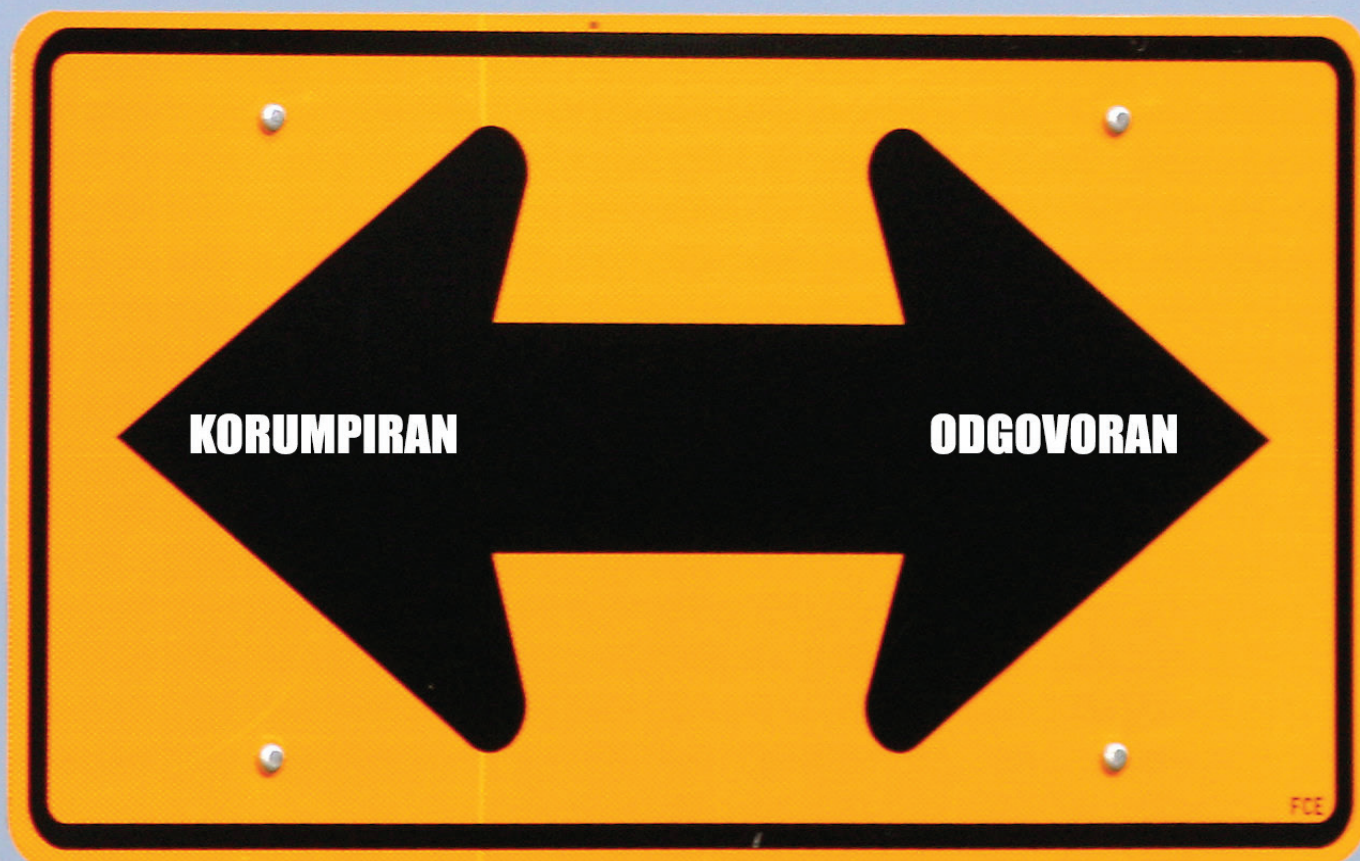


Broj 7

decembar 2012.

ZBIRKA PREDLOGA PRAKTIČNE POLITIKE ZA REFORMU POLICIJE U SRBIJI



ZBIRKA PREDLOGA PRAKTIČNE POLITIKE ZA REFORMU POLICIJE U SRBIJI

BROJ 7

DECEMBAR 2012.

Autori:

Saša Đorđević
Jan Litavski

Stavovi izraženi u ovoj publikaciji predstavljaju isključivo stavove autora i nikako se ne mogu smatrati stavovima Misije OEBS u Srbiji.



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji

Zbirka predloga praktične politike za reformu policije u Srbiji

broj 7, decembar 2012.

Autori

Saša Đorđević

Jan Litavski

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Gundulićev venac 48, Beograd

Tel: 011 | 32 87 226; 32 87 334

Email: office@bezbednost.org

www.bezbednost.org

Dizajn i prelom

Saša Đorđević



SADRŽAJ

Kontrola korupcije u policiji	5	Društvene posledice korupcije u policiji	22
Problem	6	Uvod	23
Važnost	7	Borba protiv korupcije u Srbiji	25
Rizici	8	Negativni efekti korupcije	29
Spoljni nadzirači	17	Zaključak	33
Smernice	18	Literatura	34
Literatura	19	Skraćenice	36

KONTROLA KORUPCIJE U POLICIJI

Autor: Saša Đorđević

Beogradski centar za bezbednosnu politiku

SAŽETAK

Pojavni oblici policijske korupcije mogu biti različiti, počev od onih čije su posledice manje štetne, pa do onih koji, prema pravu, predstavljaju krivično delo. Za uspešno sprečavanje i suzbijanje korupcije u policiji neophodno je uspostaviti mehanizme kontrole policijske službe i utvrditi rizike od pojave korupcije. U Srbiji ne funkcioniše skladan sistem unutrašnje kontrole policije koji, zajedno sa institucijama spoljašnjeg nadzora i kontrole, obezbeđuje da policija ne deluje izvan pravila i istovremeno povećava odgovornost i integritet policijskog službenika. Takvo stanje dovodi do povećanja mogućnosti pojave korupcije. Posledično tome je poverenje građana u policijskog službenika manje. Pored toga, jasna lista rizika od pojave korupcije u policiji ne postoji. Zbog toga je cilj studije praktične politike da nadomesti tu prazninu. U tekstu je najpre utvrđena važnost unutrašnje i spoljašnje kontrole policije u sprečavanju i suzbijanju korupcije u policiji. Unutrašnji i spoljašnji kontrolori imaju značajnu ulogu u otklanjanju rizika od korupcije koji su obrađeni u drugom delu teksta na osnovu tipologije rizika od pojave korupcije u policiji koju je izradio Transparency International. Međutim, radi uspešne borbe protiv korupcije u policiji potrebno je ukloniti nedostatke organa unutrašnje kontrole u policiji i institucijama spoljašnjeg nadzora, čije predstavljanje sledi u trećem i četvrtom delu teksta. Na kraju su predstavljene smernice za unapređenje borbe protiv korupcije u policiji.

PREPORUKE

- Neophodno je da policijska služba, na način specifičan njihovom delovanju i rizicima definišu korupciju, te da svoje delovanje u sprečavanju i suzbijanju korupcije usklade sa nacionalnim strateškim planom.
- Neophodno je obezbediti dovoljne materijalne, finansijske i ljudske resurse unutrašnjim kontrolorima u MUP-u.
- Rad unutrašnjih kontrolora u MUP-u trebalo bi da bude transparentan institucijama spoljašnje kontrole i nadzora, a zatim je neophodno uspostaviti redovnu saradnju između unutrašnjih i spoljašnjih mehanizma kontrole.
- Neophodno je zakonski urediti ovlašćenja i razgraničiti nadležnosti u radu tri kontrolora u MUP-u: Sektora unutrašnje kontrole policije, Odeljenja za kontrolu zakonitosti u radu područnih policijskih uprava i Odseka za kontrolu zakonitosti u radu Žandarmerije, te njihovu koordinaciju.
- Potrebno je da unutrašnji kontrolori u MUP-u izgrade sistem ranog upozoravan-

ja radi utvrđivanja rizičnih tačaka od korupcije i sprečavanja mogućih zloupotreba zaposlenih.

- Potrebno je primeniti sistem nulte tolerancije prema korupciji u policiji, koji bi predstavljao skup mera za otklanjanje slabih tačaka od pojave korupcije u policijskoj službi.
- Potrebno je unaprediti znanje pripadnika SUKP o rizicima od korupcije i pojavnim oblicima korupcije pripadnika policije, kao i o kontroli trošenja budžetskih sredstava MUP-a i realizaciji poverljivih nabavki.
- Potrebno je zakonski izgraditi sistem zaštite uzbunjivača na nacionalnom nivou, te omogućiti u praksi unutrašnjim kontrolorima u policiji realizaciju ovog sistema.

PROBLEM

Sektor unutrašnje kontrole policije je od 2008. do kraja 2011. godine primio više od 13,000 predstavljača građana koje ukazuju na mogućnost pojave korupcije u policiji. To dokazuje da su građani u Srbiji upoznati sa ovom pojavom. Međutim, skoro polovina predstavljača su neosnovane što upućuje na potrebu daljeg informisanja građana o postupku podnošenja predstavljača. U Srbiji 69% stanovništva veruje da je borba protiv korupcije u policiji jedan od glavnih prioriteta procesa reforme policije. Svaki drugi građanin veruje da je korupcija u policiji prisutna, pri čemu smatraju da je suzbijanje ove pojave selektivno bez odgovarajuće zaštite uzbunjivača, zbog čega građani ne žele da prijave korupciju (Balkan Insight 2012). Takođe, postoji velika verovatnoća da će policijski službenici biti potkupljeni prilikom komunikacije sa građanima, dok u 9% slučajeva ta komunikacija završava primanjem mita (UNODC 2011).

Negativne posledice korupcije najvidljivije su u privredi Srbije koja zavisi od stranog kapitala i resursa za održivi rast. Učestala pojava korupcije u policiji smanjuje investicije. Strana preduzeća koja utvrde postojanje visokog nivoa nasilja, korupcije i organizovanog kriminala u Srbiji, a policijski odgovor na te probleme smatraju neodgovarajućim, donose odluku da ne ulažu u državu. Ocena pouzdanosti srpske policije da primeni zakon je osrednja što znači da je tek na početku da valjano suzbija korupciju i kriminal (World Economic Forum 2012). Evropska komisija je u poslednjem izveštaju o napretku Srbije ka EU problem korupcije u policiji ocenila kao veoma zabrinjavajući (European Commission 2012). Štaviše, postoji mišljenje da ne postoji odgovarajuća obuka policijskih službenika o merama protiv korupcije (U.S. Department of State 2011). Najzad, 38% policijskih službenika u Srbiji veruje da nisu uopšte ili su slabo informisani o evropskim i međunarodnim standardima prevencije i suzbijanja korupcije u policiji (Transparency International Romania 2011: 59).

Zbog svih negativnih posledica pojave korupcije u policiji, četvrti strateški prioritet MUP-a je jačanje sistema unutrašnje kontrole, razvoj sistema finansijskog poslovanja i kontrole, i obezbeđivanje uslova za demokratsku civilnu kontrolu (Strategija razvoja MUP-a 2011-2016, 21-22). Trenutno, u MUP-u ne postoji skladan sistem unutrašnje kontrole, dok unutrašnji kontrolori nemaju kapacitete da vrše nadzor i kontrolu svrsishodnosti finansijskog poslovanja MUP-a.¹ Međutim, utvrđivanjem i posledičnom

1 Poštovanje principa svrsishodnosti u finansijskom poslovanju, te realizaciji javnih nabavki znači da je predmet nabavke bio potreban, te da je njom ispunjena predviđena svrha.

realizacijom prioriteta suzbijanja i prevencije korupcije u policiji načinjen je korak u stvaranju odgovorne policijske službe. Pored toga, izvršna vlast je napokon najavila smisleniju borbu protiv korupcije koja podrazumeva usvajanje: (1) nove strategije za borbu protiv korupcije, (2) zakona o zaštiti uzbunjivača, (3) planova integriteta (Blic 2012). Ipak, predstavnici vlade su izostavili da napomenu sprovođenje novih mera nakon usvajanja. Takođe, usvajanje planova integriteta je u suštini odlaganje za tri meseca jer je trebalo da budu završeni u decembru 2012. godine. Bez obzira na sve te nedostatke, važno je da postoji početni korak u prevenciji i kontroli korupcije, kao i da je MUP započeo izradu predloga projekta o borbi protiv korupcije koji će biti finansiran iz fondova pretpristupne pomoći EU.

Policija bi trebalo da aktivno učestvuje u izradi i sprovođenju mera prevencije i suzbijanja korupcije, s obzirom na postojanje velikog broja rizika. Najpre je potrebno unaprediti rad unutrašnjih kontrolora u policiji kroz uklanjanje nedostataka u upravljanju materijalnim, finansijskim i ljudskim resursima. Nakon toga sledi jačanje spoljašnjeg nadzora čijim institucijama bi rad unutrašnjih kontrolora u policiji trebalo da bude transparentan.²

U tekstu je najpre utvrđena važnost unutrašnje i spoljašnje kontrole policije u sprečavanju i suzbijanju korupcije u policiji. Unutrašnji i spoljašnji kontrolori imaju značajnu ulogu u otklanjanju rizika od korupcije koji su obrađeni u drugom delu teksta na osnovu tipologije rizika od pojave korupcije u policiji koju je izradio TI. Međutim, radi uspešne borbe protiv korupcije u policiji potrebno je ukloniti nedostatke u radu organa unutrašnje kontrole u policiji i institucijama spoljašnjeg nadzora, čije predstavljanje sledi u trećem i četvrtom delu teksta.

VAŽNOST

Kontrola je dvostruki sistem obezbeđenja koji deluje spolja i iznutra, i jemči da će policija delovati u skladu sa principima demokratske civilne kontrole. Postojanjem uspešne kontrole policije umanjena je mogućnost od pojave dva koruptivna problema koja su svojstvena policiji. Prvo, policijska služba deo je državne uprave čija je osnovna uloga da sprovodi zakon. Ukoliko policijski službenici ne obavljaju svoju dužnost prema propisanim procedurama, teško je očekivati ponašanje građana u skladu sa propisima ili povećanje poverenja u rad policije (Holmes 2012: 24). Takvo stanje ugrožava bezbednost građana. Drugo, policijski rad zahteva rad sa pripadnicima organizovanih kriminalnih grupa. Zbog toga je rad policije manje transparentan od ostalih organa državne uprave, ali zahteva veću odgovornost i integritet policijskog službenika. Time policijska služba dobija pravo da pruža bezbednosne usluge. U suprotnom, postoji mogućnost da građani svoju bezbednost od drugih oružanih grupacija (Holmes 2012: 24, TI UK 2012: 16) čime je urušen demokratski poredak države i dodatno ugrožena bezbednost građana.

Za očuvanje i unapređenje bezbednosti građana neophodno je postojanje uspešne

2 Institucije spoljašnjeg nadzora su: Narodna skupština, Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija, Komisija za zaštitu prava u javnim nabavkama, Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

kontrole. Njen specifični oblik i prva linija odbrane u borbi protiv prevara i korupcije je unutrašnja kontrola (Crime and Misconduct Commission 2005, 24). Značajnu ulogu u suzbijanju korupcije u policiji imaju unutrašnji kontrolori koji bi trebalo da omogućavaju izvršnoj vlasti, odnosno MUP-u, da delotvorno nadzire i kontroliše zakonitost rada policije. Unutrašnja kontrola je sistem propisa, pravila, procedura i tela koja postoje u okviru jedne institucije. Njen je glavni cilj zaštita i unapređenje integriteta te institucije sprečavanjem i otklanjanjem nezakonitosti i nepravilnosti, koje se mogu pojaviti unutar institucije (Petrović 2012). Zakonski i strateški okvir uređuje, usmerava i podstiče unutrašnje kontrolore da vrše kontrolu zakonitosti rada, a time sprečava i suzbija koruptivne radnje. Unutrašnja kontrolna tela predstavljaju suštinski deo formalne kontrole državnog dela sektora bezbednosti, koji postoji u praksi najvećeg broja zemalja (Milošavljević 2004: 26). Zbog toga bi trebalo da svaki sistem unutrašnje kontrole u policiji bude deo državne bezbednosne politike.

Pored unutrašnje kontrole, potrebno je pojačati spoljašnji nadzor i kontrolu policijskog rada koju vrše institucije koje su i organizaciono i operativno izvan policijske službe kako bi procenile rad policijskih službenika (Born et. al. 2012: 183). Potencijal institucija spoljašnjeg nadzora je povećan činjenicom da imaju pristup tajnim podacima (Milošević 2012: 1). Institucije spoljašnje kontrole i nadzora bi trebalo da budu nezavisne. Spoljašnji nadzor i kontrola značajni su zbog jačanja demokratskog upravljanja policijom, te mogu da imaju ulogu u povećanju poverenja javnosti u policijske službenike, kao i da utiču na unapređivanje rada policijske službe. Jedna od najvećih uloga spoljašnjeg nadzora je, sigurno, obezbeđivanje usaglašenosti policijskog rada sa međunarodnim standardima i borba protiv korupcije.

RIZICI

Pojavni oblici policijske korupcije mogu biti prilično različiti, počev od onih čije su posledice manje štetne, pa do onih koji, prema pravu, predstavljaju krivično delo. Najpoznatije tipologije koruptivnih metoda sačinili su Roebak i Barker (1974: 428–434) prema čijem shvatanju postoji osam grupa koruptivnih metoda u policiji, dok prema shvatanju Prenzlara (2009: 49–51), postoji šest grupa nezakonitog postupanja policijskog službenika, od kojih se tri odnose na koruptivne metode. Nield (2007: 3–6) klasifikuje četiri grupe koruptivnih aktivnosti.³ Ipak, ne postoji jedinstveno određivanje vrsta koruptivnih aktivnosti u policiji.

Za potrebe utvrđivanja rizika od pojave korupcije u policiji u Srbiji biće korišćena tipologija TI prilagođena svojstvima državnog dela sektora bezbednosti, posebno odbrani, policiji i službama bezbednosti (2011: 9-16). Prema ovoj metodologiji postoji pet osnovnih grupa rizika tj. oblasti u okviru kojih dolazi do pojave korupcije u policiji: (1) politička korupcija; (2) upravljanje finansijama; (3) ljudski resursi; (4) realizacija nabavki; (5) operativni policijski rad.

3 Pogledati: Saša Đorđević, 2012, „Šta je poznato o korupciji u policiji“, BCBP Analiza, Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/4662/Sta-znamo-o-korupciji-u-policiji.shtml>>

Politička korupcija

U policiji ne postoji dokument u kome je detaljno operacionalizovana definicija korupcije u policiji. U odgovorima MUP-a na upitnik BCBP-a nije dato objašnjenje kako MUP definiše korupciju u policiji. U Strategiji razvoja MUP-a 2011–2016 borba protiv korupcije deo je četvrtog stuba razvoja MUP-a. U njoj su kao ciljevi postavljeni stvaranje sistema unutrašnje i spoljašnje kontrole i postizanje transparentnosti rada. Ipak, u tom odeljku strateškog plana nije data definicija korupcije u policiji. Pored toga, Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije nije izdvojena kao programski dokument za suzbijanje korupcije u Srbiji. Nije istaknut ni Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, u kome je sadržana opisna definicija korupcije, koja bi trebalo da predstavlja smernicu za konkretizaciju i operacionalizaciju pojma korupcije u svakom organu državne uprave. Time je obezvređena zakonska obaveza MUP-a da obezbedi početne pretpostavke za suzbijanje korupcije i primenu nacionalnih i međunarodnih standarda u suzbijanju korupcije.

U strateškom planiranju reforme MUP-a nije navedena kontrolna uloga kontrolnih mehanizama, već samo nadzorna. Prema Strategiji razvoja MUP-a 2011–2016 osnovna svrha kontrolnih mehanizama jeste u tome da odgovorno nadziru, ali ne i da kontrolišu primenu policijskih ovlašćenja i da nepristrasno preduzimaju mere protiv onih koji čine prekršaje prilikom primene ovlašćenja. Time je SUKP, kao ključni činilac kontrole, što se nalazi i u samom nazivu ovog tela, zadužen samo za nadzor.

U MUP-u nije urađena analiza pravnih normi i procedura radi utvrđivanja njihovih nedostataka i otklanjanja mogućih rizika od pojave korupcije u policiji. Trenutno ne postoje dokazi o postojanju analize nedostataka postojećih pravnih akata za borbu protiv policijske korupcije, naročito onih podzakonskih koji regulišu rad policijskih službi. Sektor unutrašnje kontrole policije je još 2006. godine predložio izmenu propisa koji mogu predstavljati izvor korupcije, ali još uvek nisu načinjeni koraci ka tome da se promene realizuju. U sadašnjem trenutku je nelogično započeti sprovođenje preporuka za izmenu pravnih akata, s obzirom na to da je analiza rađena pre šest godina. U međuvremenu su usvojeni novi propisi. Prema mišljenju aktivnih policijskih službenika, postojeći podzakonski propisi su zastareli i onemogućavaju borbu protiv korupcije u policiji (Intervju, policijski službenik, anonimno 2012).

Policijske uprave u Nišu i Novom Sadu već tri godine nemaju načelnika koji bi trebalo da rukovodi i upravlja tim organizacionim delovima policije. Prema Zakonu o policiji, ministar unutrašnjih poslova, po pribavljenom mišljenju direktora policije, imenuje i razrešava načelnika područne policijske uprave. Do sada imenovanje nije učinjeno zbog uticaja političkih stranaka na odabir glavnih pozicija u policiji i nerazjašnjenog odnosa MUP-a i Direkcije policije. Time se javljaju dva rizika. Prvo, nepostojanje demokratske kontrole nad policijom podrazumeva da je policija politizovana i da joj nije omogućen samostalan i stručan rad. Drugo, policija obavlja svoje aktivnosti radi svojih interesa. Jasno je da nijedan od ovih scenarija nije povoljan po građane. Zbog toga je i jasno zbog čega u MUP-u nisu sistematično izdvojeni rizici od pojave korupcije u policiji, kao ni njeni nosioci. Trenutna analiza rizika od pojave korupcije u policiji zasnovana je na Strateško-obaveštajnoj proceni korupcije, koju je izradio SUKP 2012. godine u okviru projekta „Reforma policije – unutrašnja kontrola“. Procena je izrađena na osnovu podataka prikupljenih anketiranjem građana i policijskih službenika, te razmatranjem

predstavki građana i podnetih krivičnih prijava. Iako su u ovom dokumentu utvrđene određene oblasti u kojima postoji potencijalni rizik od pojave korupcije, one su samo povezane sa sitnom korupcijom u policiji. Pored toga, SUKP je tek odskora počeo da pokreće krivične i disciplinske postupke protiv rukovodilaca MUP-a (Politika 2010). Zbog toga još uvek nisu jasno izdvojeni rizici od pojave korupcije u policiji na višim pozicijama. Najzad, SUKP je dokumentom procene pre svega utvrdio svoje nedostatke i poteškoće u radu, dok nije predstavio jasnu listu rizika od pojave korupcije u policiji.

Još uvek nije uređen sistem zaštite uzbunjivača u policiji, što je neophodna mera za otklanjanje rizičnih tačaka pojave korupcije. To je u skladu sa stanjem u Srbiji gde ne postoji sistemska zaštita uzbunjivača. Postoje samo određene zakonske odredbe, koje je moguće naći u različitim pravnim aktima. Ne postoji odgovarajuća zakonska i praktična zaštita onih koji prijavljuju korupciju. Za sada postoji samo skroman Pravilnik o zaštiti lica koje prijavi sumnju na postojanje korupcije. Sačinjen je od sedam članova, a usvojen radi operacionalizacije Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Primer neadekvatne zaštite uzbunjivača predstavlja slučaj policijskog službenika Milovana Milutinović, koji je učestvovao u istrazi „saobraćajne mafije“, osumnjičenoj za falsifikovanje zapisnika o uviđaju saobraćajnih udesa. Ona je, povećavajući navodne štete na vozilima, oštetila nekoliko firmi za oko 200.000 evra. Porodica ovog službenika je, iako je država garantovala da će njegov identitet i identitet njegove porodice biti zaštićeni, već duže vreme bila izložena pretnjama, čiji je vrhunac bio paljenje njegove kuće (Vukosavljević 2012).

U MUP-u nije pokrenuta rasprava o potencijalnoj korupciji policijskih službenika u mirovnim operacijama. Ne postoje dokazi da su predstavnici MUP-a ili unutrašnji kontrolori raspravljali o mogućim rizicima od pojave korupcije u mirovnim operacijama. Iako je za sada učestvovanje policijskih službenika u mirovnim operacijama skromno, nisu utvrđeni i precizirani načini na koji policijski službenik može da konkuriše za učestvovanje u mirovnoj operaciji. Pored toga, ne postoji mehanizmi kontrole policijskog službenika u mirovnoj operaciji, s obzirom na to da postoji više prilika za korupciju u kojoj bi učestvovali zajedno sa lokalnim akterima.

Upravljanje finansijama i realizacija nabavki

Uspešno upravljanje finansijama povećava transparentnost i odgovornost MUP-a, kao jednog od najvećeg potrošača budžetskih sredstava u Srbiji, koji ima pravo i na sopstvene prihode. Prilikom upravljanja sredstvima uvek je potrebno krenuti od izrade transparentnog proračuna i procene troškova, kao i od analize pravnih praznina za realizaciju nabavki. Cilj je obezbediti informacije o finansijskom stanju, mogućnostima i stvarnim kapacitetima prilagođavanja okruženju u kome uvek postoje dokazi o manjku sredstava. Pored toga, cilj je i izgradnja unutrašnjih i spoljašnjih načina kontrole trošenja raspoloživih sredstava (Broadbent, Cullen 2003). Transparentnim i odgovornim upravljanjem finansijama smanjuju se rizici od pojave korupcije u MUP-u, kojih ima šest.

Realizacija većih nabavki za MUP vrši se na osnovu slobodne procene, a ne na osnovu analize koja je zasnovana na stvarnim potrebama Ministarstva. U MUP-u su nabavke, poput motornih vozila ili opreme za pripadnike MUP-a, zasnovane na proceni koja je izvedena prema evidencijama MUP-a bez uvida u stanje na terenu ili u realne potrebe

policijskih službenika. Postoji velika mogućnost da su takve nabavke nesvršishodne, odnosno da ne odgovaraju realnim potrebama za izvršenje policijskih zadataka. Na primer, to je nabavka terenskih vozila (kao što je Ford Transit) za gradske uslove.

Do sada nisu realizovani nadzor i kontrola sprovođenja poverljivih nabavki u MUP-u, koje zauzimaju 55,51% ukupnih nabavki ovog Ministarstva. Iako ne postoji međunarodno priznat standard koji ukazuje na to koliko bi trebalo da bude udeo poverljivih nabavki u ukupnom broju realizovanih nabavki, treba se zapitati zašto ne postoji kontrola sprovođenja više od polovine nabavki u MUP-u.

Otežani su nadzor i kontrola postupka pokretanja nabavke po skraćenoj proceduri, jer je za njeno pokretanje ovlašćen rukovodilac organizacione jedinice u kojoj se nabavka sprovodi. S obzirom na složenost organizacione strukture MUP-a, postoji rizik od pojave korupcije onda kada dođe do hitne i vanredne situacije, u kojoj komandir policijske stanice, kao rukovodilac svoje organizacione jedinice, pokreće nabavku po skraćenoj proceduri, za šta je ovlašćen (Odgovor na upitnik BCBP-a 2012). Ovim je rukovodiocima organizacionih jedinica u MUP-u dato značajno ovlašćenje, a to nije pod odgovarajućom kontrolom i nadzorom. Jasno je da u nekim vanrednim situacijama postoji potreba da se nabavka realizuje po skraćenoj proceduri, ali ne postoje jasni dokazi za to da je taj postupak bio pod nadzorom i kontrolom. Zbog toga rukovodilac može samovoljno da odredi kada će pokrenuti postupak po skraćenoj proceduri, što dovodi do rizika od pojave korupcije. Dodatni problem predstavlja to što ne postoji kontrola izvršenih transfera područnim policijskim upravama. Ovo je uticalo na neslaganje poslovnih knjiga MUP-a sa Glavnom knjigom trezora (Izveštaj o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja MUP-a 2010: 17).

Utvrđeno je da MUP donetim procedurama, direktivama i instrukcijama nije u potpunosti uspostavio sistem finansijskog upravljanja i kontrole. Državna revizorska institucija utvrdila je da MUP, zbog nepostojanja internih procedura, slabosti u funkcionisanju sistema usled nedosledne primene postojećih procedura, nije uspostavio sistem finansijskog upravljanja i kontrole u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu i sa Pravilnikom o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole (Izveštaj o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja MUP-a 2010: 17).

Ljudski resursi

Sistem upravljanja ljudskim resursima u MUP-u podrazumeva strateški pristup upravljanju procesima ciljnog regrutovanja, selekcije, klasifikacije, zapošljavanja, školovanja, raspoređivanja, ocenjivanja, motivisanja, vođenja, unapređivanja, smenjivanja i otpuštanja zaposlenih (Žilović 2012). Upravljanje ljudskim resursima predstavlja ključni instrument za ostvarivanje misija, ciljeva i zadataka, koji su utvrđeni Strategijom razvoja MUP-a do 2016. godine. Uspešno izvršenje policijskih zadataka je izvesnije suzbijanjem korupcije prilikom upravljanja ljudskim resursima i otklanjanjem rizičnih mesta za pojavu korupcije tokom zasnivanja radnog odnosa, napredovanja i otpuštanja. U MUP-u su utvrđena četiri rizika od pojave korupcije.

Nije usvojen podzakonski propis kojim se operacionalizuje član 133 Zakona o policiji.

Njime je policijskim službenicima zabranjeno da se van radnog vremena bave poslovima ili samostalnom delatnošću koja je nespojiva sa poslovima policijskog službenika. Veliki problem u policiji predstavlja to što pojedini policajci pored policijskog posla obavljaju i neku privrednu ili drugu samostalnu profesionalnu delatnost, što je u suprotnosti sa Zakonom o policiji. Pri tome koriste svoja policijska ovlašćenja, ali i policijske resurse. Znatan deo pokrenutih disciplinskih postupaka zbog teške povrede službene dužnosti odnosi se, pre svega, na policajce koji se bave takozvanim „crnim obezbeđenjem“ raznih ljudi koji imaju novca, što potencijalno može da predstavlja kriminalni koruptivni akt pružanja zaštite osobama koje su uključene u nezakonite ekonomske radnje, ali i odavanja službenih informacija. Odgovornost za postojanje ovakve prakse snose rukovodioci, jer je njihova obaveza da prate rad zaposlenih i da takve slučajeve sankcionišu. Ministarstvo unutrašnjih poslova trenutno ne poseduje informacije o broju zaposlenih koji se bave preduzetništvom, niti o tome da su od rukovodioca tražili pismenu saglasnost za obavljanje druge delatnosti van radnog vremena (Odgovor na upitnik BCBP-a 2012).

Ne postoji dovoljno razvijen sistem spoljašnjeg oglašavanja slobodnih mesta u MUP-u, što otvara mogućnost za koruptivnu radnju primanja i ugovaranja primanja mita ili usluga za prijem u radni odnos. Do kraja 2011. godine MUP je raspisao 12 javnih konkursa radi prijema novih lica u sedišta Ministarstva i 17 konkursa za policijske uprave (Odgovor na upitnik BCBP-a 2012). Međutim, tih 29 javnih konkursa raspisano je za mesta na kojima zaposleni nemaju status policijskog službenika, već za mesta na kojima se obavljaju tehnički poslovi (održavanje higijene, administrativni poslovi). Time je omogućen upliv korupcije u proces zasnivanja radnog odnosa u MUP-u za zaposlene koji imaju status policijskog službenika i koji su zaduženi za realizaciju policijskih zadataka. Prijem u radni odnos se u najvećoj meri vrši na osnovu pripadnosti političkoj stranci, pri čemu se ne vodi računa o stručnoj spremi kandidata. Tako postoje primeri da je na mesto komandira policijske stanice zaposleno lice sa neadekvatnim radnim iskustvom i obrazovanjem (Intervju, policijski službenik, anonimno 2012).

Ne postoji sistem internog oglašavanja slobodnih mesta u MUP-u, što otvara mogućnost za koruptivnu radnju primanja i ugovaranja primanja mita ili usluga za obuku, premeštaj i unapređenje. Policijski službenik ne poseduje informacije o slobodnim radnim mestima u MUP-u u slučaju da želi da napreduje ili da traži premeštaj, čak iako poseduje odobrenje svog pretpostavljenog koje je neophodno za premeštaj. Nigde ne postoji raspisan konkurs za upražnjena radna mesta u MUP-u ili za poziv za dodatnu obuku, u kome će biti navedeni jasni kriterijumi za prijavljivanje. Premeštanje se najčešće vrši prema pripadnosti političkoj stranci ili prema rodbinskoj ili pak prema prijateljskoj vezi.

Ne postoji dovoljno razvijen sistem nadzora i kontrole zasnivanja radnog odnosa u MUP-u. Time je stvorena mogućnost za koruptivnu radnju primanja lica koje je osuđivano za krivična dela, koja se gone po službenoj dužnosti. Zatim je prekršen Zakon o policiji (član 110), jer postoje sumnje da se policijski službenici koji su ranije osuđivani ponovo vraćaju na dužnost (Intervju, policijski službenik, anonimno 2012). Pored toga, nije jasno koliko je tačno osoba počelo da radi u MUP-u u periodu od januara 2010. do januara 2012. godine, jer MUP nije odgovorio na dato pitanje BCBP-a. Nezavisni sindikat policije Srbije objavio je informaciju (Vesti011 2012) o tome da je u prethodne tri godine u MUP-u posao dobilo 10.000 ljudi i da je među njima najmanje policajaca i

operativaca, koji su najpotrebniji. Prema procenama direktora policije iz oktobra 2008. godine (Vasić 2008), Srbiji je potrebno 14.000 policijskih službenika, dok je načelnik Uprave policije u aprilu 2011. godine izjavio da je potrebno 3.000 novih policajaca (RTV 2011). Nemoguće je razlučiti da li je za tri godine upošljeno 11.000 novih policajaca i da li je to dovoljan broj za realizovanje policijskih zadataka u Srbiji. Najzad, predstavnici Policijskog sindikata Srbije su u izveštaju SUKP-a postavili pitanje o upravljanju ljudskim resursima u SUKP-u zbog zapošljavanja nestručnih, nepotistički postavljenih kadrova, kao i kadrova bez izgrađenog kredibiliteta (Strateška obaveštajna procena korupcije 2012: 97).

Operativni policijski rad

Policijsku službu pre svega karakteriše praktičan rad na suzbijanju kriminala ili na izdavanju ličnih identifikacionih dokumenata. Ukoliko je uporedimo sa ostalim državnim akterima sektora bezbednosti, uvidećemo da je policija najčešće u kontaktu sa građanima, te tako postoje i najveće mogućnosti za pojavu tzv. sitne korupcije, koja je najviše uočena među službenicima u saobraćajnoj i graničnoj policiji. Prilikom suzbijanja korupcije u policiji neophodno je baviti se kulturom, vrednostima i načinom ponašanja policijskih službenika, koji se zasnivaju na odgovornosti i poštovanju pravila. U operativnom radu policije utvrđene su četiri grupe rizika od pojave korupcije.

Više od 75 odsto policijskih službenika ne preduzima ništa nakon što sazna da su njihove kolege učestvovali u korupciji (Strateška obaveštajna procena korupcije 2012: 37). U zatvorenim sistemima kao što je policija važi nepisano pravilo da se ne prijavljuju greške, neprimereno postupanje ili prestupi kolega. Retke prijave se uglavnom upućuju nadređenom u organizacionoj jedinici policije, dok postoji mala verovatnoća da će slučaj korupcije biti prijavljen nekom od unutrašnjih kontrolora. U slučaju da ne može da radi u takvom okruženju, policijski službenik najčešće traži premeštaj u drugu policijsku upravu i organizacionu jedinicu policije (Intervju, policijski službenik, anonimno 2012).

Nezakonito izdavanje dokumenata (na primer, lična dokumenta, dozvole za nošenje oružja, registracije vozila) predstavlja najčešći oblik korupcije prilikom obavljanja upravnih poslova u MUP-u. Prilikom ovakvih aktivnosti pripadnici MUP-a predstavljaju sastavni deo organizovane kriminalne grupe, koji svoja ovlašćenja koriste za sticanje lične koristi. Jedna takva grupa bila je tokom 2011. godine uključena u nezakonito pribavljanje biometrijskih ličnih karata i putnih isprava licima albanskog porekla sa područja Kosova (Odgovor na upitnik BCBP-a 2012). Takva aktivnost predstavlja direktno uključivanje zaposlenih MUP-a u kriminalne radnje.

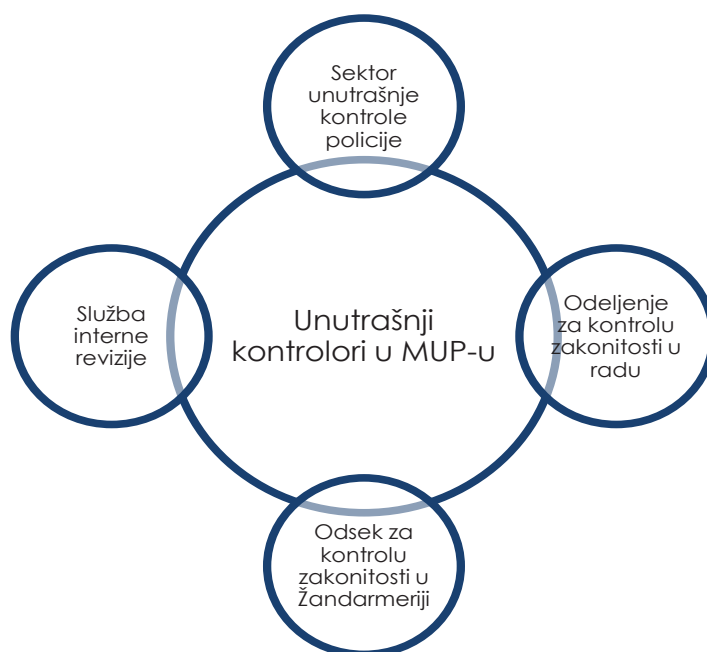
Dokazni postupak za utvrđivanje korupcije u saobraćajnoj policiji otežan je zbog nepostojanja tehnika za snimanje (mikrofoni na reverima i kamere koje snimaju razgovor za vozačima). Istraživanjem o korupciji u saobraćaju utvrđeno je da su vozači, kako bi izbegli plaćanje pune kazne, upisivanje kaznenih bodova ili gubitak vozačke dozvole, u većini slučajeva inicirali davanje mita, a da su policijski službenici voljni da prime mito u iznosu od 1.000 do 3.000 dinara (B92 2011). Prema istraživanju SUKP-a, skoro 30% anketiranih građana izjavilo je da su dali mito službenicima saobraćajne policije (Strateška obaveštajna procena korupcije 2012: 16).

Policijski službenici spremni su da učestvuju u korupciji da bi stekli manju novčanu dobit (1.000 dinara), predmet manje vrednosti ili obećanje da će im biti uzvraćeno odgovarajućim uslugama. Istraživanjem SUKP-a (Strateška obaveštajna procena korupcije 2012: 21) dobijeni su zabrinjavajući podaci koji ukazuju na to da korumpirani policijski službenici najčešće uzimaju manje novčane iznose, a da je u manjem broju slučajeva reč o poklonima ili obećanjima. Iako ovo predstavlja sumnju da u policiji postoji sitna korupcija, zbirnom analizom na mesečnom i godišnjem nivou i uzimanjem u obzir toga da je MUP jedno od najvećih ministarstava u Srbiji, može se doći do poražavajućih podataka. Zbog toga je potrebno dalje istraživati intenzitet sitne korupcije u policiji. Policijski službenici su spremni da za samo 10 evra (Intervju, policijski službenik, anonimno 2012) odustanu od toga da određeno lice liše slobode. U pozadini ove priče svakako stoji neodgovarajući socijalni i ekonomski standard policijskih službenika, koji u sprezi sa nerazvijenom policijskom kulturom može da uzrokuje velike štete.

UNUTRAŠNJI KONTROLORI

U MUP-u postoje četiri organa unutrašnje kontrole (Grafika 1). Pored SUKP-a, koji bi trebalo da ima ulogu glavnog kontrolora nad svim službenicima, deluju još i Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu u Policijskoj upravi za Beograd i u Upravi policije, te Odsek za kontrolu zakonitosti u Žandarmeriji. Sektor unutrašnje kontrole policije kontroliše zakonitost rada policije pri izvršavanju policijskih zadataka i primeni policijskih ovlašćenja. Takvu istu nadležnost imaju i ostala dva kontrolora unutar MUP-a, s tim što je Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu zaduženo za područne policijske uprave, a Odsek za kontrolu zakonitosti za pripadnike Žandarmerije. Najnoviji organ unutrašnje kontrole u MUP-u jeste Služba interne revizije, čija je nadležnost da proverava i ocenjuje upravljanje javnim finansijama u MUP-u (Odgovor na upitnik BCBP-a 2012).

Grafika 1: Unutrašnji kontrolori u MUP-u



Sektor unutrašnje kontrole policije naslednik je Službe generalnog inspektora RJB, koji je osnovan 2001. godine, ali je rad započeo dve godine kasnije kada je imenovan prvi generalni inspektor. Stupanjem na snagu Zakona o policiji 2005. godine i prestankom važenja Zakona o unutrašnjim poslovima, Služba generalnog inspektorata preimenovana je u SUKP. Sektorom unutrašnje kontrole policije rukovodi načelnik koga na osnovu rezultata javnog konkursa postavlja Vlada na period od pet godina. Sektor predstavlja organizacionu jedinicu u MUP-u, koja je odgovorna ministru unutrašnjih poslova. Njen osnovni zadatak jeste da vrši unutrašnju kontrolu rada policije.

Trenutno u SUKP-u nisu popunjena sva izvršilačka radna mesta. Preporuka SUKP-a iz 2006. godine o neophodnosti usklađivanja pravnog okvira unutrašnje kontrole u MUP-u još uvek nije realizovana. Pored toga, SUKP nije sprovodio kontrolu trošenja budžetskih sredstava MUP-a (Odgovor na upitnik BCBP-a 2012) i ne postoje indikatori o dovoljnim kapacitetima unutar SUKP-a za obavljanje takve kontrole. Ovo je naročito problematično kada se zna da ukupan procenat poverljivih nabavki u ukupnoj vrednosti nabavki MUP-a od januara 2010. do januara 2012. godine iznosi 55,51% (Odgovor na upitnik BCBP-a 2012). Iako ne postoji međunarodno priznat standard koji ukazuje na to koliki bi trebalo da bude udeo poverljivih nabavki u ukupnom broju realizovanih nabavki, nejasno je zašto ne postoji kontrola sprovođenja više od polovine nabavki u MUP-u. Kontrolu trošenja budžetskih sredstava MUP-a izvršio je DRI, koji je uočio niz nepravilnosti (DRI 2011). Na kraju, SUKP nije učestvovao u izradi planova integriteta za zaposlene u MUP-u, što je neprihvatljivo sa stanovišta sprečavanja korupcije.

U Upravi policije deluje Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu. Jedan od osnovnih zadataka Odeljenja jeste da prati i vrši kontrolu zakonitosti primene policijskih ovlašćenja policijskih službenika u područnim policijskim upravama. Posebnu kontrolu Odeljenje vrši prilikom upotrebe sredstava prinude policijskih službenika. Ovo je izuzetno važan mehanizam ne samo zaštite ljudskih prava već i suzbijanja korupcije u policiji. Naime, policijski službenici koji su skloni upotrebi sredstava prinude podložniji su korupciji, a često i korišćenju nasilja radi sticanja lične koristi (Kutnjak-Ivković 2005: 32). Prihvati li ovakvo mišljenje, moguće je izvesti zaključak da su policijski službenici u Srbiji podložniji korupciji, s obzirom na to da od 2006. do jula 2010. godine postoji uzlazni trend upotrebe sredstva prinude (Đorđević 2012). Tome bi, kao jedan od uzroka pojave korupcije, trebalo pridodati i stalno nezadovoljstvo uslovima rada policijskih službenika u Srbiji zbog čega je korišćeno pravo na štrajk. Posledično tome, veoma je važno unaprediti koordinaciju sa SUKP-om radi prevencije korupcije, pre svega na lokalnom nivou.

O radu Odseka za kontrolu zakonitosti u Žandarmeriji ne postoje skoro nikakve informacije dostupne javnosti, niti postoji zakonska potpora. Odsek je deo Odeljenja za bezbednost i zakonitost i najverovatnije je zadužen za to da obezbedi red, disciplinu i skladne unutrašnje odnose u svojim komandama i jedinicama, kao i zakonitost u radu (MUP, Informator o radu MUP 2012: 36). U poslednjim izmenama Zakona o policiji u decembru 2011. godine propisano je da će organizacija i funkcionisanje specijalnih jedinica policije i status njenih pripadnika biti uređeni podzakonskim aktom koji još uvek nije usvojen. Ovakvo stanje predstavlja rizik od pojave korupcije, s obzirom na to da je veliki broj građana u istraživanju SUKP-a o korupciji u policiji izjavio da je davao poklone i/ili mito pripadnicima Žandarmerije (Strateška obaveštajna procena korupcije 2012: 16).

Služba interne revizije u MUP-u formirana je u januaru 2009. godine, na osnovu obaveze svih korisnika javnih sredstava da izgrade internu reviziju radi utvrđivanja rizika, procene rada i kontrole sistema finansijskog upravljanja javnog sektora. To je i posledica obaveze direktnih korisnika budžetskih sredstava, kao što je MUP, da uspostave posebnu funkcionalno nezavisnu organizacionu jedinicu za internu reviziju. Služba interne revizije u MUP-u analizira rizike i rad i vrši kontrolu finansijskog upravljanja u MUP-u. Služba interne revizije odgovorna je isključivo ministru unutrašnjih poslova (Odgovor na upitnik BCBP-a 2012), što je u skladu sa pravilnikom koji uređuje funkcionisanje interne revizije u javnom sektoru. Godišnji izveštaj o radu interne revizije dostupan je ministru unutrašnjih poslova, dok se njegov nacrt dostavlja organizacionoj jedinici koja je predmet revizije (Odgovor na upitnik BCBP-a 2012). Time je ispunjen zahtev postavljen u Pravilniku kojim se uređuje rad interne revizije.

Na osnovu upitnika BCBP-a uočen je nedostatak koji se odnosi na godišnji izveštaj o radu interne revizije, jer taj izveštaj nije uvek i stalno dostupan spoljašnjem ocenjivaču interne revizije javnog sektora, odnosno Centralnoj jedinici za harmonizaciju u Ministarstvu finansija (Odgovor na upitnik BCBP-a 2012). To je obaveza svake organizacione jedinice za internu reviziju, jer se na osnovu toga vrši spoljašnja procena i kontrola rada. S obzirom na zatvorenost sistema koji postoji u MUP-u i na nepostojanje instituta ministarske odgovornosti (Milosavljević 2004: 28), postoji potencijalni rizik od pojave korupcije. To je mogući razlog zbog kog ne postoji kontrola izvršenih transfera budžetskih sredstava područnim policijskim upravama, što je uticalo na neslaganje poslovnih knjiga MUP-a sa glavnom knjigom trezora (DRI 2011: 91).

U Službi interne revizije nije popunjeno svih trinaest radnih mesta predviđenih sistematizacijom (DRI 2011: 18). Trenutno, poslove interne revizije obavlja devet osoba – jedan načelnik službe, tri viša revizora, četiri interna revizora i analitičar (Odgovor na upitnik BCBP-a 2012). To je jedna od osnovnih slabosti Službe interne revizije, koja onemogućava izvršenje procene funkcionisanja finansijskog upravljanja u MUP-u. Pored toga, ne postoje jasni dokazi o tome da je MUP potpuno realizovao preporuke interne revizije (DRI 2011: 19). Realizacijom tih preporuka bio bi barem delimično premošten trenutni nedostatak koji je DRI uočila – nepostojanje uspostavljenog sistema finansijskog upravljanja i kontrole u MUP-u (DRI 2011: 17).

Na osnovu upitnika BCBP-a utvrđeno je da između unutrašnjih kontrolora u MUP-a ne postoji koordinacija, kao i da ne postoji jedinstvena baza podataka. Na pitanja o statističkim podacima koja su upućena MUP-u, a ne samo SUKP-u, o broju podnetih krivičnih prijava protiv zaposlenih u MUP-u zbog krivičnih dela kršenja službene dužnosti, te njihovim nosiocima, broju pokrenutih disciplinskih postupaka, prijava građana i zaposlenih u MUP-u zbog korupcije, odgovorio je samo SUKP (Odgovor na upitnik BCBP-a 2012). Dodatni problem predstavlja to što tužilaštvo i sudski organi nisu dali povratne informacije o rezultatu pokrenutog krivičnog postupka.

Rečeno stanje uzrokuje dva rizika od pojave korupcije. Zakonski nisu razgraničene nadležnosti u radu tri kontrolora u MUP-u, osim za Službu interne revizije koja je zadužena za finansijsko upravljanje MUP-a. Ministar unutrašnjih poslova ima diskreciono pravo da izuzme predmet na kome radi SUKP i da ga dodeli drugoj organizacionoj jedinici. To je nelogično rešenje, jer sam ministar unutrašnjih poslova, kao član Vlade, učestvuje u odabiru načelnika SUKP-a. Da bi se unapredila uloga SUKP-a, neophodno je da on

dobije jasna ovlašćenja. Takođe, bilo je potrebno više od tri godine da SUKP na svojoj internet stranici ažurira rezultate rada. Sve doskora su bili dostupni samo podaci do 2008. godine. Time je dokazan netransparentan rad SUKP-a, na osnovu koga javnost procenjuje da li ima poverenja u ovu instituciju i odlučuje o tome da prijavi korupciju u policiji. Pored toga, najveći broj krivičnih prijava SUKP-a do kraja 2011. godine odnosio se na krivično delo zloupotrebe službenog položaja. Prema izveštaju Evropskog parlamenta za Srbiju, definicija krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja nije usklađena sa evropskim standardima. Pod ovim krivičnim delom moguće je podrazumevati različita dela, te nije jasno šta je, u stvari, zloupotreba položaja, odnosno koja ovlašćenja policijski službenik poseduje prema Zakonu o policiji.

SPOLJNI NADZIRAČI

Trenutno ne postoje jasni mehanizmi saradnje četiri unutrašnja kontrolora u MUP-u sa spoljašnjim mehanizmima kontrole u Srbiji: Narodna skupština Republike Srbije, Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija, Komisija za zaštitu prava u javnim nabavkama, Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Uspostavljanje saradnje između unutrašnje kontrole u MUP-u i spoljnih nadzirača značajno je iz nekoliko razloga. Najpre, u procesu održavanja profesionalizma, stručnosti i transparentnosti policijske službe, spoljašnji mehanizmi kontrole i nadzora zavise od delotvornih unutrašnjih kontrolora (Born et. al 2012: 188). Samostalna i nezavisna unutrašnja kontrola u MUP-u, koja je i uspešna u svom radu, omogućava stalnu i redovnu spoljnu kontrolu, koja zajednički doprinosi tome da je policijska služba pod demokratskom civilnom kontrolom. Zbog toga institucije spoljašnjeg nadzora imaju četiri zadatka prema unutrašnjoj kontroli: (1) da obezbede uslove za uspostavljanje mehanizama unutrašnje kontrole; (2) da vrše nadzor nad radom unutrašnjih kontrolora radi njihovog uspešnog i samostalnog ispunjavanja zadataka u okviru policijske službe; (3) da pruže građanima nezavisan mehanizam podnošenja pritužbi, predstavki i optužbi na rad policijskih službenika i njihovo učešće u koruptivnim radnjama; (4) da reše slučajeve korupcije u policiji koji nije u mogućnosti da reši policijska služba, zbog težine slučaja ili sukoba interesa (Born et. al 2012: 189). Trenutno, ne postoje jasni dokazi da spoljašnji nadzirači obavljaju svoja četiri zadatka u odnosu na unutrašnje kontrolore u MUP-u. Odbor za finansije Narodne skupštine Republike Srbije nije počeo da primenjuje svoja ovlašćenja koja mu omogućavaju da kontroliše primenu republičkog budžeta i pratećih finansijskih planova, odnosno zakonitost, svrsishodnost i efikasnost trošenja javnih sredstava državnog dela sektora bezbednosti. U prethodnom sazivu, nadležni Odbor za unutrašnje poslove nije nijednom razmatrao trošenje budžetskih sredstava MUP-a.

U radu nezavisnih državnih organa postoje nekoliko problema koji mogu da utiču na njihov ograničeni uticaj na borbu protiv korupcije u policiji.⁴ Pored nedostatka ljudskih i materijalnih resursa, s obzirom da sva radna mesta predviđena sistematizacijom nisu popunjena i da, na primer, DRI obavlja svoje aktivnosti na četiri različita mesta, postoji i problem političke volje gde su nezavisni državni organi „nužno zlo“ (Milošević 2012:

4 Nezavisni državni organi su: Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

6). Pored toga, nedostaju i odgovarajuća ovlašćenja i loša zakonska ovlašćenja, kao što je to slučaj sa Zakonom o prekršajima. Kako prekršaj zastareva u roku od godinu dana, za većinu prekršaja sankcionisanih navedenim pravnim aktom, ukoliko se revidiraju akti o proteklom poslovanju korisnika javnih sredstava, zastarelost nastupa pre nego što postupak revizije počne (Milošević 2012: 8). Time se obesmišljava postupak revizije. Ista ograničenja važe i za postupanje ostala tri nezavisna državna organa, koji su složni da Zakon o prekršajima treba izmeniti, a rok zastarevanja produžiti sa jedne na tri (predlog DRI), odnosno na pet (predlog Poverenika) godina.

Državna revizorska institucija još uvek nema kapacitete da ispituje svrsishodnost trošenja javnih sredstava. Strateškim planom DRI za period 2011–2015 predviđeno je da se procena svrsishodnosti uvede 2013. godine, nakon sprovođenja obuke revizora (Odgovor na upitnik BCBP-a 2012). Programom revizije koji se usvaja na kraju svake godine biće utvrđena realizacija procene svrsishodnosti trošenja javnih sredstava u sektoru bezbednosti (Odgovor na upitnik BCBP-a 2012).

Povezivanjem pomenutih nedostataka spoljašnjeg nadzora i kontrole sa time da građani nisu spremni da prijave korupciju u policiji, niti su obavešteni o tome da li je postupano po njihovim prijavama, borba protiv korupcije je otežana jer zavisi od prijave koruptivne radnje. Samo trećina građana od kojih su policajci tražili mito prijavila je slučaj nadležnoj policijskoj upravi, dok su preostali javili medijima ili svojom poznanicima (Strateška obaveštajna procena korupcije 2012: 14). Pored toga, građani uglavnom ne znaju da li je postupano po njihovim prijavama (Strateška obaveštajna procena korupcije 2012: 15). Pasivnost građana i netransparentnost rada MUP-a dokazuju da još uvek nije izgrađen dovoljan stepen poverenja u to da MUP može da odgovori na njihove potrebe. Takva činjenica je istovremeno i paradoksalna, jer prema istraživanjima MUP-a za 2011. godinu, građani Srbije imaju najviše poverenja u crkvu, a zatim u policajce. Međutim, taj procenat poverenja je i dalje nizak ukoliko se uporedi sa poverenjem građana razvijenih evropskih zemalja u policiju. Tome bi trebalo pridodati i rezultate istraživanja BCBP-a pod nazivom „Šta građani misle o svojoj bezbednosti i bezbednosti Srbije“, prema kojima većina građana Srbije uživa u ličnoj bezbednosti, ali ne smatra da su državni organi doprineli tom osećanju. Sve to ukazuje na to da još uvek nije izgrađen jasan odnos građana i policije.

Smernice

Ministarstvo unutrašnjih poslova bi trebalo da u prevenciji i suzbijanju korupcije u svojim redovima krene, najpre, od institucionalnih promena. Sektor unutrašnje kontrole policije treba da preuzme ulogu, kao što je predviđeno njihovim izveštajem o proceni korupcije u policiji, nosioca i koordinatora aktivnosti borbe protiv korupcije. Cilj toga je uspostavljanje sistema unutrašnje kontrole koji, svakako, nije važan isključivo rešavanje krivičnih radnji već i za prevenciju korupcije u policiji.

U MUP-u nisu uspostavljeni mehanizmi horizontalne koordinacije između četiri unutrašnjih kontrolora. Na osnovu odgovora na upitnik BCBP-a utvrđeno je da ne postoji jedinstvena i potpuna baza podataka o krivičnoj odgovornosti policijskih službenika, s obzirom na to da Upravi kriminalističke policije krivične prijave protiv policijskih službenika podnose i područne policijske uprave, ali i Služba za borbu protiv organizovanog kriminala (SBPOK). Pored toga, ne postoji jedinstvena i potpuna baza koja svedoči o

broju predstavki, pritužbi i žalbi građana i policijskih službenika na zloupotrebu policijskih ovlašćenja. Time je otežana realna analiza rizika od pojave korupcije u policiji.

Potrebno je krenuti sa realizacijom novih antikorupcijskih mera. U MUP-u nije razvijen sistem nulte tolerancije prema korupciji u policiji, koji bi predstavljao skup mera za otklanjanje slabih tačaka u policijskoj službi. Trenutno ne postoje jasni dokazi za to da je MUP predvideo mehanizam nulte tolerancije prema korupciji u policiji. U četvrtom stubu Strategiji razvoja MUP-a 2011–2016 nema reči o tome, iako je SUKP predložio izradu plana nulte tolerancije (Strateška obaveštajna procena korupcije 2012: 14). Ovakva mera je značajna, jer policijsko rukovodstvo može pozitivno uticati na stavove policajaca uspostavljanjem dobre komunikacije i uzora, kao i podržavanjem stava da se prekršaji koje policija počinu ne smeju tolerisati. To je sastavni deo razvoja policijske kulture.

Bez obzira na činjenicu da je ostalo još tri meseca do izrade planova integriteta, neophodno je da SUKP učestvuje u njihovom sprovođenju, kada već nisu u pisanju. To bi trebalo da bude zajednička aktivnost MUP-a u celosti jer na taj način se izgrađuje odgovarajuća podloga za etički rad policijskih službenika, koji bi posledično trebalo da utiče na smanjenje „plavog zida“, odnosno pravila koje važi za policijske službenike da ne prijavljuju svoje kolege koji učestvuju u nezakonitim radnjama.

U razgovoru o korupciji u policiji bi trebalo da učestvuju svi koji su zainteresovani da imaju demokratski orijentisanu policijsku službu. U samom Ministarstvu potrebno je izbeći hijerarhijski način razgovora o korupciji u policiji, te uspostaviti dijalog između 14 policijskih sindikata i rukovodilaca u MUP-u. Takođe, potrebno je nastaviti saradnju sa organizacijama civilnog društva na koje se, još uvek, posmatra kao na „neprijatelje“ (Strateška obaveštajna procena korupcije 2012: 99), kao i sa organizacijama istraživačkog novinarstva. Cilj je utvrditi tačne rizike od pojave korupcije u policiji i moguća rešenja za otklanjanje štete od korupcije.

Najzad, sistem zaštite uzbunjivača neophodno je urediti zakonskim aktom, koji će imati najvišu pravnu snagu, te predstavljati osnovu za dalju razradu zaštite uzbunjivača. To je neophodno uraditi, jer su uzbunjivači ključni prilikom sakupljanja informacija o mogućim koruptivnim radnjama, te su kao takvi važni za prevenciju korupcije, koja trenutno nedostaje unutrašnjim kontrolorima u policiji. Zakonski bi trebalo precizirati pravila koja se odnose na garantovanje anonimnosti. To znači da važni izvori i uzbunjivači mogu biti zaštićeni. Pored toga, potrebno je razvijati programe zaštite, kao što su stvaranje sigurnih kuća, izmena identiteta, pružanje zaštite uz telohranitelje, obezbeđivanje zaštićenog prevoza. Programi zaštite svedoka iziskuju visoke materijalne, finansijske i ljudske resurse, te je potrebno razmotriti ih pre pokretanja. Ipak, najvažniji kriterijum je svakako bezbednost svedoka. Na kraju, neophodno je obezbediti to da uzbunjivači ne postanu žrtve predrasuda ili osvete.

Literatura

- B92, 29. decembar 2011, Mito vozača policiji do 3.000 RSD, <http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=12&dd=29&nav_id=569776>
- Balkan Insight, 19. april 2012, Half of Serbs Believe Police Are Corrupt, <<http://www.balkaninsight.com/en/article/half-of-serbians-believe-police-is-corrupted>>

- Blic, 21. novembar 2012, Selaković: Krećemo od svog dvorišta u borbi protiv korupcije, <<http://www.blic.rs/Vesti/Politika/354164/Selakovic-Krece-mo-od-svog-dvorista-u-borbi-protiv-korupcije>>
- Bogoljub Milosavljević, 2004, Građanski nadzor nad policijom: mogući model za Srbiju. Beograd: Centar za antiratnu akciju, 2004.
- Crime and Misconduct Commission. „Fraud and Corruption Control: Guidelines for Best Practice.“ Crime and Misconduct Commission. March 2005. <<http://www.cmc.qld.gov.au/research-and-publications/publications/misconduct-prevention/fraud-and-corruption-control-guidelines-for-best-practice-1.pdf/download>>
- Danijela Vukosavljević, 25. jul 2012, Prikriveni islednik na meti osvetnika, Politika Online, <<http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Prikriveni-islednik-na-meti-osvetnika.lt.html>>
- Danijela Vukosavljević, 26. septembar 2010, Unutrašnja kontrola zavodi red u MUP-u, Politika Online, <<http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Unutrasnja-kontrola-zavodi-red-u-MUP-u.lt.html>>
- DRI, 2011, Izveštaj o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja Ministarstva unutrašnjih poslova za 2010. godinu. Beograd: Državna revizorska institucija.
- European Commission, 2012, Serbia Progress Report 2012, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf>
- Hans Born, Aidan Wills, Gabriel Geisler, and Matthias Erny, 2012, „External Oversight and Control“ in Toolkit on Police Integrity, Geneva: Centre for Democratic Control of Armed Forces, pp. 187-216, <<http://www.dcaf.ch/Publications/Toolkit-on-Police-Integrity>>
- Leslie Holmes, 2012, „Introduction: Corruption and Policing“ in Toolkit on Police Integrity, Geneva: Centre for Democratic Control of Armed Forces, pp. 21-58, <<http://www.dcaf.ch/Publications/Toolkit-on-Police-Integrity>>
- Marko Milošević, 2012, Nezavisni državni organi i borba protiv korupcije, Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/4939/Nezavisni-drzavni-organi-i-borba-protiv-korupcije.shtml>>
- Miloš Vasić, 30. oktobar 2008, „Srbiji nedostaje 14.000 policajaca“, u Vreme, br. 930, <<http://www.vreme.com/cms/view.php?id=731364>>
- Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2010, Strategija razvoja MUP-a 2011-2016, <http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/strategije.h>
- Miroslav Hadžić, ur., 2012, Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2008-2011, Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Službeni glasnik.
- Nield, R, 2007, Anticorruption and Police Integrity. Washington: U.S. Agency for International Development, <http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/AC_and_Police_Integrity.pdf>
- Predrag Petrović, 2012, „Mogući partneri i saradnici“, u Skupštinska kontrola i nadzor sektora bezbednosti Srbije – Priručnik, Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Misija OEBS u Srbiji, str. 75-84.
- Prenzler, T., 2009, Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity, London: CRC Press.
- Roebuck, B., Baker, T., 1974, An empirical tipology of police corruption: A study in organizational deviance, Springfield: C.C. Thomas.
- RTV, 18. april 2011, Kuribak: Srbiji nedostaje 3.000 policajaca, <http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/kuribak:-srbiji-nedostaje-3.000-policajaca_249589.html>
- Sanja Kutnjak-Ivković, 2005, Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption, Oxford: Oxford University Press.

- Sektor unutrašnje kontrole policije, 2012, Strateška obaveštajna procena korupcije, Beograd: Ministarstvo unutrašnjih poslova.
- Transparency International Romania, 2011, Integrity and Resistance to Corruption of the Law Enforcement Bodies in South East European Countries, <<http://www.rai-see.org/what-we-do/project-integrity-and-resistance-to-corruption-of-the-criminal-judicial-system-in-south-eastern-europe.html>>
- Transparency International UK, 2012, Arresting Corruption in the Police, <<http://www.ti-defence.org/publications/1431-arresting-corruption-in-the-police>>
- Transparency International, 2011, Building Integrity and Countering Corruption in Defence and Security, < http://www.transparency.org/whatwedo/pub/2012_handbook_building_integrity_english>
- U.S. Department of State, 2011, Human Rights Report 2010, < <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154449.htm>>
- UNODC, 2011, Corruption in Serbia: Bribery as Experienced by the Population, Vienna: UNODC, <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Serbia_corruption_report_web.pdf>
- Vesti011, 17. novembar 2012, MUP za tri godine zaposlio 10.000 poslušnika u kancelarije, <<http://www.vesti011.com/2012/01/mup-za-tri-godine-zaposlio-10-000-poslusnika-u-kancelarije/>>
- World Economic Forum, 2011, The Global Competitiveness Report 2011-2012, Geneva: Global Economic Forum, <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf>

DRUŠTVENE POSLEDICE KORUPCIJE U POLICIJI U SRBIJI

Autor: Jan Litavski

Rasma Karklins: „Nedemokratske snage vešto preuzimaju antikorupcijsku zastavu i zalažu se za uspostavljanje čvrste ruke koja bi autoritarnim sredstvima donela promenu. Ukoliko prodemokratske snage ne povedu borbu protiv korupcije, ili ukoliko se bore protiv korupcije bez uspeha, stvaraju otvoren prostor za autoritarne snage, kako leve tako i desne. Korupcija se mora uzimati za ozbiljno, jer često dovodi do ogorčenosti protiv režima, makar on bio i demokratski, i može predstavljati povod za revoluciju.“⁵

SAŽETAK

U svetu ne postoji država, bez obzira bila ona demokratska ili ne, u kojoj nema korupcije. Korupcija razara privredu zemlje, podriva socijalnu stabilnost i narušava poverenje građana u državne institucije. Usled korupcije povećavaju se troškovi javnih službi i istovremeno se smanjuju poreski prihodi. Utvrđen je i negativni odnos između korupcije, s jedne strane, i dobre uprave, odnosno privrednog razvoja sa druge strane. Kada korupcija obuhvati celokupan sistem države, onda država zapada u stanje stagnacije, posle čega sledi razaranje i propadanje njenih institucija. Zbog svoje specifičnosti i zatvorenosti, na korupciju je vrlo osetljiv sektor bezbednosti a posebno policija kao njegova komponenta koja bi trebalo da ima vodeću ulogu u suzbijanju korupcije u državi. Zbog toga glavni deo rada bavi se uzrocima nastanka, razvojem, oblicima i mehanizmima suzbijanja systemske korupcije, a posebno korupcije u MUP-u. U uvodu predloga istraživanja ukratko se ukazuje na problem usvajanja sveobuhvatne i opšte definicije korupcije. Nakon toga je analizirano šta se podrazumeva pod korupcijom u policiji, koji su uzroci i posledice korupcije u MUP-u po građane i koji su njeni najzastupljeniji oblici kako u društvu tako i u policiji u Srbiji. Iako je glavni fokus ovog rada korupcija u policiji, ona ne može da se posmatra bez šireg društvenog konteksta u kome se MUP u Srbiji nalazi. Zbog toga ćemo analizirati faktore nastanka i razvoja korupcije u MUP-u, rad nezavisnih kontrolnih institucija, pravosuđa i MUP, njihovu međusobnu instiucionalnu saradnju, zakonska rešenja i opseg raspoloživih instrumenata za borbu protiv korupcije, kojima raspolažu ove institucije.

5 Karklins, R. , Sistem me je naterao - korupcija u postkomunističkim društvima. Beograd: OEBS, Misija u Beogradu, 2007.

PREPORUKE

- Prevažadno je potrebno sprovesti političku volju u suzbijanju korupcije.
- Posebnu pažnju treba usmeriti na jačanje kapaciteta specijalizovanih antikorupcijskih tela u okviru policije i rezultate njihovog rada.
- Država mora novom koherentnom i jedinstvenom strategijom za borbu protiv korupcije podizati svest građana o štetnim efektima korupcije i razraditi monitoring i procenu od strane nezavisnih regulatornih tela, kao i obezediti odgovarajući normativni i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije.
- Neophodno je raditi na razvijanju i jačanju preventivnih mehanizama suzbijanja korupcije u MUP i uspostaviti institucionalne i operativne kanale saradnje sa Agencijom za borbu protiv korupcije i Savetom za borbu protiv korupcije.
- Kaznene mere za korumpirane policajce trebalo bi da budu javnog karaktera, makar u samoj policijskoj službi, kako bi ostali policajci zbog neprimerenog postupanja svojih kolega naučili šta predstavlja prekršaj, kao i da takva dela nisu prihvatljiva.
- Potrebno je razvijati sistem kontrole i nadzora prilikom zasnivanja radnog odnosa, i u potpunosti uspostaviti sistem finansijske kontrole i nadzora u okviru MUP.
- Antikoruptivni zakoni su važni, ali je još važnija njihova implementacija od strane nadležnih i delotvornih antikorupcijskih institucija. Treba razviti ciljne istražne tehnike, statistiku i indikatore.
- Integritet, odgovornost i transparentnost javne uprave treba povećati kvalitetnim upravljanjem i primenom različitih standarda kontrole i monitoringa (npr. Strazburška rezolucija), kako bi se razvilo poverenje građana u MUP Srbije.
- Razvijati i promovisati proaktivni pristup policije u istraživanju korupcije.
- Mediji i civilno društvo su dva vrlo važna činioca za borbu protiv korupcije, a njihov značaj u ovom procesu trebalo bi da je definisan u novoj strategiji za borbu protiv korupcije.

UVOD

Kao i svaki drugi složen fenomen, korupcija se može definisati na različite načine, i teško je doći do definicije koja je prihvatljiva za sva društva i kulture. Problem jeste u tome da se korupcija često vezuje za „kršenje normi“,⁶ što podrazumeva da ako je neko ponašanje u jednom društvu svrstano pod koruptivno a u drugom je to ponašanje norma, onda ono ne može biti svrstano u korupciju. Klasične definicije korupcije, koje posmatraju društvo u celini i fokusiraju se na društveni moral i integritet a zane-maruju ponašanje pojedinca unutar tog društva, predstavljaju solidnu polaznu osnovu za određivanje savremene prihvatljive definicije korupcije. Ovakav pristup korupciji je opravdan u malim i zatvorenim društvima u kojima postoji čvrsto definisana hijerarhija vlasti.⁷ Problem sa ovakvim pristupom odražava se u relativizaciji moralnih normi – ono što je moralno za jednog ne mora da bude moralno za drugog pojedinca. Ako uzmemo u obzir činjenicu da su savremena društva veoma heterogena i fragmentisana, moralno posrtanje vlasti ne mora da znači i moralno posrtanje društva u celini, zbog čega se savremene definicije korupcije, umesto na društvo u celini, fokusiraju na ponašanje

6 Bez obzira da li su to zakonske, moralne ili običajne norme.

7 Johnston, M, *The Definition Debate: Old Conflicts in New Guises*, u: Jain, A.K. (ur.): *The Political Economy of Corruption*, New York and London: Routledge, 2001.

pojedinicama. Iako se problem korupcije u ovome slučaju delimično može rešiti tako što će se pod korupciju podvesti ponašanje koje predstavlja odstupanje od standarda,⁸ nameće se pitanje kriterijuma na osnovu kojih se definiše standardno ponašanje.

Prednosti pravnog definisanja korupcije su u njihovoj jasnoći, odnosno svode se na to da je korupcija sve ono što je kao korupcija zabranjeno nekim opštim pravnim aktom. Iako je ovakvo definisanje jednostavno i lako sprovodivo, problem je u tome da su nepoznata pravila kojima su se zakonodavci jedne zemlje rukovodili prilikom donošenja zakona koji se odnose na suzbijanje korupcije. Pored toga, zakoni mogu da se menjaju usled političkog pritiska da se nešto proglasi ili ne proglasi za korupciju.⁹

Definicija Svetske banke po kojoj je korupcija zloupotreba javnih ovlašćenja radi sticanja privatne (materijalne ili nematerijalne) koristi, od posebne je koristi za analizu korupcije u policiji. Kako je po njoj izvor korupcije u javnim ovlašćenjima, korupciju neminovno vezuje za državu, njene poslove, državnu intervenciju na tržištu i postojanje javnog sektora – korupciju može da počini samo neko ko poseduje ta ovlašćenja – ljudi koji odlučuju o javnom interesu, odnosno oni kojima je narod posredno ili neposredno poverio vršenje određenih poslova.¹⁰ Navedena definicija Svetske banke predstavlja osnovu za zakonski opis krivičnih dela korupcije.

Na osnovu navedenih definicija korupcije pokušaćemo da odredimo šta bi predstavljalo korupciju u MUP-u kao i pravosuđu, instituciji sa kojom bi MUP trebalo tesno da saraduje prilikom suzbijanja korupcije. Kada analiziramo gore navedene definicije sigurno je da do korupcije u policiji dolazi kada su ispunjena dva kriterijuma – zloupotreba službenih ovlašćenja i sticanje dobiti za sebe ili drugo lice. U širem smislu tu bi spadalo ponašanje službenika koje je nemoralno i nepošteno, spada u domen kriminalne aktivnosti a odstupa od osnovnih društvenih normi. Uže određenje korupcije u policiji navodi Miler, koji kaže da je potrebno praviti razliku između koruptivnih aktivnosti, kao što je primanje mita, od kriminalnih radnji koje nisu koruptivne – razbojništvo, provala ili krađa za vreme rada.¹¹ Takođe, Kutnjak navodi da je korupcija u policiji akcija ili propust u radu policijskog službenika ili grupe policijskih službenika čija je glavna karakteristika zloupotreba službenog položaja radi sticanja lične koristi.¹² Na osnovu navedenog, možemo zaključiti da je korupcija u policiji akt koji krši određene norme (pravne), i sastoji se od zloupotrebe službenog položaja (zloupotreba može biti činjenje ali i propuštanje da se učini nešto) radi sticanja neke dobiti (bilo da li je ona stvarno stečena ili je postojala samo namera da se određena dobit stekne).

8 Scott, J.C., *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

9 Boris Begović, *Ekonomska analiza korupcije*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2007. str. 22.

10 Nemanja Nenadić, *Pojam i uzorci korupcije*, u: *Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu*, priredio Goran P. Ilić, Pravni fakultet u Beogradu, 2007. str 19-21.

11 Miller, J. „Police Corruption in England and Wales: An assessment of current evidence“, Home Office Online Report, 2003 . Dostupno: <http://www.cjp.org.uk/publications/archive/police-corruption-in-england-and-wales-an-assessment-of-current-evidence-11-02-2003/>.

12 Kutnjak-Ivković, Sanja. *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Ukoliko opšteprihvaćene definicije korupcije primenimo na određivanje korupcije u pravosuđu, možemo reći da je to sticanje privatne koristi zloupotrebom ovlašćenja dobijena na određenom položaju ili funkciji u pravosudnim organima. Na ovaj način korupcija je definisana kao čin koji ne uključuje samo primanje mita već i elemente kao što su zloupotreba službenog položaja i protivzakonito posredovanje. Takođe, ovakvim određenjem korupcije su osim sudija i javnih tužilaca obuhvaćeni pripadnici pravosudne administracije, pripravnici i svi ostali saradnici.

Korupcija u društvu najviše pogađa one oblasti gde su donete procedure nejasne, gde se donose zakoni koji su nesaglasni sa već postojećim zakonima, gde su instrumenti kontrole, bili oni spoljašnji ili unutrašnji slabi, gde postoje prevelika diskreciona ovlašćenja i gde su policija i pravosuđe neefikasni i pod kontrolom izvršne vlasti bez odgovarajućih mehanizama odgovornosti. Korupcija u policiji podriiva njenu misiju i ciljeve koje bi trebao da ostvaruje. Usled korupcije u oblasti upravljanja resursima i finansijama policije slabi njena funkcija i dolazi do opadanja kvaliteta u izvršavanju policijskih zadataka. Korupcija u policiji, posebno u domenu radnih odnosa i postupanja, dovodi do nedovoljno profesionalnog izvršavanja zadataka policije, što može da ostavi ozbiljne posledice po integritet i kredibilitet te institucije. Posebno štetne posledice po društvo ostavlja korupcija u policiji koja se odvija u domenu njenih operativnih poslova. Zbog specifične prirode poslova koji obavljaju, službenici u MUP-u radi sticanja materijalne dobiti mogu prikrivati ili nameštati dokaze, koristiti svoje privatne veze, kao i tražiti novac od uhapšenih građana koji bi za uzvrat izbegli odgovornost.

Prema podacima koje je iznelo Javno tužilaštvo Republike Srbije, u period od 2009. do 2012. godine u Srbiji je zbog različitih dela korupcije optuženo 6.500 lica.¹³ Međutim, jako je zabrinjavajuća činjenica koju je izneo koordinator UN u Srbiji Vilijam Infante da Vlada Srbije nije uspela da ostvari značajnije rezultate u borbi protiv korupcije.¹⁴ On je takođe istakao da su, prema istraživanju UNDP, u Srbiji najkorumpiraniji državna uprava i policija. Evidentno je da su institucije za borbu protiv korupcije u Srbiji slabe, da je njihova budućnost neizvesna, da nemaju dovoljno zaposlenih, kao i da su tek na početku rada. Upravo zbog te činjenice u nastavku rada fokusiraćemo se na institucije koje bi trebalo da sprovode borbu protiv korupcije u Srbiji i njihovu međusobnu saradnju; te institucije su, pre svega, MUP, zatim Agencija za borbu protiv korupcije, Savet za borbu protiv korupcije i pravosuđe.

U sledećem delu rada fokusiraćemo se na sistemsku korupciju u Republici Srbiji, pokušaćemo da mapiramo osnovne uzroke nastanka kao i mehanizme suzbijanja korupcije u policiji, sa osvrtom na korupciju u pravosuđu. Pored toga, razmatraćemo i rad nezavisnih institucija kao što su Agencija za borbu protiv korupcije i Savet za borbu protiv korupcije sa kojima policija mora neizbežno da saraduje prilikom otkrivanja i procesuiranja slučajeva korupcije.

13 <http://www.glasamerike.net/content/serbia-corruption-undp-11-15-2011-133907798/733914.html>

14 <http://www.glasamerike.net/content/serbia-corruption-undp-11-15-2011-133907798/733914.html>

BORBA PROTIV KORUPCIJE U SRBIJI

U državi funkcionišu četiri osnovna sistema: ekonomski, politički, društveni i vrednosni, od kojih svaki ima svoje podsisteme. Od održivosti, razvijenosti i efikasnosti ovih podsistema zavisi kvalitet u društvu i državi. Korupcija kao štetna društvena pojava može da se uvuče u neki od pomenutih podsistema, a preko jednog može da se raširi i u ostale podsisteme. U tom kontekstu, poseban problem predstavlja kada policija kao jedan od podsistema koji bi trebalo da predstavlja glavnog aktera u borbu protiv korupcije, postane korumpirana i, ne samo da ne sprovodi borbu protiv korupcije, već i sama učestvuje u njoj. Kada se to desi, korupcija vrlo brzo zahvata i ostale podsisteme koji su ključni za borbu protiv korupcije, poput pravosuđa i carine. Takvu situaciju obično karakteriše sistemski korupcija gde su i nezavisne agencije koje bi trebalo da se bore protiv korupcije nemoćne ili i same korumpirane. Kada korupcija ovlada svim navedenim podsistemima i sistemima, a to se upravo desilo u Srbiji, društvo i država su u velikoj opasnosti.

Već u januaru 2001. godine, prva demokratska Vlada formirala je kancelariju za borbu protiv korupcije pri Ministarstvu finansija dok je u oktobru 2001. godine formiran Savet za borbu protiv korupcije kao savetodavno telo Vlade. Iako je u prvim godinama demokratske Vlade stvoren pravni okvir za borbu protiv korupcije donošenjem osnovnih antikorupcijskih zakona, izostale su konkretne akcije. U tom kontekstu značajno je napomenuti da je izradi Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije Vlada pristupila posle izbora 2000. godine, ali strategija je u Narodnoj Skupštini Republike Srbije usvojena tek u decembru 2005. godine. Nacrt Strategije sačinila je radna grupa kojom je rukovodilo Ministarstvo pravde, zajedno sa spoljnim ekspertima, koristeći metodologiju Saveta Evrope. Strategija polazi od opredeljenja izraženog u Rezoluciji o pridruživanju Evropskoj uniji Narodne skupštine Republike Srbije, od mera koje predviđa Sveobuhvatna politika Evropske unije za borbu protiv korupcije i dokumenta koji utvrđuje deset principa za unapređivanje borbe protiv korupcije zemalja koje pristupaju EU, zemalja kandidata i trećih zemalja. Na taj način izražena je spremnost države da ispuni potrebne uslove za pristupanje EU. Strategija je ostala samo „mrtvo slovo na papiru“ bez konkretnih akcija koje bi pratili mere navedene u Strategiji.

Što se tiče zakonskog definisanja korupcije, u periodu od 2001. do 2006. godine Krivični zakon je sadržao grupu krivičnih dela izvedenih iz krivičnih dela zloupotrebe službenog položaja koja su bila uneta u zakon pod zajedničkim naslovom krivična dela korupcije i koja su bila vezana za zloupotrebe u pojedinim oblastima.¹⁵ Opšta definicija korupcije u zakonu nije postojala, sve dok nije donesen Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije u kome je korupcija određena kao odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga. Navedena definicija je sažetija od one u Strategiji jer pored zloupotrebe službenog položaja postoji i pretpostavka zloupotrebe mogućnosti da se utiče na donošenje odluka u javnom ili privatnom sektoru.

Uprkos navedenoj pravnoj regulativi nedostatak adekvatne antikorupcijske politike predstavlja i dalje dugoročni problem Srbije. Na osnovu preporuka Evropske komisije

15 Nemanja Nenadić, Pojam i uzorci korupcije, u: Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu, priredio Goran P. Ilić, Pravni fakultet u Beogradu, 2007. str 21-23.

koje su povezane sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (2008.) i podnošenje kandidature Srbije za članstvo u EU, Vlada je rešavanje problema korupcije formalno postavila za svoj najviši prioritet. Strategijom je bilo predviđeno da će se doneti zakon o borbi protiv korupcije kojim će biti definisan odnos Saveta za borbu protiv korupcije i budućeg državnog tela za borbu protiv korupcije. Međutim, Ministarstvo pravde je iz teksta Zakona izostavilo ove odredbe, a iz radne grupe za izradu zakona isključilo sve članove iz drugih institucija (predstavnicima Odbora za sukob interesa, Saveta za borbu protiv korupcije, NVO, medija i Saveta Evrope), a zatim utvrdilo nacrt koji je u suprotnosti sa osnovnom idejom Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije – da korupcija predstavlja sistemski problem i da se na taj način mora i suzbijati.

Uprkos mnogobrojnim primedbama koje je imao Savet za borbu protiv korupcije, donešen je i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije 2008. godine. Zakonom se uređuje osnivanje, nadležnost, organizacija i način rada Agencije, pravila u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija i prijavljivanje imovine lica koja vrše javne funkcije, uvođenje planova integriteta i druga pitanja. Praksa u drugim zemljama, i što je na kraju potvrđeno i u slučaju Srbije, nedvosmisleno je pokazala da, ukoliko ovakva agencija nema čvrstu podršku političkog vrha i ostalih institucija, rezultati njenog rada biće skromni. Kada je izostajala i podrška građana, nevladinih organizacija i medija, agencija se pretvarala u paravan za mahinacije na visokom nivou. Sa druge strane organizacije civilnog društva i mediji mogu vrlo uspešno da rade na podizanju svesti građana i njihove osetljivosti na najrazličitije oblike korupcije. Oni mogu sprovesti čitav niz aktivnosti sa tim ciljem: od sagledavanja zakonskog okvira i zagovaranja poboljšanja propisa i praksi, pa do sasvim specifičnih projekata koje bi mogli realizovati zajedno sa Agencijom za borbu protiv korupcije, putem kojih bi mogli zajedno da izvrše pritisak na državu da sprovede preporuke Agencije, pokrene sisteme koji već postoje, promeni ih ili uspostavi nove tamo gde je potrebno.

Da bi se trenutno stanje promenilo neophodna je potrebna promena zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i jačanje njenih ovlašćenja (npr. mogućnost direktnog pristupa bazama podataka koji se odnose na imovinu, a ne samo po zahtevu ili čak preko drugih institucija) i resursa, kako bi se omogućilo da se odluke Agencije i njena nadzorna uloga sprovode u praksi. Iako je Agenciji dodeljena dominantno preventivna uloga, u narednom periodu Evropska komisija u svojim preporukama Srbiji akcenat je stavila na nadzorna i kontrolna ovlašćenja Agencije, tj. biće joj bitno da vidi rezultate, između ostalog, i u nadzoru nad sprovođenjem antikorupcijskih strateških akcionih planova.¹⁶ U tom cilju, potrebno je jačati saradnju Agencije sa drugim nadležnim državnim institucijama, a posebno sa MUP-om.

Ovakva situacija u društvu imala je i negativne posledice po policiju kao jedan od ključnih organa za borbu protiv korupcije. Korupcija u policiji nije samo bezbednosni, već i budžetski problem jer se za MUP izdvaja samo sedam odsto budžeta dok je u njemu zaposleno oko 45.000 ljudi. Kao najčešći oblici korupcije kod saobraćajne policije javljaju se uzimanje mita od vozača radi izbegavanja sankcionisanja zbog učinjenih prekršaja i povoljnijih podataka u zapisniku o saobraćajnom prekršaju, od vlasnika autoškola radi povoljnijeg tretmana njihovih kandidata, i vlasnika transportnih preduzeća kako ne bi

16 <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/3186-potrebno-vie-inicijative-u-borbi-protiv-korupcije.html>

kažnjavali njihove vozače i ne bi slali vozila na vanredne tehničke preglede. Korupcija kod granične policije dešava se radi povoljnijeg tretmana prilikom prelaska državne granice – bržeg prelaska, nesmetanog i nesankcionisanog prenosa robe, kao i radi pomoći stranim državljanima oko regulisanja boravka u Srbiji. Prijave radnika na upravnim poslovima se odnose na primanje mita radi bržeg izdavanja ličnih dokumenata ili dobijanja istih bez potrebne dokumentacije. Pritužbe na kriminalističku policiju se odnose na korupciju radi izbegavanja krivične odgovornosti, u cilju vraćanja oduzetih predmeta, radi oslobađanja odgovornosti privrednika i saopštavanja podataka o planiranim policijskim akcijama.¹⁷

Veliki problem predstavlja i činjenica da u okviru MUP-a ne postoji dokument u kome bi bilo tačno određeno šta predstavlja korupciju u okviru policije, takođe nisu donete nikakve mere ili propisi za suzbijanje korupcije u okviru ministarstva. Iako Sektor unutrašnje kontrole u MUP-u postoji već godinama, imenovanje šefa Uprave za unutrašnju kontrolu i šefa Sektora unutrašnje kontrole, obavljeno je posle isteka zakonskog roka na osnovu Zakona o državnim službenicima. Pošto u Srbiji nije razvijen institut ministarske odgovornosti a SUKP je direktno podređen ministru, nezavisnost SUKP-a je u velikoj meri ugrožena. Veliki problem predstavlja i nedovoljna transparentnost odnosno nepostojanje informacija o radu Odseka za kontrolu zakonitosti Žandarmerije.¹⁸ Poslednje izmene Zakona o policiji u decembru 2011. godine predviđaju uređenje organizacije, funkcionisanje specijalnih jedinica policije i status njenih pripadnika putem podzakonskog akta, koji još uvek nije usvojen. Ovakvo stanje je rizik od korupcije s obzirom da je veliki broj građana u istraživanju SUKP-a o korupciji u policiji izjavio da je davao poklone i/ili mito pripadnicima Žandarmerije.¹⁹

Od pripadnika policije se, u vezi sa korupcijom, očekuju dve stvari: prvo, da sami nikada ne počine bilo koje delo korupcije i drugo, da se odlučno bore protiv svih dela korupcije u društvu, ali i u svojim redovima. Oni su dužni i da prijave dela korupcije svojih kolega, a njihove starešine i organizacija u celini treba da ih u tome ohrabruju i podržavaju. U tom kontekstu posebno zabrinjava činjenica da više od 75% policijskih službenika ne preduzima ništa nakon saznanja da su njihove kolege učestovale u koruptivnim radnjama.²⁰ Zbog toga, kaznene mere za korumpirane policajce moraju biti javnog karaktera, makar u samoj policijskoj službi, kako bi ostali policajci iz neprimerenog postupanja svojih kolega naučili šta predstavlja prekršaj, da takva dela nisu prihvatljiva,²¹ i da su kažnjiva.

Podrazumeva se da policajci treba da budu otporni i na najblaže, nekažnjive oblike korupcije, kao što su sitne usluge, pokloni i male koristi, jer su takvi oblici ono što vodi ko-

17 Navedene podatke je izneo Miloš Oparnica iz Sektora unutrašnje kontrole policije na skupu u Kriminalističko-policijskoj akademiji povodom publikacije Uputstva za očuvanje policijskog integriteta u izdanju Beogradskog centra za bezbednosnu politiku.

18 http://korupcija.bezbednost.org/Korupcija/236/Spoljasnja-kontrola.shtml/nav_start=

19 MUP, Strateška obaveštajna procena korupcije 2012, 16, preuzeto sa: http://korupcija.bezbednost.org/Korupcija/236/Spoljasnja-kontrola.shtml/nav_start=

20 MUP, Strateška obaveštajna procena korupcije 2012, 37, preuzeto sa: http://korupcija.bezbednost.org/Korupcija/236/Spoljasnja-kontrola.shtml/nav_start=

21 Uputstva za očuvanje policijskog integriteta, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012.

rupciji autoriteta policije i često su uvod u teže oblike korupcije.²² Istraživanjem SUKP-a dobijeni su zabrinjavajući podaci o tome da su policijski službenici spremni da učestuju u koruptivnoj radnji za manju količinu novca, predmet manje vrednosti ili obećanje da će im biti uzvraceno odgovarajućim uslugama.²³

Zabrana i efikasno suzbijanje korupcije u policiji imaju veliki značaj upravo zbog toga što je policija služba koja treba da bude nosilac borbe protiv nezakonitosti. Činjenica je da je policijska služba državna institucija od koje javnost očekuje da kontroliše ponašanje drugih građana, uključujući i državne predstavnike; ako se policiji ne može verovati, ne postoji drugi organ kome bi se javnost okrenula u potrazi za poštovanjem zakona i održavanjem javnog reda. Ako Vlada nije u stanju ili ne želi da suzbije korupciju u policiji, onda se opravdano postavlja pitanje kako ona može računati na to da obezbedi poštovanje zakona od strane građana.

To što su svi mehanizmi kontrole policije reaktivni i istrage uglavnom pronadu samo najvidljivije oblike korupcije predstavlja glavni problem. Preventivni mehanizmi suzbijanja korupcije su jako slabo zastupljeni i istrage se tiču individualnih slučajeva, dok je organizovanu koruptivnu aktivnost teško razotkriti.²⁴

Što se tiče šire borbe protiv korupcije, policija uglavnom ima sredstva i sposobnost da sprovede osnovne istrage, ali njene kapacitete za proaktivnu istragu takvih predmeta tek treba razviti. Proaktivna (npr. na osnovu prethodno uočenih obrazaca koruptivnog ponašanja ili na osnovu podataka koji su dostupni svima, pa i javnim tužiocima i policiji), a ne isključivo reaktivna istraga (po dobijanju krivične prijave) ključna je za suzbijanje korupcije. Unapređenje kapaciteta za sprovođenje finansijskih istraga, visoku i političku korupciju treba da bude prioritet MUP, kao i uspostavljanje koordinacije policije sa drugim organizacijama i institucijama koje se bave borbom protiv korupcije, posebno Agencijom za borbu protiv korupcije i Savetom za borbu protiv korupcije. Posebnu pažnju treba usmeriti na jačanje kapaciteta specijalizovanih antikorupcijskih tela u okviru policije i rezultata njihovog rada.

Neraskidivo povezana sa korupcijom u policiji je i korupcija u pravosuđu, koja se, kao i kod drugih državnih institucija, ogleda u nepostojanju vladavine prava. Posledica slabe vladavine prava jeste da se pojedinac koji se ne nalazi u koruptivnom lancu oseća bespomoćnim u susretu sa sistemom. Korupcija u pravosuđu direktno utiče na jačanje kriminala, a time i na smanjenje bezbednosti građana. Umesto da zaziru od pravosudnog sistema, pojedinci koji se bave nedozovljenim aktivnostima osećaju se bezbedno, imajući u vidu da će i ubuduće moći da potkupe sudije i izbegnu kaznu.²⁵ Iako su nadležnosti Tužioca za organizovani kriminal proširene na slučajeve visoke korupcije u januaru 2010. godine, i u 2011. godini njegova kancelarija značajno povećala svoje

22 Bogoljub Milosavljević, *Ljudska prava i policija – sandardi ljudskih prava za policiju*, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2004, str 45.

23 MUP, *Strateška obaveštajna procena korupcije 2012*, 37, preuzeto sa: http://korupcija.bezbednost.org/Korupcija/236/Spoljasnja-kontrola.shtml/nav_start=

24 Saša Đorđević, *Šta je poznato o korupciji u policiji?*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, maj 2012, str 7.

25 Miodrag Majtić, *Korupcija u pravosuđu u: Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu*, priredio Goran P. Ilić, Pravni fakultet u Beogradu, 2007. Str 61-70

aktivnosti, a do sredine septembra 2011. godine pokrenula istrage u oko 330 predmeta korupcije, u Srbiji gotovo da nije zabeležen nijedan procesuiran slučaj sistemske korupcije. Reformu pravosuđa su sproveli nestručni kadrovi, a set pravosudnih zakona donet je bez prethodne analize stanja u pravosuđu. Glavni preduslovi za suzbijanje korupcije u pravosuđu, a time posredno i u drugim sferama, jeste nezavisnost pravosudnih organa od izvršne vlasti, budžetska nezavisnost sudstva (predviđeno Strategijom za borbu protiv korupcije iz 2005. godine, ali nije implementirano), nadzor sudija uz obavezu poštovanja njihove nezavisnosti, sprovođenje disciplinskih postupaka kojima će se ispitati sudije i tužioci koji su imali propuste u radu. Ministar pravde je imenovan za koordinatora za borbu protiv korupcije u maju 2011. godine u cilju unapređenja dotadašnje neadekvatne saradnje između zainteresovanih strana koje su uključene u borbu protiv korupcije, gde je ministar koordinator organa izvršne vlasti, a ne svih državnih organa u borbi protiv korupcije, čime bi se direktno ugrozila njihova nezavisnost u radu. Korupciji u pravosuđu doprinose široka diskreciona ovlašćenja sudija, poput propisivanja kazni od 3 do 15 godina zatvora, kao i činjenica da politička vlast može da korumpira sudije procesom revizije izabranih sudija. Domaći propisi nisu u dovoljnoj meri usklađeni sa relevantnim međunarodnim dokumentima, ne primenjuju se na odgovarajući način i mnoga pitanja još uvek nisu zakonski uređena. Sve ovo je raylog zbog kog pravosudni organi u Srbiji ne raspolažu odgovarajućim ovlašćenjima za otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela korupcije.

NEGATIVNI EFEKTI KORUPCIJE

Uprkos svim usvojenim zakonskim i institucionalnim rešenjima, borba protiv korupcije u Srbiji nije dala očekivane rezultate, i to se ogleda direktno na rezultate istraživanja javnih mnjenja na temu korupcije. Najveći broj građana, čak 77%, smatra da je korupcija najveći problem u Srbiji,²⁶ i da je prevazišla određene okvire tolerancije, a svaki drugi ispitanik veruje da postoji korupcija u policiji. Približan procenat građana smatra da država sprovodi selektivnu borbu protiv korupcije i ne bi prijavilo takav slučaj jer se boji slabe zaštite svedoka.²⁷

Paradoksalno tome, u istraživanju Viktimološkog društva Srbije iz 2012. godine, čak 20% ispitanika nema ništa protiv davanja mita. Takođe, procenat prijavljenih dela korupcije je vrlo nizak i iznosi samo 35% jer je prema navodima ispitanika davanje i primanje mita svakodnevna pojava i prijavljivanje tog dela isto tako korumpiranoj policiji smatraju besmislenim. Poražavajući rezultati istraživanja koje je sprovela Agencija za borbu protiv korupcije 2012. godine pokazuju da svaki peti građanin Srbije smatra da je davanje poklona službeniku da uradi nešto što je inače njegov posao prihvatljiv oblik ponašanja – sa tvrdnjom „korupcija u Srbiji je način da ljudi zadovolje svoje osnovne potrebe“ slaže se 48%, a 19% građana Srbije smatra da korišćenje poznanstva sa službenicima u državnim institucijama u cilju bržeg završavanja poslova ne predstavlja korupciju.

Korumpirani pojedinci i interesne grupe su iznad instucija koje bi trebalo da se bore protiv korupcije ili se služe njima u svome ličnom interesu. Čak 21% građana smatra

26 Agencija za borbu protiv korupcije, Istraživanje javnog mnjenja o korupciji u Srbiji (2012)

27 Istraživanje BCBP.

da je najveći uzročnik korupcije u Srbiji uticaj tajkuna na rad policije i pravosuđa, uticaj političke samovolje na rad ovih institucija je na drugom mestu – 18% građana, dok na treće mesto građani stavljaju nedovoljnu kontrolu nad radom službenika i funkcionera – 13%.²⁸ Takođe samo trećina građana od kojih su policajci tražili mito su prijavili slučaj nadležnoj policijskoj upravi, dok su preostali javili medijima ili svojim poznanicima.²⁹ Pored toga, građani uglavnom ne znaju da li je policija preuzela odgovarajuće mere po njihovim prijavama.³⁰

Ono što ohrabruje je činjenica da broj prijava građana protiv policijskih službenika nije mali. Postoji više od 3.500 pritužbi na rad policijskih službenika, a pored zloupotrebe službenog položaja najviše krivičnih prijava protiv policajaca je podneto zbog falsifikovanja isprava i primanja mita.³¹ Glavni problem u vezi sa prijavama građana koji se odnosi i na ostale institucije ali posebno pogađa MUP jeste da još uvek nije uređen sistem na osnovu koga bi se mogla garantovati zaštita uzbunjivačima, što predstavlja jednu od ključnih tačaka u suzbijanju korupcije. Država mora da im obezbedi adekvatnu zaštitu od mobinga i zlostavljanja na radu i drugih vidova odmazde, kao što su pretnje i otkazi. Svaka odmazda prema uzbunjivačima bi trebalo da je tretirana kao krivično delo i državni organi bi trebalo da postupaju po svim prijavama uzbunjivača, bilo da su anonimne ili ne. Budući Zakon o zaštiti uzbunjivača treba da bude praviljen, prema domaćim merilima, a prema modelu koji se koristi u borbi protiv korupcije u državama koje su izuzetno napredovale u borbi protiv korupcije. Pored toga, da bi se ovaj problem smanjio, Agencija za borbu protiv korupcije trebalo bi da radi na tome da ohrabri građane da prijavljuju slučajeve korupcije u MUP-u, a posebno ako su zaposleni u ovoj instituciji.

Korupcija u policiji iskrivljuje rad policijskih službenika, unapređuje poštovanje kodeksa čutanja, kao i otpor ka principima odgovornog rada, potkopava legitimnost policije, ali i izvršne vlasti koja je zadužena za kontrolu i nadzor policije.³² Davanje mita i zloupotreba položaja postali su dominantni i uobičajeni obrazac ponašanja ljudi prilikom izvršavanja svakodnevnih poslova u kontaktu sa državnim organima, što proizvodi apatiju i osećaj nemoći kod pojedinca. To vodi ka niskom stepenu poverenja u državne institucije, uključujući policiju.

Ako legitimitet policije proizilazi iz principa da je policija servis građana zasnovan na pružanju jednake usluge svim građanima onda korupcija ozbiljno potkopava taj legitimitet. Nesumnjivo da sistemska korupcija kojom su zahvaćeni policija i pravosuđe urušava vladavinu prava kao garanta reda, sigurnosti i stabilnosti u jednom poretku. Zbog korupcije u policiji i pravosuđu, korupcija je dosegla takve razmere da se dovode u pitanje i dve važne vrednosti na kojima počiva vladavina prava a to su pravda i sloboda.

28 Agencija za borbu protiv korupcije, Istraživanje javnog mnjenja o korupciji u Srbiji (2012)

29 MUP, Strateška obaveštajna procena korupcije 2012, 14 preuzeto sa: http://korupcija.bezbednost.org/Korupcija/236/Spoljasnja-kontrola.shtml/nav_start=

30 MUP, Strateška obaveštajna procena korupcije 2012, 15, preuzeto sa: http://korupcija.bezbednost.org/Korupcija/236/Spoljasnja-kontrola.shtml/nav_start=

31 <http://www.e-novine.com/mobile/drustvo/63088-Brojni-oblici-korupcije-policiji.html>

32 Kutnjak-Ivković, Sanja., *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption*. Oxford: Oxford University Press, 2005. str3.

da građana, dok se u isto vreme urušavaju ili umrtvljuju nezavisne institucije koje treba da sprovedu borbu protiv korupcije. Građani nemaju poverenja u to da su pomenute institucije sposobne da štite javni interes: 33% građana smatra da one to nisu sposobne uopšte, dok 41% građana smatra da uglavnom nisu sposobne, dok samo 14% njih misli da su javne ustanove uglavnom ili potpuno sposobne da ostvaruju tu svoju funkciju.³³

Jedna od posledica pojave korupcije u policiji koja se direktno tiče građana, jeste da se novac poreskih obveznika troši u svrhe koje nisu bile planirane budžetom MUP-a. Bez obzira koliko se policija i MUP razlikuju od drugih organa državne uprave, i ona se finasira iz budžeta poreskih obveznika. Nosioci vlasti koji upravljaju policijom vrše javnu funkciju i raspolažu resursima koji su im povereni od strane građana. Zbog toga građani imaju pravo da insitiraju na transparentnosti rada pomenutih institucija. Policija, zajedno sa svim drugim institucijama koje spadaju u sektor bezbednosti predstavlja najveću stavku po izdavanjima u budžetu Republike Srbije. Usled koruptivnog finansijskog poslovanja posebno u sferi javnih nabavki korupcija u policiji direktno dovodi do toga da se više sredstava izdvaja za kupovinu proizvoda nezadovoljavajućeg kvaliteta.

Korupcija u policiji posebno u sistemu upravljanja ljudskim resursima, dovodi do stvaranja koruptivnog obrasca izvršavanja zadataka i stvara sistem „usluga-za-uslugu“. Na taj način urušava se sistem integriteta, podriva se načelo odgovornosti policije, kao i njena sposobnost da efikasno odgovori na bezbednosne izazove koji se pred nju postavljaju.

Takođe, sasvim je izvesno da političke partije u Srbiji uživaju podršku krupnog biznisa, partije su rasparčale državu i blokirale rad policije i pravosuđa. „To je krug u kome se donose odluke. Čak ima i pojave – partije u zakup – gde možete da dobijete podršku ili da manipulišete nekom manjom partijskom grupom, da obezbedite, da nekim podzakonskim odredbama ili uredbama, nešto važi“ kaže Zoran Stojiljković, član Odbora Agencije za borbu protiv korupcije.³⁴ Postavljanjem svojih kadrova na ključne pozicije u državnim institucijama poput policije, pravosuđa i javnih preduzeća, političke partije preuzimaju kontrolu nad ovim institucijama. Na praktičnom nivou, političke koalicije uspostavljaju specifičan sistem trgovine funkcijama, što je samo dodatni impuls za druge oblike korupcije. Ne postoji sudski sistem koji može kontrolisati ovako uspostavljen politički model neodgovornosti. Za izlaz iz krize odgovornosti potrebno je reorganizovati politički model organizacije vlasti i izgraditi sistem efektivne kontrole i odgovornosti u sferi politike, a posebnu u MUP-u. Ključni problem u Srbiji je upravo to što nema dovoljno izgrađen institucionalni mehanizam kontrole regulisanja tokova novca u političkom nadmetanju. Zbog je potrebno raditi na daljim reformama u ovoj oblasti.

Pošto je reakcija Agencije za borbu protiv korupcije skoro na sve slučajeve korupcije redovno izostajala, Savet za borbu protiv korupcije redovno je pokušavao da ukaže vlastima na sumnjive slučajeve koruptivnog ponašanja u svim sektorima od opšteg javnog značaja. Kao što smo videli, reakcija Vlade na izveštaje Saveta se svodila na potpuno i

33 Agencija za borbu protiv korupcije, Istraživanje javnog mnjenja o korupciji u Srbiji (2012)

34 http://www.slobodnaevropa.org/content/tema_sedmice_korupcija_srbija/2245654.html

uporno negodovanje, izveštaji Saveta su jednostavno zanemareni, što je konstantovao i Transparency International (2011), a Savet je na kraju podvrgnut krivičnoj istrazi.

Agencija za borbu protiv korupcije svedena je na organ koja obaveštava o konfliktu interesa, sa čisto preventivnom i edukativnom funkcijom. O neefikasnosti Agencije svedoči i činjenica da niko od ljudi protiv kojih se sada vode postupci za korupciju nije bio označen od strane agencije da je u sukobu interesa ili da je počinio neko drugo koruptivno delo. Izostanak reakcije Agencije na gomilanje moći i funkcija koje su izvršili pojedini ministri u Vladi takođe govori o politizaciji ove institucije. Veliki nedostatak Zakona o Agenciji jeste što on ne zabranjuje da funkcioneri na najvišim položajima u državi mogu imati upravljačko-izvršne funkcije u stranci. Nedostatak institucionalnih i operativnih mehanizama saradnje između MUP i Agencije za borbu protiv korupcije je ključan problem koj bi trebalo da je rešen novom strategijom za borbu protiv korupcije. Nova strategija trebalo bi da sadrži princip nulte tolerancije korupcije i fokusiranje na jasno definisane ciljeve i procene problema, kao i mehanizme kontrole. U novoj strategiji treba posebno istaći važnost iskorenjivanja korupcije i osveščivanja javnog mnjenja, kao i potrebu da se svaki pojedinac na svom ličnom primeru suprotstavi koruptivnom ponašanju. Najvažniji element strategije trebalo bi da bude saradnja između nezavisnih tela i agencija koje se bore protiv korupcije sa MUP i pravosuđem.

U cilju efikasne borbe protiv korupcije na institucionalnom nivou je izuzetno važno za Srbiju da unapredi pravni okvir za borbu protiv korupcije ali i poboljša institucionalni okvir. Podizanje svesti građana i njihovo aktiviranje u borbi protiv korupcije doprineće efikasnijem procesu smanjenja stepena korupcije.

Značajan izvor podataka o korupciji i podizanje svesti građana imaju izveštaji organizacija civilnog društva koje su se bavile praćenjem potrošnje budžeta i javnih nabavki. Ovi izveštaji obezbeđuju uvid u trenutni nivo transparentnosti i inkluzivnosti procesa izrade budžeta pojedinih državnih organa, mapiraju proces definisanja prioriteta budžetske politike i postupak izrade nacrtu budžeta državnih organa, ocenjuju kapacitete nacionalne skupštine i njenu uključenost u kontrolu državnog budžeta i implementaciju budžetskih politika i mnoge druge aktivnosti. Iako se većina ovih izveštaja ne odnosi direktno na rad policije, mogu da posluže kao uputstva u kojim delatnostima MUP-a treba tragati za pokazateljima korupcije.

Takođe, građani imaju pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Informacije koje su u posedu organa vlasti ili MUP-a morale bi biti dostupne građanima na njihov zahtev ili putem Informatora. U tom kontekstu, izrada Informatora o radu obaveza je organa vlasti Republike Srbije, dakle i MUP-a Srbije, gde je podzakonskim aktima regulisano koje informacije Informator mora da sadrži. Sa druge strane, MUP i pravosuđe trebalo bi da budu spremni na reagovanje i prigovore građana posle objavljivanja rezultata. Takođe, za dugoročnu borbu protiv korupcije od ključne važnosti su stavovi ljudi o korupciji, naročito narednih generacija kojima bi trebalo podizati svest o štetnosti i prevenciji korupcije, pre svega. U tome smislu mediji imaju veliki kapacitet da utiču na razvoj antikorupcijske svesti građana. Senzibilisanje medija na problem korupcije, kao i povezivanje korupcije sa kršenjima ljudskih prava, nosi u sebi veliki edukativni i propagandni potencijal.³⁵ Ulogu koju bi mediji i civilno društvu trebalo da preuzmu na

35 Korupcija i ljudska prava: uspostavljanje veze, Fond za otvoreno društvo, Beograd,

sebe jeste da redovno informišu građane o načinima na koje mogu da prijave korupciju u državnim organima, uključujući MUP. Građani mogu korupciju u MUP-u prijaviti načelniku mesne uprave ili komandiru policijske stanice ili jednom od četiri regionalna centra SUKP ili u posebnom slučaju Birou za pritužbe i predstavke MUP-a.³⁶

Osim onoga što je navedeno, država Srbija u cilju suzbijanja korupcije bi trebalo pažnju da posvetim tome da nije dovoljno samo potpisivati međunarodne konvencije za borbu protiv korupcije, već se one moraju sprovoditi. Stalna ocena i kontrola sprovođenja i primene antikorupcijskih konvencija a posebno onih koje se odnose na MUP je efektivno sredstvo za borbu protiv korupcije. U tom poslu svoju ulogu osim vlasti imaju i nevladine organizacije, mediji i privatni sektor.

Koruptivna aktivnost u policiji je u stalnom porastu pri čemu su metode praktikovanja korupcije postale savršenije i teže za otkrivanje.³⁷ Nezakonito izdavanje dokumenata (na primer, lična dokumenta, dozvole za nošenje oružja, registracije za vozila) je najčešći oblik koruptivne radnje u obavljanju upravnih poslova u MUP,³⁸ zbog toga organizovanje obuka za policiju i pravosuđe, kao i ostale javne institucije, u oblasti etičke obuke i upravljanju rizicima korupcije predstavlja vrlo značajan faktor u borbi protiv ove pojave. Javnim službenicima treba da budu dostupni mehanizmi za dobijanje uputstava i saveta u okviru javne uprave, kao vid pomoći u primeni osnovnih etičkih standarda na radnom mestu.³⁹

Sasvim je izvesno da postoji povezanost između visokog nivoa korupcije i niskog nivoa aktivnosti građanskog društva. Srbija bi trebalo da pojača napore na uspostavljanju kreativnog i aktivnog građanskog društva i da mu pomogne da stvara svoje institucije bez vladinog uticaja i kontrole, kao i intenziviranje pozitivnog dijaloga između građanskog društva i MUP-a u cilju prikupljanja informacija radi efikasnije borbe protiv korupcije.

Pažnju treba posvetiti rešavanju problema korupcije u čitavom sistemu državne uprave, a ne samo na pojedince.

Država mora insistirati na obavezi državnih organa i službenika da obaveštavaju i izveštavaju građane o svom radu, kao i da omogući građanima pravo da preduzimaju akcije protiv onih zvaničnika čije ponašanje ne smatraju zadovoljavajućim. U tom kontekstu transparentnost u radu MUP-a je od presudnog značaja. Takođe, da bi građani bili u mogućnosti da ocene način obavljanja državnih funkcija, a posebno aktivnosti unutar zatvorenih sistema kao što je policija, nužno je obezbediti transparentnost i javnost rada državnih zvaničnika kroz otvorenost sednica Narodne skupštine i Vlade, ne samo za medije već i za sve zainteresovane aktere, putem obaveze redovnog pod-

2010, str. 70-80

36 Marko Savković, Šta građani treba da znaju o korupciji u sektoru bezbednosti?, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, oktobar 2012, str.10.

37 Kutnjak-Ivković, Sanja., *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

38 http://korupcija.bezbednost.org/Korupcija/234/Operativni-rad.shtml/nav_start=

39 Najuspešniji postupci za borbu protiv korupcije, OEBS, Kancelarija koordinatora u oblasti ekonomije i zaštite životne sredine, Austrija, str. 209-217

nošenja izveštaja o radu državnih organa, jačanjem uloge skupštinskog nadzora nad radom izvršnih organa i dr. Na kraju važno je reći da, ako želi da suzbije korupciju, država mora da podrži inicijative civilnog društva koje se odnose na transparentnost i podizanje odgovornosti rad MUP-a.

ZAKLJUČAK

Iako je u Srbiji preduzet niz dobrih reformskih koraka, to nije uticalo da se nivo korupcije u mnogim sferama društva smanji, uključujući i policiju. Tako na primer u MUP-u Republike Srbije postoji relativno razvijen zakonski okvir unutrašnje kontrole sa velikim brojem nadležnosti i ovlašćenja na raspolaganju. Ipak, relativno razvijen zakonski okvir za borbu protiv korupcije i ostvareni nivo aktivnosti nisu dovoljni za prevenciju i suzbijanje koruptivnih radnji. To je posledica nedostataka u više oblasti. Na prvom mestu upravljanju ljudskim resursima a nakon toga i materijalnim i finansijskim resursima.⁴⁰

Za suzbijanje korupcije u policiji ne postoje brza i laka rešenja, ili samo pojedinačnih mera kojima se postiže trenutni uspeh. Osim toga što je korupciju u policiji potrebno posmatrati u širem društvenom kontekstu, posebno treba obratiti pažnju na to da borba protiv korupcije u policiji treba da se odvija u kontekstu utvrđivanja savremenog pristupa integritetu koji podrazumeva analizu činioca koji objašnjavaju zašto policijski službenici zloupotrebljavaju svoja ovlašćenja i zbog čega se uključuju u takve aktivnosti.⁴¹ Takođe, za borbu protiv korupcije od presudnog je značaj efikasnost nezavisnih institucija kao što Agencija za borbu protiv korupcije i Saveta za borbu protiv korupcije i njihov institucionalizovana i operacionalizovana saradnja sa MUP-om. Da bi borba protiv korupcije uopšte bila moguća potrebno je efikasno, nepristrasno i ne korupirano pravosuđe, jer rad policije i nezavisnih agencija neće imati nikakvog efekta ukoliko se i dalje nastavi sa činjenicom da se „pravda“ kupuje od strane onih koji imaju mogućnost da svoja htenja u pogledu ishoda sudskih postupaka, realizuju na ovakav način.

Težina posledica korupcije u policiji jedne države zavisi od većeg broja faktora – stepena rasprostranjenosti, vrste korupcije, zakonodavnog okvira i mnogih drugih faktora. U Srbiji, politički i finansijski moćni poslovni ljudi utiču na zakonski okvir i prilagođavaju ga svojim potrebama. Srbija je postala zemlja sa institucionalizovanom korupcijom, koja zahvata sve sfere društva uključujući i policiju. Na Srbiji je da li hoće da izabere put ka produktivnom društvu koje stvara nove vrednosti naspram toga da ostane siromašna, nedovoljno izgrađena država, sa slabim institucijama prožetim sistemskom korupcijom i organizovanim kriminalom. MUP i policija u tom procesu imaju primarnu ulogu.

Literatura

- Boris Begović, Ekonomska analiza korupcije, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2007.

40 Bogoljub Milosavljević, Ljudska prava i policija – standardi ljudskih prava za policiju, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2004, str 45.

41 Saša Đorđević, Šta je poznato o korupciji u policiji?, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, maj 2012 str 8

- Boris Begović i Boško Mijatović, Korupcija u Srbiji, Centar za liberalno – demokratske studije, Beograd 2001.
- Friedrich, C.J., Political Pathology, Political Quarterly, Vol. 37, 1966
- Tanzi, V., Corruption: Arm's length Relationships and Markets, u: Fiorentini, G. i Pelzman, S.M (ur.): The Economics of Organised Crime, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu, priredio Goran P. Ilić, Pravni fakultet u Beogradu, 2007.
- Bardhan, P.,: Corruption and Development: A Review of the Issues, Journal of Economic Literature, Vol. 35, 1997.
- Johnston, M., The Definition Debate: Old Conflicts in New Guises, u: Jain, A.K. (ur.): The Political Economy of Corruption, New York and London: Routledge, 2001.
- Scott, J.C., Comparative Political Corruption, Englewood Cliffs, NJ: Prentic-Hall, 1972.
- Friedrich, Carl. Corruption concepts in historical perspective. In Political corruption: A handbook, edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston and Victor T. LeVine. New Brunswick: Transaction Publishers, 1989.
- World Bank (2001): World Development Report 2001/2002, Oxford i New York: Oxford University Press
- Robert E. Klitgaard, Controlling Corruption, University of California Press, 1991.
- Miller, J., Police Corruption in England and Wales: An assessment of current evidence", Home Office Online Report, 2003. Dostupno: <http://www.cjp.org.uk/publications/archive/police-corruption-in-england-and-wales-an-assessment-of-current-evidence-11-02-2003/>.
- Kutnjak-Ivković, Sanja., Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Saša Đorđević, Šta je poznato o korupciji u policiji?, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, maj 2012.
- Uputstva za očuvanje policijskog integriteta, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012.
- Agencija za borbu protiv korupcije, Istraživanje javnog mnjenja o korupciji u Srbiji (2012)
- Korupcija I ljudska prava: uspostavljanje veze, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2010.
- Najuspešniji postupci za borbu protiv korupcije, OEBS, Kancelarija koordinatora u oblasti ekonomije I zaštite životne sredine , Austrija.
- Karklins, R. , Sistem me je naterao - korupcija u postkomunističkim društvima. Beograd: OEBS, Misija u Beogradu, 2007.
- Bogoljub Milosavljević, Ljudska prava i policija – standardi ljudskih prava za policiju, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2004

Internet

- <http://en.wiktionary.org/wiki/corrupto>
- <http://www.glasamerike.net/content/serbia-corruption-undp-11-15-201-133907798/733914.html>
- Dragan Petrović, Korupcija – definicija i istorija korupcije kroz vekove, internet: <http://www.bastabalkana.com/2012/02/korupcija-definicija-i-istorija-korupci->

je-kroz-vekove/

- <http://www.transparentnost.org.rs/dokumenti/d013.html>
- <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/3186-potrebno-vie-inicijative-u-borbi-protiv-korupcije.html>
- http://korupcija.bezbednost.org/Korupcija/236/Spoljasnja-kontrola.shtml/nav_start=
- <http://www.cnp.rs/articles/view/64>
- http://www.slobodnaevropa.org/content/tema_sedmice_korupcija_srbija/2245654.html
- <http://www.kanal9tv.com/2012/06/29/korupcija-u-pravosudu-neizleciva>
- <http://www.24sata.rs/vesti/aktuelno/vest/zakon-o-zastiti-uzbunjivaca-do-polovine-sledece-godine/66092.phtml>

Skraćenice

BCBP	Beogradski centar za bezbednosnu politiku
DRI	Državna revizorska institucija
EU	Evropska unija
EU	Evropska unija
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
RAI	Regional Anti-Corruption Initiative
RJB	Resor javne bezbednosti
SUKP	Sektor unutrašnje kontrole policije
TI	Transparency International

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) je nezavisni istraživački centar koji radi na unapređenju bezbednosti građana i društva, zasnovanoj na demokratskim principima i poštovanju ljudskih prava. U središtu interesovanja organizacije su sve politike koje za cilj imaju poboljšanje ljudske, nacionalne, regionalne, evropske i međunarodne bezbednosti.



www.bezbednost.org