana – zapadna strana: organizovani kriminal u Njujorku 1930-1950. (East Side-West Side: Organizing Crime in New York, 1930-1950)*, New Brunswick, NJ: Transaction, 1983.

Block, A. A., *Gospodari Raja: organizovani kriminal i služba poreških prihoda na Bahamima (Masters of Paradise: Organized Crime and the Internal Revenue Service in the Bahamas)*, New Brunswick, NJ: Transaction, 1991.

Bossard, A., *Transnacionalni kriminal i krivično pravo (Transnational Crime and Criminal Law)*, Chicago, Office of International Criminal Justice, 1990.

Bovenkerk, F., and Y. Yesilgoz, *De Maffia van Turkije*, Amsterdam, Meulenhoff, 1998.

Brady, J., *Arson, Urbana ekonomija i organizovani kriminal (Urban Economy and Organized Crime)*, *Social Problems*, 1983, 1-27.

Braithwaite, J., *Korporativni kriminal u farmaceutskoj industriji (Corporate Crime in the Pharmaceutical Industry)*, London, Routledge and Kegan Paul, 1984.

Buffle, J.-C., *L' Argent du Crime et les Banques Suisses*, In A, Labrousse and A, Wallon (Eds.), *La Planète des Drogues (103-119)*, Paris, Seuil, 1993.

Chambliss, W. J., *Na raspolaganju: od sitnih lopuža do predsednika (On the Take: From Petty Crooks to Presidents)*, Bloomington, Indiana University Press, 1988.

Chambliss, W. J., *Kriminal koji organizuje država, Kriminologija (State-Organized Crime, Criminology)*, 1989, 27, 2, 183-208.

Clinard, M. B., *Korporativna korupcija: zloupotreba ovlašćenja (Corporate Corruption: The Abuse of Power)*, New York, Praeger, 1990.

Colombo, G., *Il Vizio della Memoria*, Milano, Feltrinelli, 1996.

Della Porta, D., and Mény, Y. (Eds.), *Démocratie et Corruption en Europe*, Paris: La Découverte, 1995.

Duyne, P.C. van, *Kriminalna preduzeća i legitimna industrija (Crime-enterprises and the legitimate industry)*, u okviru: C.J.C.F. Fijnaut and J.B. Jacobs (eds.), *Organizovani kriminal i njegovo suzbijanje, transatlantska inicijativa (Organized crime and its containment, A transatlantic initiative)*, Deventer, Kluwer, 1991.

Duyne, P.C. van, *Pranje novca: procene u magli (Money-laundering; estimates in fog)*, *The Journal of Asset Protection and Financial Crime*, 1994, 1, 58-76.

Duyne, P.C. van, *Fantom i pretnja organizovanog kriminala (The phantom and threat of organized crime)*, *Kriminal, pravo i društvene promene (Crime, Law and Social Change)*, 1996, 24, 341-377.

Duyne, P.C. van, *Organizovani kriminal, korupcija i moć (Organized crime, corruption and power)*, *Kriminal, pravo i društvene promene (Crime, Law and Social Change)*, 1997, 26, 201-238.

Duyne, P.C. van, M. Pheijffer, H.G. Kuijl, A.Th.H. van Dijk and J.C.M. Bakker, *Finansijske istrage kriminala. Oruđe za primenu pristupa integralnog krivičnog gonjenja (Financial investigation of crime, A tool of the integral law enforcement approach)*, Lelystad, Koninklijke Vermande, 2001.

Duyne, P.C. van and A.A. Block, *Organizovani prekoatlantski kriminal: reketiranje u gorivu (Organized cross-atlantic crime; racketeering in fuels)*, *Kriminal, pravo i društvene promene (Crime, Law and Social Change)*, 1995, 22, 127-147.

Eaton, J. P., *Nigerijska tragedija, regulativa o životnoj sredini transnacionalnih korporacija i ljudsko pravo na zdravo okruženje (The Nigerian Tragedy, Environmental Regulation of Transnational Corporations, and the Human Right to a Healthy Environment)*, *Boston University International Law Journal*, 1997, 15, 261-270.

Economist, Novac, *gangsteri i politika: japanska svakodnevna priča (Money, Gangsters and Politics: An Everyday Story of Japan)*, (26. septembar-26.oktobar, 2, 1992), 31-32.

Falk, R., *Ponovno promišljanje agende međunarodnog prava (Rethinking the Agenda of International Law)*, u okviru: K. Nordenstreng & H. I. Schiller (Eds.), *Iza granica nacionalnog suvereniteta: međunarodna komunikacija devedesetih (Beyond National Sovereignty: International Communication in the 1990s)* (str. 418-431), Norwood, NJ, Ablex, 1993.

Galeotti, M., *Turski organizovani kriminal: mesto gde su država i pobunjenici u zaveri (Turkish Organized Crime: Where Crime, State, and Rebellion Conspire)*, *Transnational Organized Crime*, 1998, 4, 1, 25-41.

Godson, R., and W.J. Olson, *Međunarodni organizovani kriminal: rastuća pretnja bezbednosti SAD-a (International Organized Crime: Emerging Threat to US Security)*, Washington, DC, National Strategy Information Center, 1993.

Grabosky, P. N., and R.G. Smith, *Kriminal u digitalnom dobu: kontrola telekomunikacija i nezakonitosti u sajber svetu (Crime in the Digital Age: Controlling Telecommunications and Cyberspace Illegalities)*, New Brunswick, NJ: Transaction, 1998.

Herman, E. S., *SAD kao sponzor međunarodnog terorizma: pregled (U.S. Sponsorship of International Terrorism: An Overview)*, *Crime and Social Justice*, 1987, 27-28, 1-31.

Kerbo, H. R., and M. Inoue, *Struktura japanskog društva i kriminal belog okovratnika: svet zapošljavanja i iza njega (Japanese Social Structure and White Collar Crime: Recruit Cosmos and Beyond)*, *Deviant Behavior*, 1990, 11, 139-154.

Levi, M., *Pecunia non Olet: Čišćenje hrama od perača novca (Cleansing the Money-Launderers from the Temple)*, *Kriminal, pravo i društvene promene (Crime, Law and Social Change)*, 1991, 16, 217-302.

Lupsha, P. A. (1996), *Transnacionalni organizovani kriminal nasuprot nacionalne države (Transnational Organized Crime Versus the Nation-State)*, *Transnational Organized Crime*, 1996, 2, 1, 21-48.

Mantius, P., *Igra školjke (Shell Game)*, New York, St. Martin's Press, 1995.

Magnusson, E., *Ekonomisk Brottslighet vid Export och Export*, Stockholm, *Brottsforebyggande Radet*, 1981.

Malekian, F., *Međunarodno krivično pravo (International Criminal Law)*, Uppsala, 1991.

Mander, J., and E. Goldsmith, (eds.), *Predmet protiv globalne ekonomije (The Case Against the Global Economy)*, San Francisco, Sierra Club Books, 1996.

McCormack, T. L. H., and G.J. Simpson, *Nacrt kodeksa zločina protiv mira i bezbednosti čovečanstva Međunarodne pravničke komisije: pregled suštinskih odredaba (The International Law Commission's Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind: An Appraisal of the Substantive Provisions)*, *Criminal Law Forum*, 1994, 5, 1, 1-55.

McCoy, A.W., *Politika heroina: umešanost CIA u svetsku trgovinu drogom* (The politics of heroin: CIA complicity in the global drug trade), Chicago, Lawrence Hill Book, 1991.

Michalowski, R. J., and R.C. Kramer, *Praznine između zakona: Problem korporativnog kriminala u transnacionalnom kontekstu* (The Space Between Laws: The Problem of Corporate Crime in a Transnational Context), *Social Problems*, 1987, 34, 1, 34-53. Preštampano u: N. Passas (ed.), *Transnational Crime*, Aldershot, Dartmouth, 1998.

Nadelmann, E. A., *Policajci preko granica: internacionalizacija organa gonjenja SAD-a* (Cops Across Borders: The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement), University Park: Pennsylvania State University Press, 1993.

Naylor, R. T., *Vruć novac i politika dugovanja* (Hot Money and the Politics of Debt), New York, Simon and Schuster, 1987.

Naylor, R. T., *Pobunjenička ekonomija: operacije gerilskih organizacija na crnom tržištu* (The Insurgent Economy: Black Market Operations of Guerilla Organizations), *Kriminal, pravo i društvene promene* (Crime, Law and Social Change), 1993, 20, 13-51.

Naylor, R. T., *Od hladnog rata do rata kriminala: potraga za pretnjom „nacionalnoj bezbednosti“* (From Cold War to Crime War: The Search for a New 'National Security' Threat), *Transnational Organized Crime*, 1995, 1, 4, 37-56. Preštampano u: N. Passas (ed.), *Transnational Crime*, Aldershot: Dartmouth, 1998.

Naylor, R. T., *Od sveta podzemlja do subverzije* (From Underworld to Underground), *Kriminal, pravo i društvene promene* (Crime, Law and Social Change), 1995/96, 24, 2, 79-150.

Observatoire Géopolitique des Drogues, *The Geopolitics of Drugs: 1996 Edition*, Boston, Northeastern University Press, 1996.

Paine, L. P., and F.J.Cilluffo, (eds.), *Globalni organizovani kriminal: nova imperija zla* (Global Organized Crime: The New Empire of Evil), Washington, DC: CSIS, 1994.

Passas, N., *Strukturalni izvori međunarodnog kriminala: pouke za kreiranje politike na osnovu afere BCCI* (Structural Sources of International Crime: Policy Lessons from the BCCI Affair), *Kriminal, pravo i društvene promene* (Crime, Law and Social Change), 1993, 20, 4, 293-305.

Passas, N., Evropske integracije, protekcionizam i kriminogeneza: studija o prevarama na farmerskim subvencijama (European Integration, Protectionism and Criminogenesis: A Study on Farm Subsidy Frauds), *Mediterranean Quarterly*, 1994, 5, 4, 66-84. Preštampano u: N. Passas (ed.), *Transnacionalni kriminal* (Transnational Crime), Aldershot, Dartmouth, 1998.

Passas, N., Ogledalo svetskih zala: esej o aferi BCCI (The Mirror of Global Evils: A Review Essay on the BCCI Affair), *Justice Quarterly*, 1995, 12, 2, 801-829. Preštampano u: N. Passas (ed.), *Transnacionalni kriminal* (Transnational Crime), Aldershot, Dartmouth, 1998.

Passas, N., Nastanak skandala BCCI (The Genesis of the BCCI Scandal), *Journal of Law and Society*, 1996, 23, 1, 52-72.

Passas, N., Strukturalna analiza korupcije: uloga kriminogenih asimetrija (A Structural Analysis of Corruption: The Role of Criminogenic Asymmetries), *Transnational Organized Crime*, 1998, 4, 1, 42-55.

Passas, N., Globalizacija, kriminalne asimetrije i privredni kriminal (Globalization, Criminogenic Asymmetries and Economic Crime), *European Journal of Law Reform*, 1999a, 1, 4, 399-423.

Passas, N., Neformalni sistemi transfera vrednosti i kriminalne organizacije: studija o takozvanim bankarskim mrežama podzemlja (Informal Value Transfer Systems and Criminal Organizations: A Study into So-Called Underground Banking Networks), The Hague, Ministry of Justice, 1999b.

Passas, N., Globalna anomija, disnomija i privredni kriminal: skrivene posledice globalizacije i neoliberalizma u Rusiji i širom sveta (Global Anomie, Dysnomie, and Economic Crime: Hidden Consequences of Globalization and Neo-liberalism in Russia and Around the World), *Social Justice*, 2000, 27, 2, 16-44.

Passas, N., R.B. Groskin, Nadzor i previd: odgovor federalnih vlasti SAD-a na pranje novca i druge prestupe BCCI (Overseeing and Overlooking: The US Federal Authorities' Response to Money Laundering and Other Misconduct at BCCI), *Kriminal, pravo i društvene promene* (Crime, Law and Social Change), 2001, 35, 1-2, 141-175.

Passas, N., and D. Nelken, D., Tanka linija između legitimnih i kriminalnih preduzeća: prevare na subvencijama u Evropskoj zajednici (The Thin Line Between Legitimate and Criminal Enterprises: Subsidy

Frauds in the European Community), *Kriminal, pravo i društvene promene (Crime, Law and Social Change)*, 1993, 19, 3, 223-243.

Phythian, M., *Naoružavanje Iraka: kako su SAD i Britanija tajno izgradili Sadamovu ratnu mašinu (Arming Iraq: How the U,S, and Britain Secretly Built Saddam's War Machine)*, Boston, Northeastern University Press, 1996.

Plater, Z. J. B., *Blokiranje trećeg sveta: multilateralne razvojne banke, disekonomije životnog okruženja i međunarodni pritisci za reformu kreditiranja (Damming the Third World: Multilateral Development Banks, Environmental Diseconomies, and International Reform Pressures on the Lending Process)*, *Denver Journal of International Law and Policy*, 1988, 17, 1, 121-153.

Popescu-Birlan, L., *Privatizacija i korupcija u Rumuniji (Privatization and Corruption in Romania)*, *Kriminal, pravo i društvene promene (Crime, Law and Social Change)*, 1994, 21, 4, 375-379.

Reed, Q., *Tranzicija, disfunkcionalnost i promene u Češkoj i Slovačkoj (Transition, Dysfunctionality and Change in the Czech and Slovak Republics)*, *Kriminal, pravo i društvene promene (Crime, Law and Social Change)*, 1994/95, 22, 4, 323-337.

Reuter, P., *Neorganizovani kriminal: ilegalna tržišta i mafija (Disorganized Crime: Illegal Markets and the Mafia)*, Cambridge, MA, MIT Press, 1983.

Reuter, P., *Pogrešne procene ilegalnog tržišta droga (The Mismeasurement of Illegal Drug Markets)*, u: W.E. Upjohn Institute for Employment Research (ed.), *Istraživanje podzemne ekonomije (Exploring the Underground Economy)* (63-80), 1996.

Reuter, P., and J. Rubinstein, *Činjenice, mašta i organizovani kriminal (Fact, Fancy and Organized Crime)*, *The Public Interest*, 1978, 53, Fall, 45-68.

Ruggiero, V., *Organizovani i korporativni kriminal u Evropi (Organized and Corporate Crime in Europe)*, Aldershot, Dartmouth, 1996.

Scott, P. D., *Duboka politika u ubistvu DŽ.F.K. (Deep Politics and the Death of JFK)*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1996.

Seagull, L. M, (1994/95), Obelodanjivanje podataka i kontrola korupcije: slučaj GE (Whistleblowing and Corruption Control: The GE Case), 22(4), 381-390.

Shelley, L., Transnacionalni kriminal: nadolazeća pretnja nacionalnoj državi? (Transnational Crime: An Imminent Threat to the Nation-State?) *Journal of International Affairs*, 1995, 48, 2, 463-489.

Shultz, C.J., and B. Saporito, Zaštita intelektualne svojine: strategije i preporuke za odvracanje od krivotvorenja i piraterije robnih marki (Protecting intellectual property: strategies, and recommendations to deter counterfeiting and brand piracy), *The Columbia Journal of World Business*, 1996, spring, 19-28.

Skolnick, J. H., and J.J. Fyfe, Iznad zakona: politika i preterana upotreba sile (Above the Law: Police and the Excessive Use of Force), New York, Free Press, 1993.

Smith, D. C., Neke stvari koje bi mogle biti važnije za spoznaju o organizovanom kriminalu od Koza nostre (Some Things That May Be More Important to Understand About Organized Crime Than Cosa Nostra), *University of Florida Law Review*, 1971, 24, 1, 1-30. Preštampano u: N. Passas (ed.), *Organizovani kriminal (Organized Crime)*, Aldershot: Dartmouth, 1995.

Smith, D. C., Paragoni, parije i pirati: teorija preduzeća zasnovana na spektrumu (Paragons, Pariahs, and Pirates: A Spectrum-Based Theory of Enterprise), *Crime and Delinquency*, 1980, 26, 358-386. Preštampano u: N. Passas (ed.), *Organizovani kriminal (Organized Crime)*, Aldershot, Dartmouth, 1995.

Smith, D. C., *Mistična mafija (The Mafia Mystique)*, Lanham, New York, University Press of America, 1990.

Sterling, C., *Lopovski svet (Thieves' World)*, New York, Simon and Schuster, 1994.

Swinyard, W. R., Rinne, H., and A.K. Kau, Moralnost softverske piraterije: kroskulturalna analiza (The Morality of Software Piracy: A Cross-Cultural Analysis), *Journal of Business Ethics*, 1990, 9, 655-664.

Szasz, A., Korporacije, organizovani kriminal i raspolaganje opasnim otpadom: ispitivanje o tome kako se stvara kriminogena regulatorna struktura (Corporations, Organized Crime, and the Disposal of Hazardous Waste: An Examination of the Making of a Criminogenic

Regulatory Structure), *Criminology*, 1986, 24, 1, 1-27. Preštampano u: N. Passas (ed.), *Organizovani kriminal (Organized Crime)*, Aldershot, Dartmouth, 1995.

Tribunale di Milano V Sezione Penale, *La Maxitangente Enimont*, Milano, Kaos, 1997.

US House Committee on Energy and Commerce, *SEC i Citicorp (SEC and Citicorp)*, Washington, D,C,, US Government Printing Office, 1982.

Williams, P., *Organizacije transnacionalnog kriminala i međunarodna bezbednost (Transnational Criminal Organisations and International Security)*, *Survival*, 1994, 36, 1, 96-113. Preštampano u: N. Passas (ed.), *Transnacionalni kriminal (Transnational Crime)*, Aldershot, Dartmouth, 1998.

Williams, P., *Transnacionalne kriminalne organizacije: strateško savezništvo (Transnational Criminal Organizations: Strategic Alliances)*, *The Washington Quarterly*, 1995, 18, 1, 57.

Williams, P., and P.N. Woessner, *Stvarna pretnja od nuklearnog krijumčarenja (The Real Threat of Nuclear Smuggling)*, *Scientific American*, 1996, 274, January, 40-44. Preštampano u: N. Passas (ed.), *Transnacionalni kriminal (Transnational Crime)*, Aldershot, Dartmouth, 1998.

Yayama, T., *Skandalozno zapošljavanje: učenje na osnovu uzroka korupcije (The Recruit Scandal: Learning from the Causes of Corruption)*, *Journal of Japanese Studies*, 1990, 16, 93-114. Pat. Molobor suscipit aut venim vullaoreet verit volore vel incil ulla feuis augiam num qui bla feumy nos dit nulput at. Cons et vent aliquat ulla cons ex ex ero od do enibh estisl euismod iamconsed dit accumsan veratio nummodigna faci tisi.

Magniamcons enit aliquat nostie con henit nosto commy nim irit ad ea feum ea consed exerit utpatie tet, quam do ex et, ver acidui euisit incinis sequatis amet doloreet nis eliquip ecte coreet ullam numsandre cortie veril exer si bla conum volore commy nulla feugait laortinisit vendignit, quat. Xeros eugait ullaamet, quat.

Eniamet, quam ip ecte delesed modignibh er sis essi erci tate vullaortie modip elenit auguero dolor si.

Corper sim iure magna accumsandit praestrud et alis ad dolor se-nibh eum velenia mconulputate molortie dolor aciduis ad dolorem dit praesendit luptat lore doloreet nismoluptat et veniam ipsumsandit lum ip ea adip ea faccummodo do odio conum quam eui tem ip er si.

Rate duissit nim quam zzrit lore magnit nissequam enismod olorem eu feum velessit, sum in ea am quation sequamet nullam dolortinibh enit velit nonsed tat la augiamet vel ut lum quametum sandrem alit et dunt loboreetue dolum duis adipis amet nullaor periure etuerat ullam il inisis nullum quat ut nibh ea feugue tem eros dunt lutem iuscidunt veliqui blam nullametue dolore facin hent adiam, quisi blandre dit non-sent augiam zzril ut velit aut lute feuisi blandiat dolenibh eros at lut luptat.

Modio commy nullummy nonum ipsuscillan eum ipsusto del utem doluptat. Ut volobor ip eros niscipsuscip erit at dunt eugiam, sumsan velesto eu feu feugait, vel ut ulputem doluptat dolenit, valor ing enisis et lutat veliquis ex ex esed te mod dolorem nibh elit lore magna acidunt lummy nis elessi.

Percin velent lorem iure magna facilit valor at. Gait diamconsed minisim el euguer sumsandre minibh et praestrud te coreetue min verostrud tat. Uscil dunt lum venibh et ut nit dolor aciliqu ismodig nisit, ver augue tem delit nos nim ex ex ercincilla faccum iriliqui blaor se eraessi eugait iustrud er sequat, verci te tio con er adio coreetue coreetuerat.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.9.02(082)

343.352(082)

FEUDALIZAM u novom obličju : ogledi o
Klijentelizmu, korupciji, organizovanom
kriminalu i pokušajima reforme / urednici
Petrus C. van Duyne i Stefano Donati ;
[prevod Nemanja Nenadić] . – Beograd :
Organizacija za evropsku bezbednost i
saradnju, Misija u Srbiji ; Vienna : The
Organization for Security and Co-operation
in Europe , 2008 (Beograd : Original) . - 155str. ;
24 cm

Tiraž 200. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki
rad.

ISBN 978-86-85207-35-8 (OEBS)

ISBN 978-92-9235-445-9

1. ван Дојн, Петрус Ц. [уредник] 2. Донати,
Стефано [уредник]
а) Организовани криминалитет - Зборници б)
Корупција - Зборници
COBBIS.SR-ID 153431564



ISBN 978 - 86 - 85207 - 35-8
ISBN 978 - 92 - 9235 - 445-9

