



**Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope
„Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa u borbi protiv korupcije u Srbiji” (PACS)
www.coe.int/pacs**

Tehnički dokument

**ANALIZA RIZIKA O MOGUĆNOSTIMA I STVARNIM RAZMERAMA KORUPCIJE U
POLICIJI U SRBIJI**

***Pripremili Robert Šumi (Slovenija), ekspert Saveta Evrope, i Lado Laličić, Sekretarijat
Saveta Evrope***

April 2014.

ECCU-PACS SERBIA-TP10-2014

Sadržaj

SAŽETAK.....	4
POSTOJEĆE STANJE.....	5
Uvod	5
VRSTE KORUPCIJE U STRUKTURAMA POLICIJE.....	6
„Sitna korupcija”	6
Kriminalna korupcija	6
Visoka korupcija / politička korupcija	7
Oblici zloupotreba među policajcima	7
RAZGOVORI I ZAKLJUČCI.....	9
Odeljenje za upravljanje ljudskim resursima	10
Sektor unutrašnje kontrole (SUKP)	11
Služba za borbu protiv organizovanog kriminala (SBPOK).....	15
ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	20
Testiranje integriteta.....	21
Preporuke.....	22
Zapošljavanje (regrutovanje), razvoj karijere i mentorstvo.....	23
<i>Preporuke</i>	25
Prevenција, obrazovanje i obuka naspram represije	27
Važnost integriteta.....	29
Policijски profesionalizam	30
Rukovođenje ličnim primerom.....	31
Društvena odgovornost.....	32
Etički kodeks.....	34
Zaključci.....	35
LITERATURA	37
Aneks 1	39

Za dodatne informacije, obratiti se na adresu:
Jedinica za privredni kriminal i saradnju
Odeljenje za akciju protiv kriminala
Direktorat za ljudska prava i vladavinu prava,
Savet Evrope
Tel: +381 11 71 555 12;
Email: lado.lalicic@coe.int; www.coe.int/pacs

Ovaj dokument je sačinjen uz finansijsku pomoć Evropske unije i Saveta Evrope. Stavovi izraženi u njemu ni u kom slučaju ne odražavaju zvanično mišljenje Evropske unije ili Saveta Evrope.

SAŽETAK

Izvestan broj studija sprovedenih u Srbiji pokazao je da korupcija u policijskim strukturama i dalje predstavlja ozbiljan izazov.

S obzirom na zaključke jednog broja studija i analiza, politički prioritet je dat suštinskim reformama u borbi protiv korupcije. Nedavno donošenje strateških dokumenata, kao što su Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan uz tu strategiju (za period 2013–2018), i obaveze koje su s tim u vezi preuzeli državni organi u pogledu sprovođenja tih reformi predstavljaju, kako se čini, prvi odgovor na taj izazov.

Policijske strukture se često smatraju delom onih državnih institucija koje su najviše izložene rizicima od korupcije. Budući da policajci uživaju znatna ovlašćenja, u javnosti se često pretpostavlja da se tim ovlašćenjima može lako manipulirati u vlastitu korist, pa čak i u političke svrhe. Smanjivanje rizika od korupcije u policiji predstavlja nužan preduslov za uspešno sprovođenje konkretnih reformi. Napredak u ostvarivanju tog dugoročnog cilja takođe zavisi od uvođenja niza instrumenata za borbu protiv korupcije, koji se neće primenjivati samo u policiji već i u celokupnoj državnoj upravi.

Iz tih razloga, jačanje odgovornosti policijskih institucija ima presudan značaj za delotvornu borbu protiv korupcije i prekidanje začaranog kruga nekažnjivosti.

Savet Evrope je kroz projekat tehničke pomoći¹ koji sprovodi zajedno sa EU – PACS, sproveo aktivnost – analizu rizika kojoj je cilj procena postojećeg stanja odnosno stvarnih razmera korupcije u odnosu na mogućnosti za pojavu korupcije u policiji. Ta aktivnost je sprovedjena u periodu od pet meseci (od oktobra 2013. do februara 2014.) i na osnovu nje je sačinjen ovaj izveštaj. Ova analiza, međutim, nije bila ograničena na rizike od pojave takozvanih 'jednostavnih' slučajeva korupcije, a koji se najčešće reflektuju kroz primanje i davanje mita za konkretne 'usluge', već se odnosi na širi kontekst shvatanja korupcije i neetičkog postupanja. Samim tim, analizirana su pitanja kao što su etika i integritet, postojanje nepotizma (na primer, zalaganje za/protežiranje interesa članova porodice u procesu zapošljavanja novih kadrova itd.), kronizma (zalaganje za/protežiranje interesa drugih saradnika i bliskih ljudi, kao što su prijatelji, poslovni saradnici, politički saveznici itd.), a analizirane su i ostale slične prakse koje moguće postoje u policijskim strukturama. U ovom izveštaju se takođe iznosi izvestan broj preporuka koje mogu biti od koristi ne samo korisnicima ovog projekta - Ministarstvu unutrašnjih poslova i policiji Republike Srbije, već i drugim subjektima političkog odlučivanja, a koji bi mogli pozitivno da utiču na njihovu primenu.

¹ www.coe.int/pacs

POSTOJEĆE STANJE

Uvod

Rešavanje i uopšte bavljenje problemom korupcije u policiji presudno je značajno za izgradnju poverenja javnosti u institucije i stvaranje atmosfere u kojoj će u potpunosti biti primenjeno načelo vladavine prava. Borba protiv korupcije u državnim institucijama i snažna kontrola troškova koji se plaćaju iz javnih sredstava predstavljaju kamen temeljac uspostavljanja poverenja javnosti u demokratske procese. Sve državne institucije izložene su riziku da budu shvaćene kao netransparentne i podložne korupciji. Zato nije teško zaključiti kako su policijske strukture na samom vrhu tog spiska, ako se ima u vidu priroda njihovog rada i izazovi kojima su izloženi.

Iskustvo mnogih demokratskih društava ukazuje na to da jačanje kapaciteta policijskih institucija da se odupru korupciji ima ključni značaj za delotvornu borbu protiv korupcije.

Korupcija u policiji može se ispoljiti na mnoštvo različitih načina, počev od slučajeva sitne korupcije (što se obično povezuje sa saobraćajnom policijom), preko birokratske korupcije (one koja se izražava kroz oglašivanje o individualne zahteve građana koji se obično odnose na izdavanje raznih dozvola i licenci ili nereagovanje na pritužbe koje građani izriču na račun policajaca i njihovih navodnih zloupotreba itd.), kao i korupcije u vezi s kriminalnim grupama (onda kada policajci obavestavaju kriminalce ili o tome da se protiv njih primenjuju specijalne istražne mere/SIM ili kada skrivaju dokaze protiv pojedinih kriminalaca ili kriminalnih grupa, namerno skreću istragu na pogrešan put, daju tokom istrage relevantne informacije kriminalcima itd.) do, razume se, takozvane „visoke” ili „političke” korupcije, gde policajci veoma visokog ranga zloupotrebljavaju službena ovlašćenja u lične svrhe ili u korist određenih političkih grupacija kojima zvanično ili nezvanično pripadaju – drugačije rečeno, tu se radi o raznim vrstama infiltracije kriminala u državne strukture. Svaka od gore pomenutih vrsta korupcije zahteva drugačiju antikoruptivnu meru. Iskustvo u reformama policijskih struktura stečeno u zemljama jugoistočne Evrope ukazuje na to da anti-korupcijske mere i reforme policije – da bi bile uspešne – moraju biti utemeljene u širem okviru izgradnje kapaciteta državnih organa. Ta izgradnja kapaciteta, kao svoj krajnji cilj ima primenu i promociju kvalitetnog i transparentnog upravljanja kao i jačanje integriteta samih državnih organa. Bez obzira na potrebu za suzbijanjem korupcije u državnim organima, uspešne dugoročne strategije preduzete radi smanjenja korupcije bile su one koje davale prioritet preventivnim merama usmerenim ka podizanju nivoa svesti u primeni etičkih pravila i standarda, izgradnji institucionalnog integriteta, primeni etičkih pravila i standarda u praksi, jačanju svesti o ulozi i važnosti policije u društvu, redovnom sprovođenju analize rizika od korupcije, identifikovanju odgovarajućih preventivnih mera i njihovoj adekvatnoj primeni.

Kao što je već istaknuto, prvi korak u kreiranju delotvorne strategije za borbu protiv korupcije u sklopu reforme policije podrazumeva jasno razumevanje različitih oblika korupcije u policiji da bi se pristupi koji se primenjuju u borbi protiv korupcije mogli na odgovarajući način prilagoditi i učiniti maksimalno efikasnim.

VRSTE KORUPCIJE U STRUKTURAMA POLICIJE

Kao što je već istaknuto, izraz policijska korupcija odnosi se na nepropisno ponašanje policajaca radi sticanja finansijske koristi ili drugih ličnih dobiti u zamenu za selektivno sprovođenje pravila ili manipulisanje njima, način vođenja istraga i sprovođenje hapšenja. Postoje različiti nivoi policijske korupcije, koji se mogu ispoljiti kroz širok spektar vidova koruptivne prakse, počev od sitne korupcije i podmićivanja male vrednosti do nezvaničnog 'udruživanja' s kriminalcima i infiltriranja grupa organizovanog kriminala u policijske strukture.

Na ovom mestu dajemo opšti pregled različitih vrsta policijske korupcije:

„Sitna korupcija”

Prvi nivo policijske korupcije podrazumeva podmićivanje u svakodnevnoj interakciji s građanima, kada policajci koriste ovlašćenja koja imaju da bi dobili novac od građana u zamenu za to što neće prijaviti njihove prekršaje ili što će ubrzati neki birokratski postupak. Ovo je uglavnom tipično za saobraćajnu policiju. Policajci obično imaju ovlašćenja da mogu samostalno kazniti i/ili prijaviti te prekršaje. S obzirom na to da ta ovlašćenja mogu biti lako zloupotrebjena zarad sticanja lične koristi, postoji veliki rizik od koruptivne prakse policajaca. Isto važi i za takozvanu administrativnu ili birokratsku korupciju kada građani podnose zahteve za dobijanje određenih dozvola ili licenci. „Birokratska korupcija, u policiji odnosi se na zloupotrebu internih procedura i upravnih postupaka i resursa zarad sticanja lične koristi. Jedan veliki broj internih procedura može biti zloupotrebjen, što može obuhvatiti znatan broj pripadnika administrativnog osoblja. „Ćutanje administracije”, koje se povremeno događa, takođe ponekad može biti signal da neki službenici verovatno „osećaju potrebu” da dodatno „obavežu” one koji podnose zahteve – drugačije rečeno, ti podnosioci bi trebalo da daju mito kako bi ubrzali postupak. Postojanje takvog tipa korupcije takođe je bilo predmet analize u projektu „Reforma policije: unutrašnja kontrola” i izveštaja sačinjenog u okviru tog projekta „Strateška obaveštajna procena korupcije”, u kome se navodi da *predstavu o tome da u policiji preovlađuje 'sitna' korupcija potvrđuju izjave ispitanika o tome da policajcima i zaposlenima u policiji daju piće, cigarete, cveće i druge manje poklone (162) i poklone čija vrednost ne prelazi 1.000 dinara (58).*

Mnogi akademski radovi vezani za korupciju u policiji često svrstavaju oblast upravljanja ljudskim resursima u takozvanu 'sitnu korupciju. Ovo uključuje zapošljavanje, unapređenje i raspoređivanje poslova, interne disciplinske i istražne postupke, povlašćeno raspoređivanje po smenama i prilikom utvrđivanja rasporeda godišnjih odmora i mesta na kojima se obavlja službena dužnost. To se takođe odnosi na situacije u kojima policajci sklapaju nezakonite aranžmane među sobom da bi bili raspoređeni upravo na one poslove koji im omogućavaju da ostvare koruptivni prihod. Ipak, imajući u vidu efekte koruptivnih radnji u ovim oblastima, njenu prirodu i posledice, ovaj oblik korupcije u potpunosti pripada tkzv. 'kriminalnoj korupciji' čiji su javni oblici navedeni u narednom odeljku.

Kriminalna korupcija

Teža, pa samim tim i znatno opasnija policijska korupcija može se ispoljiti bilo kroz pokretanje „insajderskih” kriminalnih poduhvata, bilo kroz zaštitu/skrivanje/„sponzorisanje” nezakonitih aktivnosti i sprečavanje da oni dođu u centar pažnje policije. Tipičan oblik takvog dosluha između policije i kriminalaca nastaje onda kada po završetku određenih kriminalnih aktivnosti (obično je to povezano s rasturanjem/prodajom droge), policajci štite kriminalce da bi potom delili dobit stečenu takvom aktivnošću.

Međutim, to je možda samo pojednostavljeni *modus operandi* u takvim slučajevima. Ta vrsta korupcije često podrazumeva da se policajcima plaća za to što će zloupotrebiti ovlašćenja favorizujući određene kriminalce ili kriminalne grupe koje se nadmeću s drugim grupama – na primer, tako što će policajci uznemiravati/hapsiti/prečiti/zastrašivati jedne trgovce narkoticima u korist nekih drugih narkodilera. Iskustvo mnogih zemalja pokazuje da je jedan broj policajaca stavljen na „platni spisak” kriminalnih organizacija da bi redovno pružali podršku nezakonitim aktivnostima tih organizacija, odavali im informacije ili da bi im obezbeđivali zaštitu od policijskih istraga.

Najčešće se se pod pojmom policijske korupcije misli na takozvanu „insajdersku” korupciju. Ona se odvija onda kada kriminalci ili kriminalne grupe uspeju da se infiltriraju tj. da imaju odlučujući uticaj na odluke koje se donose na operativnom nivou u samoj policiji. Obično je tu reč o infiltriranju tj. postojanju uticaja ili 'kontrole' nad radom viših istražitelja/lica odgovornih za donošenje odluka.

Kada takvi oblici korupcije postanu institucionalizovani, oni mogu dovesti do sveobuhvatne kriminalizacije države što predstavlja ozbiljan i opasan rizik za stabilnost svake zemlje.

Visoka korupcija / politička korupcija

U jednom broju društava u tranziciji praksa je pokazala da su policijske snage bile manipulisane u političke svrhe. To se može ostvariti mešanjem političara u policijske istrage, pokretanjem lažnih istraga, „pakovanjem” političkim protivnicima, odavanjem poverljivih informacija političarima itd. U jednom broju slučajeva, takva praksa je obuhvatala lažne istrage pod navodima za korupciju pokrenute protiv određenih političkih aktivista i funkcionera.

Ključnu odliku takve koruptivne prakse predstavlja to što se njome obično bave pojedinci koji zauzimaju političke položaje (ministri i njihovi zamenici, direktori i zamenici direktora državnih agencija, direktori i zamenici direktora moćnih preduzeća itd.). Drugu karakteristiku takve korupcije predstavlja to što finansijska korist nije jedini motiv za takvo ponašanje – najčešće na to utiče potreba za diskreditovanjem jednih političkih ili interesnih grupa u korist drugih, kao i za favorizovanjem određenih grupa naspram njihove konkurencije na političkoj ili poslovnoj sceni.

Uzimajući u obzir navedeno različiti oblici zloupotreba u policijskim strukturama mogu se rezimirati na sledeći način:

Oblici zloupotreba među policajcima²

Korupcija po osnovu položaja

- Policajci stiču dobit samom činjenicom što su na tom položaju, ne kršeći pritom zakon (npr., besplatno piće, hrana, usluge).

Podmićivanje

- Uzimanje mita za neizvršenje sankcije za kršenje propisa.
- Primanja mita za opstrukciju krivičnog postupka.
- Primanje mita za direktnu intervenciju u krivičnom postupku.
- Korist od dodeljivanja ugovora o javnim nabavkama određenim preduzećima.

² Preuzeto iz publikacije Centra za proučavanje demokratije: „Countering Police Corruption: European Perspectives” (Suprotstavljanje korupciji u policiji: Evropske perspektive).

Iznuda

- Ograničena plaćanja za zaštitu kriminalnih radnji (operacija).
- Redovna plaćanja za zaštitu kriminalnih radnji.

Provizija

- Plaćanje za favorizovanje prilikom poveravanja zadataka.
- Plaćanje (među samim policajcima) za pružanje mogućnosti za rad na onim radnim mestima na kojima je moguće ostvariti koruptivni prihod.
- Plaćanje za povoljan tretman u pružanju zakonitih usluga.
- Plaćanje za pružanje nezakonitih usluga.

Preusmeravanje policijskih resursa

- Policajci ili njihovi komandiri prodaju ili pružaju policijske usluge u većoj razmeri nego obično, tokom radnog vremena ili posle njega.
- Policajci ili komandiri vrše zakonite policijske poslove na zahtev kriminalcima u zamenu za novac.
- Ciljanje ili tipovanje (nezakonito korišćenje policijskih ovlašćenja da bi se pomoglo određenim grupama ili da bi se one viktimizovale).

Sabotiranje istraga

- Sabotiranje istraga ili sudskih postupaka, uništenje dokaza itd.
- Podmetanje ili dodavanje dokaza da bi se „nekome namestila igra” – da bi se obezbedila osuđujuća presuda ili duža zatvorska kazna nekom kriminalcu.

Krađa i drugi prestupi

- Krađa s mesta zločina i drugih područja u kojima postoji zakonito prisustvo policije.
- Krađa iz skladišta, odnosno službenog magacina, kao što je krađa dokaza ili zaplenjenih dobara.
- Kriminalne radnje sa umišljajem zarad ostvarenja lične koristi.
- Proširenje koruptivnih radnji, kao što je na primer prikupljanje i podela korupcijom pribavljenog novca među policajcima ili prodaja ukradene robe.

Svrha ove studije jeste da se identifikuju mogućnosti i postojeći rizici od pojave navedenih oblika korupcije. Poglavlja ovog izveštaja koja slede pružiće uvid u zaključke do kojih se došlo i čitav niz preporuka kojima je cilj ublažavanje tih rizika. Takođe valja naglasiti da u ovoj studiji nisu razmatrani pojedinačni slučajevi, niti odgovornost pojedinaca, s obzirom da to nije bio deo mandata poverenog ekspertskom timu u ovoj konkretnoj aktivnosti.

RAZGOVORI I ZAKLJUČCI

Pre no što je počeo rad na ovoj aktivnosti, PACS projekat je pripremio opšti metodološki vodič³ za analizu rizika od korupcije. Predložena metodologija treba da se koristi u identifikovanju, analiziranju i vrednovanju ključnih rizika povezanih s postojanjem korupcije u policiji. Predstavnici srpske policije su bili upoznati sa metodologijom i razmatrali su je sa PACS projektnim timom kada je pripremana ova aktivnost. Tu su rezimirane ključne aktivnosti potrebne za sprovođenje analize rizika, uz naglasak na istraživanja/ankete, preispitivanje normativnog okvira i institucionalnog uređenja, razgovore s policajcima i funkcionerima i razgovore sa ekspertima, predstavnicima nevladinih i međuvladinih organizacija.

Da bi se što bolje shvatila aktivnost i pre nego što se pristupilo njenom sprovođenju, održan je određen broj bilateralnih sastanaka između predstavnika projekta i predstavnika MUP-a. Imajući u vidu složenu strukturu Ministarstva unutrašnjih poslova i ograničene rokove i resurse raspoložive za sprovođenje ove aktivnosti, Projekat i Ministarstvo su zajednički odlučili da će u analizi rizika učestvovati Sektor unutrašnje kontrole (u daljem tekstu SUKP) Ministarstva unutrašnjih poslova i Služba za borbu protiv organizovanog kriminala (u daljem tekstu: SBPOK) u Upravi policije. Prirodno, ta dva entiteta odabrana su na osnovu svojih nadležnosti i ovlašćenja u borbi protiv korupcije.

Nadalje, pre same aktivnosti pripremljen je upitnik za analizu rizika i taj upitnik je podeljen navedenim delovima MUP-a. On je poslužio kao osnova za razgovore vođene tokom poseta organizovanih u Beogradu i Novom Sadu (od 28. oktobra do 1. novembra 2013), odnosno Nišu i Kragujevcu (od 9. do 13. decembra 2013). U narednim poglavljima ovog izveštaja biće prikazano više detalja o tim posetama kao i zaključci do kojih se došlo. Pre tih poseta, ekspertski tim PACS projekta razmotrio je Zakon o policiji Republike Srbije i podzakonska akta za njegovo sprovođenje, kao i Nacionalnu strategiju borbe protiv korupcije, Zakonik o krivičnom postupku i Krivični zakonik, Strategiju razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova (za period 2011–2016), propise o zapošljavanju, o uzbunjivačima, etičke kodekse, izveštaj „Strateška obaveštajna procena o korupciji” (2012), izveštaj „Kontrola korupcije u policiji” (koji je pripremio Beogradski centar za bezbednosnu politiku), kao i jedan broj upitnika sa odgovorima koje je pripremio Sektor unutrašnje kontrole MUP-a.

Na osnovu svega iznetog, autori ovog izveštaja žele da odaju priznanje i posebnu zahvalnost partnerima iz SUKP, koji su omogućili da navedeni izveštaji i odgovori na različite upitnike budu dostupni ekspertskom timu. Sem toga, podrška koju su pružili rukovodioci SUKP-a i SBPOK-a bila je od presudnog značaja za organizovanje razgovora tokom poseta, a koji su u potpunosti bili u skladu sa onim što je ekspertski tim predložio. Bez njihove podrške i posvećenosti, ekspertski tim ne bi uspeo da privede kraju ovu složenu aktivnost i njeno sprovođenje bilo bi ograničeno samo na javno dostupne informacije.

Tokom pomenutih poseta, vođeni su razgovori ne samo s nadležnim predstavnicima odeljenja MUP-a čiji smo rad analizirali već i s predstavnicima Odeljenja za upravljanje ljudskim resursima u MUP-u. U celini gledano, u razgovorima su učestvovali zaposleni u Beogradu kao i njihove kolege u regionalnim centrima – Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu. Pored sastanaka i razgovora s policajcima i funkcionerima, ekspertski tim je takođe imao prilike da temeljno razmotri rizike od korupcije s predstavnicima Agencije za borbu protiv korupcije, Policijske akademije, ženevskog Centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (to je nezavisni istraživački centar) i OEBS-a.

³<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PACS-Serbia/Technical%20Paper/TP1%202013%20PACS%20RA%20Methodology%20Eng.pdf>

Odeljenje za upravljanje ljudskim resursima

Prvi razgovor je vođen s predstavnicima Uprave za ljudske resurse MUP-a. Suvišno je naglašavati da je prvi preduslov za valjano funkcionisanje državnih organa transparentnost i pravičnost postupka zapošljavanja. To podrazumeva transparentne procese izbora, konkursa, obuke, zapošljavanja, vrednovanja/ocenjivanja, unapređenja, postavljenja i razrešenja. U Zakonu o policiji nijedno od tih pitanja nije bliže uređeno. Dosadašnje studije ukazuju na to da je *sistem javnog oglašavanja upražnjenih radnih mesta u MUP-u nedovoljno razvijen, što otvara mogućnosti za koruptivnu praksu, koja podrazumeva primanje ili dogovaranje mita ili usluga u vezi sa zapošljavanjem. Pred kraj 2012. MUP je raspisao javni konkurs za 12 upražnjenih radnih mesta u sedištu Ministarstva i 17 upražnjenih radnih mesta u drugim policijskim upravama (odgovor na upitnik BCSP 2012). Međutim, na tom konkursu je oglašeno 29 upražnjenih radnih mesta za poslove čiji izvršioци nemaju status policajca, već su dio tehnički podrške (održavanje higijene, administrativni rad).*⁴ Takvi nalazi su potvrđeni i tokom sastanka ekspertske grupe sa Upravom za ljudske resurse. Proces zapošljavanja u velikoj meri zavisi ili od šefa odeljenja u kome se nalazi to upražnjeno radno mesto, ili, u nekim slučajevima, od onih koji su tom šefu odeljenja hijerarhijski nadređeni. To znači da moć odlučivanja imaju rukovodioci jedinica (odeljenja) i/ili njihovo rukovodstvo, dok se služba za upravljanje ljudskim resursima stara samo o tehničkoj podršci. Ta podrška se isključivo odnosi na proveru toga da li su ispunjene određene formalnosti – npr. da li kandidat ima krivični dosije (u smislu da nije osuđivan i da se protiv njega ne vodi krivični postupak; da li je nivo njegovog obrazovanja primeren onome što se traži za to radno mesto itd.). Odeljenje za upravljanje ljudskim resursima ne nadzire sam postupak zapošljavanja. Ne postoje komisije koje bi vodile razgovore s kandidatima i zapošljavanje se obično obavlja bez zvaničnih konsultacija i ocenjivanja u relevantnim strukturama. Drugi razlozi za zabrinutost imaju veze sa činjenicom da propisi o zapošljavanju u policiji, protumačeni u vezi sa Zakonom o visokom obrazovanju, omogućavaju svima koji su diplomirali bilo na privatnom, bilo na državnom univerzitetu i bez obzira na strukovne studije koje su pohađali da uživaju ravnopravan status kada se prijavljuju za ona radna mesta u policiji za koja je uslov visoko obrazovanje.

Sagovornici iz službe za upravljanje ljudskim resursima MUP-a takođe su izneli da je zakonska regulativa ranije garantovala svima onima koji su diplomirali na Policijskoj akademiji a koje je stipendirao MUP da će biti zaposleni u policiji. Međutim, ta odredba nije deo ni Zakona o policiji, ni Zakona o Kriminalističko-policijskoj akademiji. Postoji, međutim, velika neusklađenost između raspoloživih radnih mesta u policiji i broja diplomaca koji svake godine završe studije na Kriminalističko-policijskoj akademiji. To znači da treba sprovesti valjanu „analizu potreba” sa stanovišta ljudskih resursa kako bi se mogli preduzeti strateški koraci da bi se taj problem rešio.

Zaključci ostalih međunarodnih projekata u ovoj oblasti

Kao što je već istaknuto, tokom sprovođenja ove analize rizika, Projekat je još jednom razmotrio izveštaj „Osnovna analiza funkcije upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije”, koji je pripremio DCAF – Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, u kome je iznet opšti pregled upravljanja ljudskim resursima u MUP-u, uključujući niz preporuka usmerenih ka tome da se upravljanje ljudskim resursima u Ministarstvu uskladi s međunarodnim standardima i dobrom praksom. S obzirom na složenost i kvalitet ove studije i na sve relevantne nalaze i preporuke koji su dati u ovoj analizi rizika, preporuka je da jedan od prvih koraka u pravcu smanjenja rizika od korupcije u MUP-u treba da bude prevođenje ovih predloga u konkretne reformske korake u datom sektoru.

⁴ Beogradski Centar za bezbednosnu politiku: "Kontrola korupcije u policiji".

U narednim poglavljima u ovom izveštaju pozivaćemo se na navedeni izveštaj i preporuke koje su u njemu iznete u vezi s postupcima zapošljavanja.

Sektor unutrašnje kontrole (SUKP)

Opšti podaci:

Sektor unutrašnje kontrole je organizaciona jedinica u Ministarstvu unutrašnjih poslova. On obavlja unutrašnji nadzor i kontrolu nad zakonitošću rada policajaca zaposlenih u MUP-u. U okviru svojih nadležnosti, sektor takođe vrši kontrolu poštovanja ljudskih prava prilikom vršenja policijskih ovlašćenja. Zaposleni u Sektoru unutrašnje kontrole imaju ovlašćenja slična ovlašćenjima policajaca i mogu ih primeniti onda kada vrše nadzor ili kada istražuju bilo kakvu zloupotrebu ili neprofesionalno ponašanje policajaca.

Sektor unutrašnje kontrole takođe postupa saglasno konkretnim pritužbama na rad policije i shodno zaključcima donetim na osnovu inicijativa i istraga pokrenutih po prijemu informacija pribavljenih obaveštajnim putem.

U tim postupcima, policijska odeljenja, policajci koji u njima rade i ostali službenici dužni su da dostave istražiteljima iz Sektora unutrašnje kontrole tražene podatke ili da im omoguće pristup informacijama i pruže im neophodnu stručnu pomoć ako im je ona potrebna. Dok se sprovode istrage, inspektori Sektora unutrašnje kontrole ovlašćeni su da:

- 1)** Imaju pristup spisima, dokumentaciji i bazi podataka policije;
- 2)** Uzimaju iskaze od policajaca i službenika, oštećenih lica i svedoka;
- 3)** Zahtevaju od policajaca i službenika da im dostave spise i informacije neophodne za sprovođenje istrage;
- 4)** Imaju pristup u policijske prostorije;
- 5)** Zahtevaju podatke o tehničkim izvorima i ateste koje koristi policija.

Načelnik sektora *ex officio* obaveštava ministra unutrašnjih poslova i direktora policije o rezultatima istrage i savetuje ministra kako da otkloni navodne nezakonitosti. Pored toga, daje se preporuka o tome koji postupak treba pokrenuti da bi se utvrdila lična odgovornost (pojedince ili više lica) za navodne nezakonitosti ili disciplinske prekršaje.

SUKP je direktno odgovoran ministru unutrašnjih poslova. Trenutno je u SUKP-u zaposleno 90 lica.

Unutrašnja kontrola nije jedina struktura koja se bavi povredama radne dužnosti. Svaka policijska uprava ima zaposleno lice/pravnika zaduženog da kontroliše da li se njegove kolege vrše svoju funkciju zakonito. Takođe postoji Kancelarija za internu reviziju (pri Direkciji policije) – ali Unutrašnja kontrola veruje da ta kancelarija treba formacijski da pripada njima, a ne Direkciji policije.

U celini gledano, statistički podaci SUKP-a ukazuju na to da su najkoruptivnije jedinice u policiji Republike Srbije saobraćajna policija, pogranična policija i odeljenja kriminalističke policije koja se bave istragom privrednog kriminala.

Navedeni zaključci takođe ukazuju na to da su oko 30 posto svih krivičnih predmeta zapravo predmeti iz oblasti korupcije. Od 30 do 40 posto predmeta iz oblasti korupcije u policiji rezultat su rada unutrašnje kontrole. Unutrašnja kontrola godišnje podnese oko 150 krivičnih prijava protiv policajaca.

Razgovori:

Ekspertski tim razgovarao je s načelnikom Sektora unutrašnje kontrole, koji je istovremeno i pomoćnik ministra, i s njegovim saradnicima - predstavnicima *Odeljenja za kriminalističkooperativne poslove, Odeljenja za koordinaciju rada regionalnih centara, Odeljenja za preventivno postupanje i analitičko-informatičke poslove i centara za regionalnu koordinaciju u Beogradu, Nišu, Novom Sadu i Kragujevcu*. Pitanja koja su razmatrana s predstavnicima SUKP-a bila su u skladu sa sadržinom prethodno navedenog upitnika koji je PACS projekat pripremio i dostavio SKUP-u pre tih razgovora. U celini gledano, ta pitanja se odnose na nekoliko oblasti: postupak zapošljavanja, sprečavanje korupcije, etiku i integritet, istragu korupcije unutar policije, izvore informacija i prikupljanje dokaza, istragu korupcije – istražne tehnike i primenu specijalnih istražnih radnji (u daljem tekstu 'SIM'), prikupljanje obaveštajnih podataka, međuagencijsku saradnju, uzbunjivače – njihovu ulogu i zaštitu, zloupotrebu policijskih ovlašćenja za ostvarivanje lične koristi – sekundarne aktivnosti policajaca, kao i komunikaciju s medijima i curenje informacija.

Upitnik je priložen uz ovaj dokument kao Prilog br. 2.

Sledi rezime zaključaka izvedenih po završetku razgovora.

Izvori informacija / obaveštajni podaci

Većina istraga o slučajevima korupcije u redovima policije pokreće se po dobijanju informacija koje su prikupljene tokom redovnog, takozvanog operativnog rada inspektora SUKP-a. Uporedo s tim, nezaobilazni izvor informacija o mogućim zloupotrebama predstavljaju i pritužbe koje dostavljaju građani. SUKP ima Pravilnik o postupku rešavanja pritužbi (građana), u kome su precizno utvrđene procedure koje se primenjuju u procesuiranju tih pritužbi. Ovaj Pravilnik pripremljen je uz odgovarajuću ekspertsku pomoć i veoma je sličan modelu koji je u primeni u Sloveniji.

Sektoru se svakodnevno dostavlja veliki broj pritužbi građana, a oko 70 posto tih pritužbi obično je neosnovano. To je veliki problem za SUKP budući da svaku pritužbu treba valjano proveriti i odgovoriti na nju, a veliki procenat tih neosnovanih pritužbi odnosi isuviše mnogo vremena zaposlenima u SUKP-u.

Međutim, jedan od ključnih problema kada je reč o pokretanju i vođenju istraga protiv policajaca, jeste „zavet ćutanja” u policiji. Ta pojava se verovatno može povezati s kulturološkim ili drugim aspektima, ipak može ukazati i na nepostojanje svesti među policajcima o ulozi koju oni zapravo imaju u društvu i činjenici da oni kroz tu ulogu treba da dokažu snagu integriteta na kome se cela institucija zasniva. Usled toga, unutrašnja kontrola teško pribavlja informacije od policijskih struktura o mogućim disciplinskim prekršajima ili krivičnim delima u njihovim redovima. Policijske jedinice radije zadržavaju sve te probleme za sebe i rešavaju ih u sopstvenim strukturama.

Pored toga, ekspertskom timu je rečeno da neki individualni slučajevi (kao primer su naveli jednog šefa policijske uprave koji još obavlja funkciju uprkos činjenici da je protiv njega podignuta optužnica) ukazuju i na moguće nepostojanje odgovornosti, što sigurno može naneti štetu ukupnoj slici koju javnost ima o policiji i ugledu koji policija uživa u društvu.

Postoje dva sredstva koja bi, po mišljenju rukovodstva SUKP-a, mogla biti od ključnog značaja za sprečavanje korupcije: testovi integriteta i „analiza životnog stila” tj. uvođenje registra imovine policijskih službenika i funkcionera. Prema sadašnjim zakonskim rešenjima, testovi integriteta ne mogu biti validni za prikupljanje dokaza u disciplinskom i krivičnom postupku i SUKP smatra da je to jedan od glavnih problema za sprečavanje korupcije.

Kada je reč o „analizi životnog stila” tj. registru imovine – to pitanje nije ni na koji način pravno uređeno, a SUKP veruje da bi registre imovine trebalo uvesti podzakonskim aktima i taj model bio bi sličan onome koji već postoji u Agenciji za borbu protiv korupcije a koja je nadležna za vođenje registra imovine javnih funkcionera.

Druga oblast u kojoj su poželjna poboljšanja odnosi se na zaštitu uzbunjivača. U suštini, slučajevi koji su pomenuti tokom razgovora ukazuju na to da nisu samo policajci već i obični građani ponekad uplašeni i zbog tog straha ne prijavljuju korupciju. Razlog leži u činjenici da većina njih veruje da je sistem zaštite isuviše slab, pa da ako podnesu prijavu protiv nekog policajca ili rukovodioca, nisu zaštićeni od potencijalne „osvete” prijavljenog službenog lica.

SUKP nema strategiju o permanentnoj obuci zaposlenih. Nakon što postanu inspektori, zaposleni obično više ne pohađaju nikakvu dalju obuku. Izuzeci se događaju samo kada postoje međunarodni projekti koji obuhvataju organizaciju i vođenje odredjenih obuka.

Posebne dokazne radnje (u daljem tekstu 'SIM')

Odsek SUKP-a, u čijoj je nadležnosti primena SIM-a, ima 16 inspektora (istražitelja), dok je devet zaposlenih u tom Odseku zaduženo za primenu SIM-a. Kako su naveli do sada nisu nailazili na ozbiljnije probleme u primeni ovih mera, niti je njihova primena bila predmet zloupotreba. Kako su istakli, razlog tome je postojanje transparentnih procedura koje su propisane obavezanim smernicama. Istražitelji ovog Odseka su takođe uvereni da curenje informacija tokom istraga nije moguće opet zahvaljujući činjenici da je broj lica koja su u kontaktu sa osetljivim informacijama ograničen te da stoga, ukoliko bi se tako nešto i desilo, ne bi bilo nimalo teško identifikovati službenika koji je dostavio informacije bilo osumnjičenom, bilo medijima ili nekom trećem. Iako se slučajevi curenja poverljivih informacija ponekad događaju u policiji, po rečima zaposlenih u SUKP-u s kojima su vodjeni razgovori, njihov Sektor do sada nije tako nešto imao u svojoj praksi. Međutim, tehnička infrastruktura za primenu SIM još nije dovoljno dobra, pa je stoga tom odseku ponekad potrebna pomoć Kriminalističke policije. U izvesnom smislu, tj u slučajevima kada je neophodna pomoć kriminalističke policije u primeni ovih mera, može se smatrati da postoji sukob interesa koji može stvoriti rizik od korupcije s obzirom na to da mere ponekad treba primeniti upravo prema kolegi koji radi u Kriminalističkoj policiji. Međutim, nije pomenut nijedan konkretan slučaj koji bi ukazao na probleme u saradnji s Kriminalističkom policijom u tom smislu.

Preventivni nadzor

Unutrašnja kontrola organizuje preventivni nadzor policijskih uprava (u Republici Srbiji ukupno postoji 27 policijskih uprava). Te kontrole služe da se utvrdi postojeće stanje u različitim upravama, da se ispituju navodi o mogućim zloupotrebama i da se daju uputstva na koji način treba prevazići određene nedostatke. Preventivna kontrola sastoji se od četiri faze:

Faza 1. Analitički rad koji se obavlja u sedištu SUKP-a na osnovu dobijenih informacija i obaveštajnih podataka;

Faza 2. Donošenje odluke o tome koju policijsku upravu treba kontrolisati te pripremanje plana za sprovođenje te kontrole. Plan sadrži obrazloženje, podatke o subjektima koji će biti kontrolisani, cilj kontrole i upitnik za lica koja će biti ispitana;

Faza 3. Sprovođenje kontrole – konkretna akcija u odabranoj policijskoj upravi;

Faza 4. Priprema izveštaja o stanju stvari u toj upravi i preporuke o tome šta treba dalje raditi.

Važno je naglasiti da kroz te kontrole SUKP ne uočava samo neprofesionalno ponašanje i zloupotrebe od strane rukovodstva i službenika konkretne policijske uprave nego i njihovu dobru praksu. Preventivne kontrole ne moraju nužno biti unapred najavljene policijskoj upravi koje će biti podvrgnuta kontroli. Međutim, ove kontrole su *ad hoc* karaktera i policijske uprave se biraju na osnovu različitih obaveštajnih podataka koji ukazuju na to da u njihovom funkcionisanju možda ima problema. Još ne postoji sistematski pristup koji bi obuhvatio sve policijske uprave i sadržao jasan opis poslova i zadataka u sklopu takve kontrole.

Izveštaji koji se sačine po završetku tih kontrola redovno se dostavljaju direktoru policije. Međutim, preporuke sadržane u izveštajima samo su savetodavne po svojoj prirodi – drugačije rečeno, direktor nije u obavezi da ih realizuje niti da zatraži od bilo kog policijskog organa ili policijske uprave da nešto učini u pravcu primene ovih preporuka. Štaviše, on nije u obavezi ni da obavesti unutrašnju kontrolu da li je predmetnoj upravi naloženo da određene preporuke sprovedene u delo. Gotovo svi sagovornici iz Sektora unutrašnje kontrole – od najvišeg rukovodstva Sektora, preko rukovodilaca srednjeg nivoa, do onih koji rade u regionalnim odsecima – naglasili su da je potrebno izmeniti Zakon o policiji da bi se, između ostalog, obavezala Direkcija policije i jedinice/odeljenja koja su pod nadzorom da obaveste unutrašnju kontrolu o merama preduzetim posle podnošenja izveštaja o preventivnom nadzoru. Kao što je već istaknuto, tokom tih nadzora ukazuje se i na primere dobre prakse uočene u određenim policijskim upravama. Promene zakona bi takođe trebalo da omogućе bolji transfer takve prakse u druge uprave, uz uputstva o tome kako da se te dobre prakse primene. Po mišljenju SUKP-a i zaposlenih u tom sektoru, ako inicijative koje unutrašnja kontrola preduzima i dalje budu ostajale bez odgovora i ako se saglasno njima ne budu sprovodile konkretne akcije, Sektor unutrašnje kontrole će izgubiti svoj uticaj i ugled kako u policiji tako i u široj zajednici tj. društvu.

Takodje, SUKP nema pristup niti je *ex officio* obaveštavan o ishodima disciplinskih postupaka koji se vode u policiji. Jedan broj takvih postupaka povede se na osnovu nalaza i inicijativa SUKP-a. Autori ovog izveštaja smatraju da je neophodno da SUKP bude *ex officio* obavešten o konačnim rezultatima disciplinskih postupaka, posebno u onim slučajevima u kojima se ti disciplinski postupci vode upravo na inicijativu SUKP-a.

Prevenција

Suštinski, preventivni nadzor ne odražava primarni nivo prevencije onako kako je on shvaćen u policijama zapadnoevropskih zemalja. Primarna prevencija, koja se u mnogome razlikuje od načela gore navedenih preventivnih kontrola SKUP-a, pre svega obuhvata obuku i podizanje svesti policijskih službenika svih nivoa o važnosti i principima integriteta i etike, čak i onda kada nema nikakvih indicija da su ta načela prekršena. Takva prevencija se još uvek ne primenjuje u potpunosti u policijskim strukturama u Srbiji. Osnovna prevencija (ona na primarnom nivou) delimično je prisutna u programu Kriminalističko-policijske akademije, budući da se, u ograničenoj meri, etika i integritet izučavaju na prvoj godini studija. Sekundarna prevencija (sekundarni nivo prevencije, a koji se odnosi na sve policajce koji rade na terenu) ne postoji u policiji Republike Srbije, barem ne sistematski. Rukovodstvo Sektora unutrašnje kontrole veruje da postoji potreba za jačanjem kapaciteta za istražiteljski rad tj. jačanje represivnih sredstava da bi se bolje i efikasnije otkrili i istražili korupcija i druga krivična dela čiji su učinioci policajci. S tim u vezi treba konstatovati da prevencija, još nije svrstana u isti red prioriteta kao što su istražni, tj represivni metodi.

Postoje, međutim, planovi za jačanje prevencije. U tom smislu pripremljen je, u saradnji sa OEBS-om, Priručnik iz etike. Dalji planovi u toj oblasti odnose se na uvođenje „komesara za etiku” u svakoj policijskoj upravi. Još se ne zna kada će ta inicijativa biti sprovedena u delo.

U razgovorima sa zaposlenima u SUKP-u takodje je razmatrana primena načela „rukovođenja vlastitim primerom” ('lead by example'). Većina sagovornika u SKUP-u smatrala je da bi se takvo načelo teško moglo primeniti u srpskoj policiji. Elaboracija, tj definicija i značaj, kao i mogućnosti praktične primene ovog načela dati su u delu 'Preporuke' ovog izveštaja.

Regionalno naspram centralnog

Tokom dve različite misije ekspertski tim je obišao regionalne kancelarije (centre) SUKP-a u Nišu, Novom Sadu i Kragujevcu.

Odsek-centar Novi Sad ima sedam inspektora i svaki je odgovoran za unutrašnju kontrolu u po jednoj od policijskih uprava u Vojvodini, sa izuzetkom Pančeva. U Nišu je broj istražitelja isti kao i u Novom Sadu, dok u Kragujevcu postoji pet istražitelja. Niški centar, na primer, podnosi oko 30 krivičnih prijava protiv policajaca godišnje. Međutim, broj prijava po godinama je različit i zavisi od mnogih činilaca.

Činjenica da se većina regionalnih centara (odseka) za unutrašnju kontrolu nalazi u istoj zgradi u kojoj se nalazi i policija može predstavljati i prednost, ali u isto vreme i manu. Izvesno je da to može imati negativno dejstvo u situacijama kada neko (to, takođe, može biti i građanin) često dolazi u centar unutrašnje kontrole te time rizikuje da bude vidjen od strane istih onih policajaca protiv kojih podnosi pritužbu. Kao što su istakli gotovo svi sagovornici, u policijskim strukturama još postoji veoma izražen kodeks ćutanja („plavi zid ćutanja”) i manje je verovatno da će policajci u unutrašnjosti koji rade u istoj zgradi u kojoj je smeštena unutrašnja kontrola redovno odlaziti kod službenika SUKP-a da prijave kolege zbog neprofesionalnog ponašanja ili zloupotreba. S druge strane, činjenica da dele istu zgradu, takođe znači da policajci zaposleni u Sektoru unutrašnje kontrole mogu imati dnevni „uvid” u rad policije, što im olakšava istragu i prikupljanje obaveštajnih podataka. Ipak, informacije koje prikupe njihovi inspektori o zloupotrebama i neprofesionalnom ponašanju policajaca još predstavljaju najvažniji izvor informacija za istrage koje sprovodi SUKP.

Takođe valja naglasiti da se uslovi rada policajaca angažovanih u Sektoru unutrašnje kontrole razlikuju od jednog do drugog regiona. To može stvoriti rizik od toga da se neki među njima osećaju manje uvažanima i to verovatno utiče na rezultate njihovog rada. Rukovodstvo SUKP-a bi trebalo da pokuša da razmotri taj problem i adekvatno ga reši.

Vredi naglasiti i da policajci zaposleni u regionalnim odsecima-centrima SUKP-a ukazuju na istovetne probleme na koje ukazuju i njihove kolege sa centralnog nivoa – pitanja poput netransparentnog zapošljavanja, nepostojanja testova integriteta, o tome da se ništa ne preduzima u skladu sa zaključcima njihovih preventivnih nadzora, postojanje „zida ćutanja” u policiji, neadekvatan normativni okvir (tj. Zakon o policiji), nemogućnost boljeg pristupa policijskim bazama podataka itd. su i oni označili kao bitna u cilju smanjivanja rizika ne samo od korupcije već i od neprofesionalnog rada i postupanja u policiji.

Služba za borbu protiv organizovanog kriminala (SBPOK)

Služba za borbu protiv organizovanog kriminala je organizaciona jedinica u Upravi kriminalističke policije u Direkciji policije Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije.

Tokom svog desetogodišnjeg postojanja, ta služba je menjala svoju organizaciju i strukturu. Međutim, njena osnovna misija ostala je ista – borba protiv organizovanog kriminala u Srbiji u partnerstvu s drugim državnim organima i institucijama i, kada je to potrebno, u saradnji sa stranim policijskim službama.

Zaposleni u SBPOK-u stekli su iskustvo u borbi protiv organizovanog kriminala kroz redovnu obuku koja se organizuje u zemlji i inostranstvu, mahom kroz projekte tehničke

pomoći. Pored toga, daje se prioritet je takodje na poboljšanju tehničke opreme koja je neophodna u svakodnevnom radu službe.

Kroz svoje specijalizovane jedinice SBPOK se bavi suzbijanjem svih oblika organizovanog kriminala: krijumčarenje narkotika, trgovina ljudima i ilegalne migracije, krijumčarenje oružja i eksploziva, međunarodno krijumčarenje ukradenih motornih vozila, otmice, iznude, ucene sa elementima organizovanog kriminala, pranje novca, korupcija, falsifikovanje novčanica, prevare s platnim karticama, visokotehnološki kriminal (krivična dela u oblasti zloupotreba računarskih sistema, zloupotreba i kršenja prava intelektualne svojine, dečja pornografija).

Jedna od organizacionih jedinica SBPOK-a je Odeljenje za suzbijanje organizovanog finansijskog kriminala, koje u svom sastavu ima i organizacionu jedinicu za suzbijanje korupcije.

U obavljanju svojih zadataka, SBPOK se prvenstveno oslanja na Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela, Zakon o policiji, Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije, kao i Krivični zakonik i Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela.

U svojim istragama, SBPOK tesno saraduje sa Tužilaštvom za organizovani kriminal i Posebnim odeljenjem za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu, pod čijom koordinacijom deluje u skladu s policijskim ovlašćenjima.

SBPOK nastoji da primenjuje načelo da obaveštajna informacija inicira vođenje istrage, kroz postepeno ugrađivanje metoda tzv. rada policije vođenog obaveštajnim saznanjima u svoje svakodnevno postupanje.

SBPOK je jedan od pionira u primeni savremenih metoda istrage organizovanog kriminala - specijalnih istražnih radnji poput upotrebe prikrivenih islednika i kontrolisanih isporuka, kao i primeni kriminalističkoobaveštajne analize. SBPOK takođe postupa po zahtevima za pružanje pomoći u prekograničnim krivičnim delima.

Strateški ciljevi u razvoju SBPOK-a su sledeći:

- Dalja razrada i primena metodologije rada vođenog obaveštajnim saznanjima;
- Poboljšanje tehnika i istražnih veština;
- Određivanje prioriteta u borbi protiv organizovanog kriminala na nacionalnom nivou.

Tokom sprovođenja ove aktivnosti, ekspertski tim imao je prilike da se sastane sa jednim brojem predstavnika SBPOK-a – rukovodiocima sa centralnog i lokalnog nivoa, kao i sa inspektorima koji su zaduženi za korupciju i privredni kriminal. Gotovo svi oni su potvrdili da korupcija i dalje predstavlja problem u Srbiji i takođe su naglasili da postoji nekoliko opštih problema s kojima se policija suočava prilikom otkrivanja činjenica i prikupljanja dokaza protiv učinilaca ovih krivičnih dela.

Na centralnom nivou, ekspertski tim se sastao sa zamenikom načelnika SBPOK-a, inspektorima iz Odeljenja za suzbijanje krijumčarenja narkotika, Odeljenja za suzbijanje organizovanog finansijskog kriminala – službenicima koji rade na primeni specijalnih istražnih radnji i sa predstavnicima Jedinice za finansijske istrage. Na regionalnom nivou sastanci su održani s predstavnicima SBPOK-a u policijskim upravama u Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu.

Po završetku tih razgovora, zaključci se mogu rezimirati na sledeći način:

Ideja kojom je bilo praćeno osnivanje SBPOK-a bila je da ta služba treba da predstavlja elitnu policijsku jedinicu odgovornu za borbu protiv organizovanog kriminala. Posledica takvog stava bilo je to što su i status i lićni dohodci istražitelja i drugih zaposlenih u toj jedinici bili viši nego u drugim sektorima policije. Iako su te povlastice vremenom smanjivane, zaposleni u SBPOK-u i dalje veruju da je njihova jedinica elitna i jedinica s najvećim integritetom u policiji Republike Srbije.

Iako su razni sagovornici na različite načine ocenjivali mogućnost postojanja korupcije u njihovim redovima⁵, gotovo svi oni kazali su da su takvi incidenti pre posledica pojedinaćnih, tj. izolovanih akcija, kao i da korupcija u njihovim redovima nema nijednu odliku sistemske prakse.

Vezano za problem odavanja informacija i njihovog kasnijeg pojavljivanja u medijima, funkcioneri i istražitelji SBPOK-a izneli su mišljenje da poverljive informacije najćešće budu dostavljene medijima od strane politićkih nameštenika tj. od strane lica koja su u Ministarstvu unutrašnjih poslova uglavnom došla kroz politićka imenovanja. Motiv za odavanje poverljivih informacija je najćešće lićni i/ili politićki interes pojedinca ili interes strukture kojoj pripada. U tom smislu, problem tj. rizik od odavanja poverljivih informacija medijima povezan je takodje sa tkzv. 'case managementom' tj činjenicom da veliki broj lica u hijerarhiji, uključujući i one koji nisu direktno uključeni u istražne radnje, dolazi u posed ovih informacija. Dakle pristup takvim informacijama dobijaju kako istražitelji tako i funkcioneri i rukovodstvo policije i MUP-a te je za očekivati da je rizik od prakse dostavljanja poverljivih informacija medijima, koji je često u cilju diskreditacije politićke konkurencije, prilićno velik. Po mišljenju istražitelja, SBPOK nema problem sa curenjem informacija od strane svojih službenika. Ipak, natpisi u pojedinim medijima stvorili su ogromne probleme jer oni obićno obaveštavaju osumnjićene o akcijama koje se preduzimaju ili koje će biti preduzete, čime tom/tim osumnjićenom(ima) omogućavaju da preduzme određene mere – bilo da je reć o uticaju na svedoke, o prebacivanju imovine van zemlje, o traženju podrške u izvesnim politićkim krugovima itd. S druge strane, u policiji nedostaje jasna strategija saradnje s medijima (ovde se ne misli na „strategiju komunikacije s medijima”, koja postoji na nivou Biroa za saradnju s medijima već na potrebu postojanja obaveznih smernica delovanja i rada na konkretnom slućaju onda kada se dodje do curenje poverljivih informacija u medijima).

Tokom razmatranja pitanja poštovanja etićkih normi i kodeksa, predstavnici SBPOK-a su istakli da su oni, kada je Služba osnovana (pre 12 godina), imali vlastiti etićki kodeks. Svaki zaposleni u SBPOK-u morao je da potpiše taj kodeks. Docnije se od te prakse odustalo bez konkretnog obrazloženja. Zanimljiv detalj bilo je to što je taj etićki kodeks sadržao i odredbu po kojoj su pripadnici SBPOK-a mogli da budu poligrafski testirani ako postoji sumnja da su umešani u neko krivićno delo. Danas je, međutim, svest o etici i etićkom kodeksu vrlo uska – ne postoje programi za podizanje nivoa svesti niti postoji redovna obuka iz oblasti etike.

Rad sa doušnicima uređuje se obaveznim propisima. Iako su inspektori istakli da je ta oblast policijskog rada veoma osetljiva/podložna korupciji, ekspertskom timu nije naveden nijedan konkretan slućaj korupcije koji bi bio vezan za ovu oblast rada.

Uloga zaposlenih u SBPOK-u je bila veoma znaćajna za ćuvana 24 slućaja privatizacije⁶, odnosno za rad **ad hoc Radne grupe** koja je formirana sa zadatkom da istraži navode korupcije

⁵ Kao primer takvog incidenta, ekspertima je skrenuta paźnja na slućaj kada je jedan pripadnik SBPOK-a obelodanio poverljive podatke; to je razotkriveno i istraga je vođena 2012. godine.

⁶ Privatizaciju 24 javna preduzeca je analizirao Savet za borbu protiv korupcije, savetodavno telo Vlade Srbije. Zakljućci do kojih je Savet dosao ukazuju da je u ovim slućajevima postojala sumnja da su ućinjene brojne povrede zakona i zloupotrebe poloźaja. Evropski parlament je u svojoj Rezoluciji o procesu evropskih integracija Srbije (2011/2886(RSP)) naglasio ozbiljnu zabrinutost o zakonitosti pomenutih

i drugih krivičnih dela za koja postoji sumnja da su izvršena u procesu privatizacije javnih preduzeća. Ova radna grupa je bila sastavljena od 120 istražitelja koji su bili podeljeni u 14 timova. Istražitelji su u potpunosti bili posvećeni radu na ovim slučajevima sve do kraja 2013 godine, ali kada su istrage okončane vraćeni su na svoje ranije pozicije. Istrage otvorene u 12 od pomenutih 24 slučaja imale su za rezultat 5 podignutih optužnica kojima je obuhvaćeno 78 lica za 69 krivičnih dela. Šteta nastala izvršenjem ovih krivičnih dela se procenjuje na 88 miliona evra – tačan iznos je dobijen kao rezultat zajedničkog rada istražitelja, finansijske policije i forenzičkih eksperata.

Rad na ovim slučajevima je otvorio još neke nove istrage – trenutno ad hoc Radna grupa radi na 28 slučajeva. Sada ovu grupu čini 30 istražitelja koji imaju pristup policijskim bazama podataka ali nemaju pristup bazama podataka drugih institucija. Značajan doprinos u sprovođenju ovih istraga daje je i Jedinica za finansijske istrage (koja takođe pripada SBPOKu) kroz neophodnu finansijsku ekspertizu. Predstavnici ove jedinice su takođe učestvovali u razgovorima sa ekspertskim timom PACS projekta tokom radnih misija.

Imajući u vidu strukturu pomenute radne grupe i rad koji je do sada sproveden, jasno je da se ova grupa pretvara u polu stalni mehanizam koji nije u sklopu organigrama policije ni SBPOK-a. S obzirom na ovo i na tendencije da se formiraju zajednički istražni timovi za sprovođenje istraga o korupciji i organizovanom kriminalu, preporučuje se da srpske vlasti razmotre mogućnost institucionalizovanja ovakvih timova. Takav korak bi sprečio gubitak ekspertize i dobre prakse nakon zatvaranja istraga koje vodi ad hoc Radna grupa, i doprineo da se kapaciteti i veštine razvijene tokom dosadašnjeg rada u potpunosti mogu koristiti u policiji i/ili SBPOKu.

Jedan broj sagovornika iz redova SBPOK-a potvrdio je mišljenje svoje uprave da je društvu i policiji u Srbiji potrebno još vremena da poboljšaju svoju otpornost i ostvare princip nulte tolerancije prema korupciji, kao i da će se njihova nastojanja u tom pravcu podudariti s naporima drugih državnih organa za ostvarivanje cilja „Srbija bez korupcije”.

Funkcioneri SBPOK-a su takođe podržali dalje reforme politike upravljanja ljudskim resursima i propise koji nalažu transparentniji sistem zapošljavanja, ocenjivanja (rezultata rada) i napredovanja u službi.

Diskreciona ovlašćenja rukovodilaca policije da praktično sami zapošljavaju kadrove svakako predstavlja rizik od korupcije za SBPOK. Taj rizik se odnosi i na svako drugo odeljenje i odsek u policiji. Konačno, službenici SBPOK-a su uvereni da su obrazovanje i obuka iz oblasti etike i integriteta neophodni za sve policajce, sve policijske funkcionere i sve zaposlene u policiji bez obzira na njihov hijerarhijski nivo.

SBPOK takođe sugerije da bi ta služba trebalo ponovo da postane nezavisna policijska jedinica kakva je bila kada je osnovana – stari sistem nije dopuštao da se informacije dele s bilo kim van jedinice, tako da curenja informacija gotovo da uopšte nije bilo.

U celini gledano, zaključak gotovo svih sagovornika iz redova SBPOK-a glasio je da je prevelik broj ljudi u policijskoj hijerarhiji dolazi u kontakt s poverljivim informacijama pre no što su one poslate tužiocima i, u nekim slučajevima, nekim drugim agencijama i službama (Finansijsko-obaveštajnoj službi, Agenciji za borbu protiv korupcije itd.). Stoga su **oni bili jedinstveni u predlaganju boljih propisa (u vidu obaveznih smernica ili putem Memoranduma o razumevanju) kojima bi se uredile komunikacije s tužiocima i ostalim relevantnim službama, zalažući se u isto vreme i za uvođenje sistema „zatvorenih koverata” za slanje poverljivih podataka.**

slučajeva. Nakon ovoga, usledilo je formiranje ad hoc radne grupe sa zadatkom da istraži sporne slučajeve.

Osim toga, sagovornici su takođe podržali i preporuku koju su izneli članovi ekspertskog tima u vezi sa osnivanjem i vođenjem zajedničkih istražnih timova – modeli ovih timova kakvi postoje u mnogim zemljama članicama EU kao i najbolja evropska praksa treba da budu primenjeni u Srbiji.

„Uzbunjivanje” i prekid „zavera ćutanja” policija svakako smatra jednim od ciljeva, ali s obzirom na ograničenja koja su istaknuta tokom razgovora (policajci u celini ne prihvataju takvu praksu – postoji potreba za kulturnom promenom percepcije takve prakse) biće potrebno izvesno vreme da se to sprovede u praksi. Taj dugoročni cilj ne može se ostvariti samo reformom zakonske regulative i donošenjem odgovarajućeg zakonskog i institucionalnog okvira.

Drugo važno pitanje odnosi se na redovnu analizu rizika koju treba da primenjuju same policijske strukture. Gotovo svi sagovornici složili su se da te analize treba redovno sprovoditi bez obzira na zaključke o postojanju interne korupcije do kojih se dođe kroz njihove redovne istrage. U tom smislu, metodologija analize rizika PACS projekta mogla bi predstavljati korisno sredstvo u budućnosti za SBPOK i druge policijske strukture u redovnom sprovođenju takvih analiza.

Na sastancima s predstavnicima Kriminalističko-policijske akademije, nevladinih organizacija i međunarodnih organizacija takođe su potvrđeni razlozi za zabrinutost koje su izneli pripadnici SUKP-a i SBPOK-a –rizici od korupcije povezani su s netransparentnim postupcima prilikom zapošljavanja, loše uređenim sistemom napredovanja, nedostatkom integriteta institucija i nepostojanjem svesti i praktične primene etičkih normi. Pored toga, po mišljenju ekspertskog tima, Kriminalističko-policijska akademija je jedina institucija koja u potpunosti shvata šta znači primarna prevencija. Zbog toga ekspertski tim veruje da je Akademija institucija koja može najbolje voditi kampanje za podizanje svesti o primarnoj prevenciji kao i u organizovanju odgovarajuće obuke. Ta obuka i obrazovanje (što će biti dodatno razrađeno u poglavlju „Preporuke”) treba da bude obavezna i sistematska.

Iako učesnici u razgovorima tokom ekspertskih misija nisu smatrali da je korupcija široko rasprostranjena u policiji, mediji su ipak izveštavali o određenim ozbiljnim incidentima u periodu kada je sprovedena analiza rizika. Ovi incidenti su uglavnom dovođeni u vezu sa aktivnostima nekih rukovodilaca SBPOK-a i njihovim navodnim zloupotrebama položaja, neprofesionalnom ponašanju u radu i postojanju političkog uticaja koji je usmeravao istrage za koje su oni bili nadležni. Osim ovoga, zabeleženi su i ozbiljni incidenti poput ubistava, reketiranja i dilovanja droge, u koje su bili umešani pripadnici Žandarmerije (posebne uniformisane policijske službe koja je direktno podređena Direktoratu policije). Iako Žandarmerija nije bila direktan učesnik u ovoj studiji, ona svakako ne može biti izuzeta iz opšte slike koju policija stvara o sebi u srpskom društvu. Incidenti o kojima je reč dogodili su se u vreme kada ti pripadnici žandarmerije nisu bili na dužnosti ili dok su obavljali neku vrstu „sekundarne delatnosti” – što se obično svodilo na usluge obezbeđenja u noćnim klubovima. U tom smislu, važno je istaći nekoliko napomena koje su neki sagovornici izneli kada im je postavljeno pitanje šta misle zbog čega se takve stvari događaju: problem sa žandarmerijom proističe iz činjenice da je sama ta jedinica unekoliko izolovana od ostalih policijskih struktura; na taj način je stvorena neka vrsta „subkulture te jedinice” te im je na neki način nametnuto da se osećaju vrednijima od ostalih pripadnika policije. S druge strane, vredi naglasiti da jedan žandarm „košta” državu tri puta više od policajca/inspektora. U tom smislu, izvesne preporuke (posebno one koje se odnose na integritet i profesionalizam policije) koje su iznete u ovom izveštaju mogle bi biti primenljive i na neke druge jedinice, kao što je na primer Žandarmerija.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Na osnovu razgovora koji su vođeni i mišljenja koja su dobijena tokom ove analize rizika, ekspertskom timu je predočeno sasvim malo dokaza o sistematskoj i široko rasprostranjenoj korupciji u policiji. Sa druge strane, u periodu kada je sprovedena analiza rizika mediji su izveštavali o mnogim ozbiljnim aferama koje su za predmet imale postojanje visoke korupcije u policiji. Neki od članaka u medijima su se odnosili na visoke zvaničnike policije i njihovu navodnu umešanost u korupciju, saradnju sa kriminalnim grupama, uključujući postojanje političkih uticaja na razne istrage slučajeva korupcije i organizovanog kriminala. Iako se ova analiza rizika nije bavila pojedinačnim slučajevima, jasno je da su problemi u okviru policije verovatno mnogo dublji nego što se to može zaključiti iz razgovora sa zvaničnicima MUP-a. Medijski izveštaji i razgovori sa predstavnicima NVO sektora i predstavnicima međunarodnih organizacija su potvrdili da je neophodna ozbiljna reforma policije u Srbiji kako bi policija postala profesionalnija i transparentnija organizacija sa višim nivoom institucionalnog integriteta. Imajući u vidu rečeno i činjenicu da ova analiza rizika ukazuje na važne nedostatke u preventivnim mehanizmima kao i u mehanizmima za ublažavanje koruptivnih rizika, preporuke analize će se fokusirati na neophodnost daljeg razvoja institucionalne strukture i stubova na kojima se zasniva moderna policija..

Prvo što treba naglasiti jeste da i pored toga što postoje mnogi mehanizmi za otkrivanje i istragu korupcije u policiji, njihova adekvatna primena zahteva da policajci preduzimaju proaktivne i verodostojne korake kako bi ciljevi tih istraga bili dostižni. U tom smislu, važno je da ovde ponoviti zaključke ranije sprovedenog istraživanja u okviru tvining projekta EU „Reforma policije – unutrašnja kontrola” i izveštaja podnetog u okviru tog projekta - Strateška obaveštajna procena korupcije”:

Istraživanje jasno pokazuje da glavnina aktivnosti u vezi s korupcijom nije prijavljena i ne dospeva u zvanične statistike. Može se sa sigurnošću pretpostaviti da zvanični podaci o korupciji u policiji predstavljaju samo 'vrh ledenog brega'. 'Sivi brojevi' korupcije mogu se samo naslutiti. U anketi je utvrđeno da je 800 građana iskusilo korupciju, a 21 građanin ju je prijavio. To ukazuje na to da bi za precizniju sliku, zvanične brođane podatke koje Ministarstvo navodi valjalo uvećati faktorom 38. Ispostavilo se da su 2.584 policajca bila svedoci korupcije među kolegama, ali s tim u vezi ništa nisu učinili, dok je njih 395 ono što je videlo prijavilo rukovodiocu. Tu faktor povećanja iznosi 6,5. Ono što se može sa sigurnošću pretpostaviti jeste da zvanični brođani podaci predstavljaju samo mali deo stvarnog nivoa korupcije u policiji. Kada se to uporedi sa zvaničnom evidencijom pritužbi na račun korumpiranih policajaca i prijava protiv njih, možemo videti da te brojke predstavljaju samo manji deo šire slike korupcije.

U vezi s navedenim, a u cilju postizanja održivih rezultata, ne samo u borbi protiv korupcije već i u njenom sprečavanju u vlastitim strukturama, policija bi trebalo da preduzme izvesne strateške korake. Po mišljenju ekspertskog tima i bez obzira na to da li se korupcija događa kao pojedinačni incident ili pak kao sistemski problem (kao što je gore već naglašeno, razni sagovornici su na različite načine tumačili to pitanje – neki od njih su bili ubeđeni da se korupcija manifestuje samo kao pojedinačni incident, dok su neki drugi smatrali da ona predstavlja sistematsku praksu), koraci i mere koje treba preduzeti prvenstveno moraju biti usmereni ka izgradnji institucionalnog integriteta. Takođe je važno naglasiti da taj zaključak nije samo rezultat onoga što je ustanovljeno ovom analizom rizika već je takav pristup i preovlađujuća strategija u većini policijskih struktura u EU, gde su održivi rezultati ostvareni tek onda kada su preventivne mere bile u celosti sprovedene. Te preporuke uz prateće dugoročne ciljeve, njihovu razradu i mogućnost primene u policijskom sistemu u Srbiji bliže su obradjena u narednom poglavlju.

Pored toga, Strategija borbe protiv korupcije (za period od 2013. do 2018.) sadrži veliki broj ciljeva i mera usmerenih ka rešavanju nekih problema koji su identifikovani u ovoj analizi. Ova analiza rizika sadrži preporuke koje su formulisane u kontekstu nekih od mera sadržanih u Strategiji, ali u jednom broju slučajeva idu i korak dalje ili su znatno konkretnije.

Testiranje integriteta

Tokom razgovora s predstavnicima SUKP, često je pominjano pitanje testiranja integriteta. Rukovodstvo SUKP veruje da testovi integriteta (koji, saglasno srpskom zakonskom okviru, ne mogu biti korišćeni kao dokaz na sudu niti dokaz u disciplinskom postupku), kada bi bili uvedeni, predstavljali bi najbolje sredstvo za sprečavanje korupcije i omogućili bi identifikovanje onih koji su skloni korupciji i neetičkom ponašanju.

Testovi integriteta su predmet redovne prakse u nekim sredinama u kojima postoje problemi sa integritetom. Policijske strukture u celini gledano, a posebno oni njihovi sektori koji su u svakodnevnom kontaktu s građanima (kao što je saobraćajna policija) verovatno su sektori koji su podložniji korupciji nego neki drugi. U tom smislu, testiranje integriteta bi svakako pomoglo da se rizici od korupcije svedu na najmanju moguću meru. Međutim, stvarni uticaji testiranja integriteta mogu se meriti tek onda kada ti testovi budu primenjeni. Suvišno je i govoriti o tome da mora biti postavljen čitav niz zaštitnih mehanizama da bi se jemčilo da ti testovi neće biti zloupotrebljeni protiv zaposlenih iz nekih drugih razloga, sem onih koji su ovde već pomenuti.

S tim u vezi bitno je da u ovom odeljku damo izvod iz tehničkog dokumenta Saveta Evrope pripremljenog za potrebe jednog od regionalnih projekata SE,⁷ a koji je kao primer naveo rezultate koji su testovi integriteta imali u policiji grada Njujorka:

Od 1994. policija grada Njujorka sprovodi testove integriteta u sledećim okvirima:

- *Svaka povreda etičkih normi može biti predmet testiranja: podmićivanje, profesionalna savest, policijska brutalnost, diskriminacija itd.;*
- *Realistični scenariji, kao što je situacija u kojoj uhapšeni diler droge nudi novac; u tom scenariju diler droge je to zapravo policajac iz unutrašnje kontrole;*
- *Testovi integriteta se snimaju opremom za audio i video nadzor, a istovremeno se dovode i očevici koji treba da posluže kao svedoci;*
- *Ciljani testovi – usmereni ka konkretnim policajcima za koje se sumnja da su podložni korupciji, na osnovu ranijih navoda građana, kolega ili kriminalaca;*
- *Nasumični testovi – na taj način se vrši nasumični odabir policajaca;*
- *Svi policajci su upoznati s postojanjem testova integriteta, ali im se ne iznose podaci o tome koliko se često i kada se ti testovi sprovode;*
- *Nijedan policajac ne može da zna da li mu je mito ponuđen u sklopu testa integriteta ili se radi o stvarnoj situaciji*

Dosadašnji uticaj testova integriteta:

- *Policajci veruju da je za njih same bolje da budu 'na sigurnoj strani' nego da se docnije kaju, pa prijavljuju svaki incident, umesto da ga ignorišu ili da prihvate ponuđeni mito;*
- *Oko 20 posto policajaca koji su testirani na osnovu prethodno iznetih sumnji pali su na testu – protiv njih su povedeni postupci i izbačeni su iz policije;*

7

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaPCoE%20Facility/Technical%20Paper/2524-EaP-6%202012-AZ%20RA%20ethics%20in%20civil%20service_Final.pdf

- Samo jedan posto policajaca koji su bili podvrgnuti nasumičnom testiranju pao je na testu integriteta.

Ciljevi testiranja integriteta su sledeći:

- Identifikovanje državnih službenika ili službi, odnosno agencija sklonih koruptivnoj praksi;
- Prikupljanje dokaza za tužilaštvo;
- Stvaranje uverenja da je povećan rizik od otkrivanja korupcije, čime se oni koji su skloni korupciji odvraćaju od nje;
- Podsticanje državnih službenika da ispune svoju obavezu da prijave ponudu mita (budući da svaka takva ponuda zapravo može biti test integriteta);
- Identifikovanje državnih službenika koji su čestiti i pouzdani, tj. onih koji zaslužuju unapređenje;
- Identifikovanje potreba državnih službenika za obukom, tj. identifikovanje obrazaca zloupotreba koje mogu biti posledica nepostojanja svesti o etičkim izazovima;
- Slanje poruke javnosti da je vlast čvrsto rešena da goni korupciju.

U celini gledano, testiranje integriteta je izuzetno delotvorno i isplativo sredstvo za odvracanje korupcije.

Međutim, ne treba zaboraviti da će svako ozbiljno obračunavanje s podmićivanjem, kao i s drugim povredama etičkih normi 'isušiti' izvore prihoda na koje su računali kako obični policajaci tako i njihovi nadređeni.

U tom smislu, sprovođenje testova integriteta predstavlja lakmus papir za spremnost da se ozbiljno menja kurs.

Da bi se izbegle zloupotrebe zarad ostvarivanja lične koristi ili zarad nanošenja štete političkim protivnicima, jedinica koja testove sprovodi mora se sama biti jedinica koja poseduje najveći institucionalni integritet.

U zaključku vezanom za ovo konkretno pitanje, tj. da li su testovi integriteta delotvorni i kao takvi potrebni u srpskoj policiji posvećene tom konkretnom pitanju, **mišljenje autora ovog dokumenta je da bi testiranje integriteta moglo biti od koristi za policiju u Republici Srbiji, ali samo pošto budu sprovedene ostale preporuke onako kako su navedene u narednom poglavlju ovog izveštaja. Uvođenje testova integriteta u ovom trenutku, kada su primarna i sekundarna prevencija u policiji još uvek nedovoljno razvijene, rizikuje da nema željeno dejstvo, a takođe bi moguće ugrozilo primenu ovog instrumenta u docnijoj fazi, onda kada primarna i sekundarna prevencija budu ojačane.**

Preporuke

Preporuke ove analize rizika su sledeće:

Nalaz: Postupak zapošljavanja i unapređenja (napretka u karijeri) nisu ni transparentni ni usklađeni s međunarodno priznatim načelima i standardima u ovoj oblasti.

Preporuka: Ekspertski tim preporučuje da srpska policija ovlasti Službu za upravljanje ljudskim resursima da pripremi jasne kriterijume zapošljavanja i unapređenja u službi i da teži uspostavljanju transparentnih procedura na svim hijerarhijskim nivoima u organizaciji.

Nalaz: Očigledan je nedostatak mentorstva, obuke i obrazovanja iz oblasti etike i integriteta za sve policajce, funkcionere i ostale policijske službenike na svim hijerarhijskim nivoima. Etika i integritet nisu stvar o kojoj se diskutuje u praksi. Otud sledi da primarna i sekundarna prevencija nisu adekvatno razvijene.

Preporuka: Ekspertski tim preporučuje srpskoj policiji da pripremi specijalno prilagođene i obavezne programe obuke radi jačanja integriteta policajaca i da razmotri mogućnost da se formira specijalno konsultativno telo u policiji koje će biti zaduženo za oblast etike i integriteta (npr. etička komisija).

Zaključak: Nema podizanja svesti o policijskom profesionalizmu, etici i načelu „rukovođenja snagom ličnog primera“ ('lead by example').

Preporuka: Ekspertski tim preporučuje srpskoj policiji da počne sa podizanjem svesti zaposlenih o policijskom profesionalizmu, koji se gradi na osnovu integriteta i odražava se kroz zakonitost, stručno znanje i etičko ponašanje (stav). Snažno se preporučuje da se podigne svest rukovodilaca policije u vezi s primenom načela „rukovođenja snagom ličnog primera“, kao načela koje predstavlja kamen-temeljac za održivi razvoj policijskog profesionalizma.

Zaključak: „Plavi zid ćutanja“ je još uvek široko rasprostranjen u srpskoj policiji.

Preporuka: Ekspertski tim preporučuje srpskoj policiji da započne stalne diskusije, kojima će u centru pažnje biti podizanje nivoa svesti među pripadnicima policije o tome da je odanost ličnom i organizacionom integritetu važnija od odanosti i lažne solidarnosti s kolegama. Ta vrsta diskusije mogla bi predstavljati deo programa obuke o jačanju integriteta policajaca i, što je važnije, trebalo bi da bude obaveza policijskih čelnika da o tom pitanju svakodnevno diskutuju s policajcima (kroz prizmu stvarnih slučajeva i policijskih procedura – npr. pred početak ili po završetku radnog dana ili neke operativne aktivnosti).

Sledi obrazloženje, razrada i ocena primenljivosti navedenih preporuka u srpskoj policiji.

Zapošljavanje (regrutovanje), razvoj karijere i mentorstvo

Oni koji upravljaju ljudskim resursima treba da budu potpuno odgovorni i angažovani na planu zapošljavanja i razvoja karijere zaposlenih. Taj proces obuhvata sistematizaciju te zapošljavanje i odabir zaposlenih, kreiranje sistema naknada i povlastica, sistema vrednovanja rezultata rada i otpuštanja službenika koji su problematični ili postižu slabe rezultate.

Kako je i navedeno u *Priručniku⁸ najbolje prakse za samoocenjivanje policijskih snaga radi sprečavanja korupcije i jačanje integriteta (2014)*, proces zapošljavanja mora da bude pravičan i nepristrasan, dok se transparentno karijerno napredovanje karijere obezbeđuje primenom procedura koje omogućavaju unapređenje prema zaslugama.

Pored toga, treba razmotriti bitna pitanja za policiju (koja mogu biti adaptirana i za bilo koju drugu profesionalnu organizaciju) koja su usredsređena na održivi razvoj. To su sledeća pitanja:

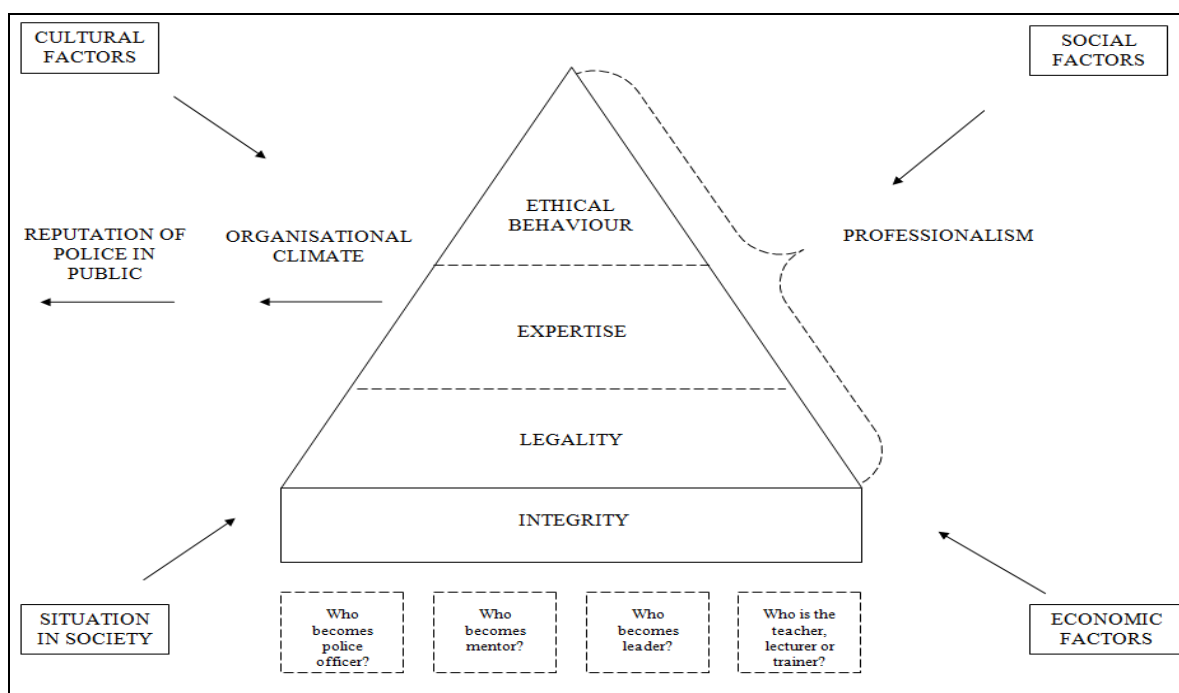
- Ko postaje policajac?

⁸ Taj priručnik, kao sredstvo prevencije zasnovano na pedagoškom pristupu, sada je u fazi pripreme u kojoj učestvuje jedna grupa eksperata EU i očekuje se da uskoro bude distribuiran policijama u zemljama-članicama EU.

- Ko je mentor?
- Ko postaje rukovodilac?
- Ko postaje učitelj/instruktor?

Gore navedene uloge (policajac, mentor, rukovodilac, instruktor) takođe se mogu shvatiti kao četiri noseća stuba profesionalizma u policiji. Njihov značaj može se ilustrovati grafikonom na sledećoj slici:

Slika 1: Činioci koji utiču na policijski profesionalizam *Izvor: (Šumi 2013b).*



Cultural factors – Kulturni faktori

Social factors – Društveni faktori

Reputation of police in public – Reputacija policije u javnosti

Organisational climate – Organizaciona klima

Ethical behaviour – Etičko ponašanje

Professionalism – Profesionalizam

Expertise – Stručnost

Legality – Legalitet

Integrity – Integritet

Situation in society – Situacija u društvu

Who becomes police officer? – Ko postaje policajac?

Who becomes mentor – Ko postaje mentor?

Who becomes leader? – Ko postaje vođa (čelnik)

Who is the teacher? – Ko je učitelj, predavač ili instruktor?

Economic factors – Ekonomski faktori

Prvo, veoma je važno ko postaje policajac ili ko se zapošljava u policiji. Čovek koji nije sklon etičkom ponašanju i nema smisla za rad s ljudima sigurno će nailaziti na mnogobrojne teškoće u nastojanju da ostvari misiju policijske organizacije. Drugo, važno je ko je mentor novom zaposlenom i od koga taj novi zaposleni uči kako da postupa u poslu. Činjenica je da ljudi radije posmatraju kako neko postupa u praksi nego što čitaju kako je to u teoriji. U isto vreme, mogu se postaviti i druga pitanja, kao što je pitanje o tome na koji način policija organizuje

mentorstvo, ko je zadužen za izbor mentora, ko i kako obučava mentore itd. Treći stub čine policijski rukovodioci, sa naglaskom na važnost ko postaje rukovodilac. To istovremeno otvara čitav niz drugih pitanja i izazova s kojima se suočava svaka savremena organizacija; konkretno, postavlja se pitanje na koji je način u policiji ustrojen sistem unapređenja, koji su kriterijumi za napredovanje u službi i razvoj karijere, da li se činjenice vezane za moralne karakteristike kandidata uzimaju u obzir prilikom izbora odgovarajućeg rukovodioca, da li su kandidati za rukovodioce svesni da je njihova odgovornost prema organizaciji i društvu sve veća što se više penju na karijernoj lestvici. Poslednji važan oslonac sistema predstavlja pitanje ko je taj ko podučava zaposlene u organizaciji, odnosno ko je instruktor, predavač i/ili medijator. Bez dobrih i motivisanih nastavnika ili instruktora, institucija (u konkretnom slučaju policija) ne može dugoročno da bude delotvorna i efikasna.

Štaviše, veoma je važno da sva četiri činioca (stuba) budu međusobno povezana. U praksi to znači da ako neko lice nije pogodno da bude policajac, ni napori njegovih mentora, šefova i instruktora ne mogu postići poželjan rezultat. S druge strane, ako dobar kandidat dobije neadekvatnog mentora, ni tu napori šefa i instruktora tog zaposlenog neće doneti željeni rezultat. U trećem slučaju, problem se javlja onda kada dobar kandidat i dobar mentor imaju lošeg rukovodioca. I tu će očekivani rezultat biti doveden u pitanje, bez obzira na to što se obuka i mentorstvo valjano obavljaju. U poslednjem slučaju, problem može iskrsnuti onda kada dobar vođa i dobar mentor čekaju da se pojavi dobar kandidat, koji na početku svog obrazovanja ili obučavanja za policijsku profesiju nailazi na nastavnika ili instruktora koji je verovatno preuranio sa očekivanjima u pogledu ispunjavanja određenih zadataka i uloga. U praksi se to događa onda kada su kandidati za policajce izloženi raznim ličnim frustracijama nastavnika i instruktora, njihovom subjektivnom cinizmu ili neopravdanom kritizerstvu na račun sistema. Nažalost, takvim ponašanjem osujećuje se sposobnost kandidata da iznesu objektivnu kritiku i da sami procene sve činjenice.

Zaključci ove analize rizika jasno ukazuju na to da u praksi u srpskoj policiji nisu valjano primenjene gore pomenute mere. Zaključci takođe ukazuju na to da jedan od glavnih rizika od korupcije leži u postojećem sistemu zapošljavanja. Netransparentan postupak regrutovanja i unapređenja zaposlenih, bez jasno utvrđenih kriterijuma i standarda, doveo je do pojave nepotizma i kronizma, što su oblici korupcije koji izuzetno negativno utiču na policijske strukture i na njihov profesionalizam. Stoga se preporučuje da srpska policija pojača ovlašćenja Uprave za upravljanje ljudskim resursima, da pripremi jasne kriterijume za zapošljavanje i unapređenje zaposlenih i da teži ka tome da se uspostave transparentne procedure na svim hijerarhijskim nivoima.

Pored toga, ekspertski tim je takođe razgovarao o ovom problemu sa predstavnicima Projekta DCAF „Uvođenje modernog koncepta upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije”, koji pruža tehničku pomoć Ministarstvu unutrašnjih poslova u rešavanju tog konkretnog pitanja. U tom smislu i zahvaljujući Projektnom timu DCAF, ekspertski tim PACS je dobio izveštaj koji sadrži analizu sistema zapošljavanja u MUP-u. Ekspertski tim je saglasan sa zaključcima te analize. U tom smislu, preporuke koje je izneo DCAF u potpunosti su saglasne s rezultatima procene PACS te ih stoga navodimo u celosti:

Preporuke

*Analiza funkcije upravljanja ljudskim resursima u MUP-u ukazuje na to da ima prostora za dalja poboljšanja u toj oblasti. **Preporučuje se evolutivni pristup promenama, za koji će biti potrebna znatna podrška kako najvišeg rukovodstva MUP-a, tako i svih zaposlenih.** Da bi se izmenila administrativna orijentacija postojeće funkcije upravljanja ljudskim resursima u MUP-u u pravcu orijentacije koja će biti u većoj meri strateška, čini se da je neophodno preduzeti sledeće mere:*

- *Uprava za ljudske resurse treba da postane strateška organizaciona jedinica koja je direktno povezana s ministrom i koja ima jasna i formalizovana ovlašćenja kada je reč o svim pitanjima vezanim za upravljanje ljudskim resursima. Sva ta pitanja treba da se rešavaju u toj jedinici, a njena unutrašnja struktura treba na odgovarajući način da odražava njene osnovne funkcije.*
- *Praksa upravljanja ljudskim resursima u MUP-u treba da obuhvati sve ključne aktivnosti na tom planu (kao što su: sistematizacija, analiza i kreiranje opisa posla, zapošljavanje i odabir, vrednovanje rezultata, naknada, obuka i razvoj, razvoj karijere, zdravstvena zaštita i bezbednost, radni odnosi i kolektivno pregovaranje) i treba da odražava načela sistema unapređenja prema zaslugama, kao i najbolju evropsku praksu.*
- *Sistem upravljanja ljudskim resursima u MUP-u treba da postane transparentniji i da podrazumeva veću odgovornost, tako što će sve procedure i odgovarajući dokumenti (akti) biti usvojeni, i otvoreni i potpuno jasni za krajnje korisnike. Pravo zaposlenih da učestvuju u pripremi svega što se odnosi na upravljanje ljudskim resursima mora biti razjašnjeno i usklađeno sa evropskim standardima.*
- *Razvoj strategije reforme upravljanja ljudskim resursima povezan je sa strategijom MUP-a.⁹*
- *Jačanje profesionalnog kapaciteta nove strateške organizacione jedinice za upravljanje ljudskim resursima, promenom postojeće strukture zaposlenih u kadrovskom odeljenju da bi se formirali specijalisti za kadrovska pitanja (zapošljavanjem stručnjaka iz drugih profesija, a ne samo pravnika, i ekstenzivnom obukom onih koji su sada zaposleni u tom sektoru) i menadžera ljudskih resursa, kao i smanjenjem broja administrativnog osoblja uvođenjem HRIS* i formiranju Centra za upravljanje ljudskim resursima uz jasno standardizovane i transparentne procese koje će koristiti sva odeljenja i odseci MUP-a. Da bi se to ostvarilo, mora postojati jasna distinkcija između policajaca i službenika, i redovno se moraju objavljivati informacije o broju zaposlenih i u jednoj i u drugoj kategoriji. Zakon o policiji treba u tom smislu da predstavlja ključni normativni okvir, iako je do sada bilo mnogo veoma slobodnih tumačenja kojima se pokušavalo da se beneficije namenjene policajcima prošire na sve zaposlene u MUP-u.¹⁰*
- *Preispitivanje i pojednostavljenje ogromnog broja zakona koji su na snazi i na osnovu kojih su pokrenute hiljade parnica zato što ti zakoni nisu jasni, jednostavni i transparentni. Kad god se donese neki novi zakon, „stari” zakon treba staviti van snage da ne bi bilo nikakve zabune.¹¹*
- *Omogućavanje dostupnosti menadžerskim informacijama o ključnim merama u oblasti upravljanja ljudskim resursima (npr. troškovi zaposlenih, broj zaposlenih, odsustva, parnični troškovi) uvođenjem informacionog sistema u upravljanje ljudskim resursima.¹²*
- *Funkcija upravljanja ljudskim resursima u MUP-u treba da uključi priznavanje prava sindikata da učestvuju u pripremi rešenja za ključna pitanja u toj oblasti, kao što je donošenje normativnih akata koji utiču na uslove rada. Sindikati postaju*

⁹ Izrada Nacrta strategije reforme upravljanja ljudskim resursima u MUP-u predstavlja važan deo ovog projekta i biće sprovedena u sklopu aktivnosti br. 4, čiji glavni rezultat treba da bude razvoj strateškog okvira kadrovske politike za buduću reformu upravljanja ljudskim resursima.

* Human Resource Information System (HRIS – Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima) softverski je ili onlajn program za primenu najsavremenije informacione tehnologije u upravljanju ljudskim resursima (prim. prev.).

¹⁰ Ovo će biti razmatrano kroz projekat EU IPA, u sklopu revizije Zakona o policiji.

¹¹ *Ibid.*

¹² Uvođenje odgovarajućeg informacionog sistema u sektoru upravljanja ljudskim resursima biće obezbeđeno kroz projekat EU IPA.

sve snažniji i sindikalnim odnosima treba posvetiti veliku pažnju u sklopu upravljanja ljudskim resursima.

Da bi se efikasno podržale sve gore navedene promene, MUP treba da razmotri mogućnost ulaganja dodatnih napora (koji premašuju okvire ovog projekta) za postepeni razvoj kulture u oblasti upravljanja ljudskim resursima koja će omogućiti da se ti problemi samostalno rešavaju.

Prevenција, obrazovanje i obuka naspram represije

Kao što je već istaknuto, preovlađujuće je uverenje, barem među zemljama-članicama EU, da je generalno gledano prevenција efikasnija od represije. Isto važi i za borbu protiv korupcije. Prevenција na tri nivoa (primarnom, sekundarnom i tercijarnom) predstavlja dobro poznatu kriminološku kategoriju (Meško 2000). Primarna i sekundarna prevenција obuhvataju jedan broj aktivnosti koje su preduzimaju pre no što se nešto neželjeno dogodi. Primarna prevenција u policiji Republike Srbije deo je obrazovnog sistema (to se predaje samo na Kriminalističko-policijskoj akademiji u Beogradu), dok je tercijarna prevenција usredsređena na postupanje prema počiniocima (što znači da se neetičko ponašanje već dogodilo).

Srpska policija se mahom angažuje na aktivnostima koje su usredsređene na tercijarnu prevenciju. Međutim, nedostaje sekundarna prevenција. Ona je veoma važna za svaku organizaciju, posebno za policiju, kojoj je poveren određen broj ovlašćenja i odgovornosti. Sekundarna prevenција usredsređena je na uzdizanje nivoa svesti policajaca putem učenja kroz praksu i putem diskusija i seminara/radionica kojima je u težištu proučavanje stvarnih slučajeva. To je proces u kome instruktori, s jedne strane, razmatraju s policajcima savremene etičke dileme, dok šefovi i mentori, s druge strane, svakodnevno raspravljaju s njima o istim pitanjima uzimajući za primer realne slučajeve. Takav postupak uzdiže nivo svesti policajaca i osnažuje željenu praksu.

Kao prvi korak u uvođenju sekundarne prevencije, ekspertski tim predlaže stalni i obavezni program obuke o jačanju integriteta policajaca, s tim što bi sadržaj obuke bio prilagodljiv, tako da bude u skladu s potrebama određene policijske službe. Osnovna načela takvog programa su: jačanje integriteta policajaca ključno je sredstvo u efikasnoj borbi protiv korupcije;¹³ podizanje svesti među policajcima o važnosti ličnog i organizacionog integriteta; jačanje dobronamerne solidarnosti u policiji; razmatranje i jačanje potrebe da policija postupa pravično i ravnopravno; rukovođenje programom obuke koji je usaglašen sa svakodnevним policijskim dužnostima. Dužina programa obuke (ili obuka) zavisi od sadržaja i metodologije (predavanje, radionica/seminar, grupni rad itd.), s tim da bi, pet dana trebalo da bude dovoljno za grupu od najviše 25 učesnika. Neophodno je da svi policajci pohađaju obuku kako bi njeni efekti bili dugoročni po pitanjima podizanja svesti o važnosti integriteta, etičkog ponašanja, rukovođenja ličnim primerom itd.). Takođe je moguće da jedan službenik pohađa obuku više puta, ako, na primer promeni radno mesto, ali u svakom slučaju, sama policijska služba o kojoj je reč treba da donese odluku o metodologiji primene obuke (da li će se obuka pohađati jednom ili u više navrata). Razlike u programu, kada želimo da naglasimo određeni sadržaj, treba da budu koncipirane tako da odgovaraju određenim ciljnim grupama (na primer, šefovi policije treba da

¹³ Argument po kome je jačanje integriteta važnije i delotvornije od puke borbe protiv korupcije podržan je i u Zajedničkom nastavnom planu iz oblasti policijske etike i integriteta CEPOL-a (2012). (Evropski policijski kolegijum). U tom nastavnom planu karakteristično je zalaganje za novu paradigmu evropske policije: *umesto borbe protiv korupcije, iako je ona podjednako relevantna, pre svega se mora naglasiti i jačati lični/organizacioni integritet. Pored činjenice da je to efikasnije, to takođe podrazumeva i pozitivan pristup, koji je u većoj meri blagonaklon prema zaposlenima (podređenima) i usmeren na dugoročnu perspektivu* (ibid 74–75).

budu u većoj meri upućeni u važnost rukovođenja ličnim primerom, dok je policajcima potrebna opsežnija diskusija o mračnoj strani lažne solidarnosti – zavetu ćutanja).

Kao primer navešćemo da policije zemalja EU, kada primenjuju takve programe, obuhvataju sledeće teme:

- Etika i moral;
- Integritet (lični i organizacioni);
- Rukovođenje ličnim primerom ('lead by example' – obrasci ovog principa);
- Način rukovođenja i njihove obaveze;
- Društvena odgovornost – lična i opšta;
- Indiferentnost prema integritetu – posledice;
- Zavet ćutanja – „plavi zid”
- Etički kodeks;
- Studije slučaja i radionice/seminari.¹⁴

Prilikom pripreme i sprovođenja takvog programa obuke, treba biti svestan da se napredak u sprečavanju korupcije i lošeg profesionalnog ponašanja ne postiže preko noći, da program obuke takođe mora biti pripremljen na temelju metodologije korak po korak, gde je svaki pojedinačni korak važan, nezaobilazan i nezamenljiv. To znači da svaka tema koja se uvrsti u program mora biti na istovetan način tretirana (na primer, nije dovoljno voditi diskusiju o integritetu bez diskusije o rukovođenju snagom ličnog primera i bez definisanja ko je rukovodilac kroz prizmu integriteta). Isto važi i za podizanje svesti o važnosti etičkog kodeksa s jedne strane i podizanja nivoa svesti o pogubnosti zaveta ćutanja s druge strane. Štaviše, veoma je važno biti svestan da je merenje efikasnosti takvog programa obuke izuzetno težak zadatak s obzirom na to da su indikatori uspeha potpuno disperzovani (indikatori kao što su mišljenje javnog mnjenja, uključujući to da javnost ima osećaj sigurnosti, poverenja u policiju i da je zadovoljna njenim radom; broj pritužbi i krivičnih prijava protiv policajaca; odsustvovanje s posla; fluktuacija radne snage; organizaciona klima itd.). Konačno, važno je znati da je takav pristup veoma zahtevan jer je za njega potrebno mnogo komunikacije i mnogo rada s ljudima.

Ta vrsta programa obuke i njena metodologija odražavaju praktičnu primenu etike (reflektovanu kroz korisnost njene primene u svakodnevnoj praksi) te samim tim spada u oblast sekundarne prevencije.

Drugi primer sekundarne prevencije, koji bi takođe mogao biti delotvoran u praksi u Srbiji, odnosi se na formiranje specijalnog savetodavnog tela u policiji koje bi bilo zaduženo za etiku i integritet (npr. etički komitet/komisija). To telo bi se bavilo strateškim predlozima, inovacijama, pitanjima i dilemama u oblasti integriteta i etike, etičkog kodeksa, situacijama kad treba rešavati neki konflikt u unutrašnjim odnosima, organizacione klime itd. Članovi tog tela ostvarivali bi svoje zadatke tako što bi donosili mišljenja, davati preporuke ili predloge, pripremali, kreirali, sprovodili i rukovodili projektima tehničke pomoći¹⁵ kojima je cilj jačanje efikasnosti i primena tih načela u policiji.

Komitet takođe treba da priprema godišnje ili dvogodišnje izveštaje u kojima će rezimirati donete zaključke i preporuke na koje bi rukovodstvo policije trebalo da obrati pažnju.

¹⁴ Ta vrsta modela ili programa obuke primenjena je u Sloveniji i pokazala se veoma dobrom. Postoje, takođe i intencije u nekim zapadnoevropskim zemljama da se kopira taj model zato što on delotvorno povezuje teoriju i praksu. Taj program omogućuje da se smanji jaz između znanja stečenog obrazovanjem i obukama na Kriminalističko-policijskoj akademiji i svakodnevnog ponašanja i stavova policajaca u praksi.

¹⁵ Takav komitet veoma efikasno deluje u slovenačkoj policiji od 2011. godine.

Iskustva različitih zemalja pokazuju da aktivnosti takvog tela (komiteta/komisije) u znatnoj meri doprinose poboljšanju organizacione kulture i boljem imidžu policije u javnosti. S tim u vezi, ekspertski tim preporučuje policiji u Srbiji da razmotri mogućnost osnivanja jednog takvog konsultativnog tela koje bi imalo strateška i operativna ovlašćenja. Članovi tog tela trebalo bi da budu zaposleni u policiji koji uživaju veliki profesionalni i lični ugled u svojim jedinicama/upravama, a za članstvo u tom telu trebalo bi da ih imenuje i razrešava šef policije (generalni direktor). Njihov rad ne bi trebalo da bude dodatno plaćen, već da predstavlja moralnu satisfakciju i čast za svakog onog ko bi bio u situaciji da bude pozvan u članstvo komisije. Takodje, komisija bi trebala da bude ovlašćeni da rešava pitanja iz svoje nadležnosti na svim nivoima u policiji, bez obzira na hijerarhijske ili regionalne podele. Veoma je važno da predstavnici svih policijskih službi, uprava i policijskih obrazovnih institucija (na primer sektor uniformisane policije, Uprava kriminalističke policije, Kriminalističko-policijska akademija, centrala policije, regionalne policijske uprave i policijske stanice) budu članovi tog komiteta/komisije. Članovi tog tela treba da budu nezavisni u svome radu u komisiji. Oni takodje ne treba da imaju nadležnosti u oblasti nadzora, postupaka rešavanja po pritužbama i u procedurama unutrašnje kontrole u policiji. Za svoj rad treba da odgovaraju neposredno šefu policije (generalnom direktoru).

Važnost integriteta

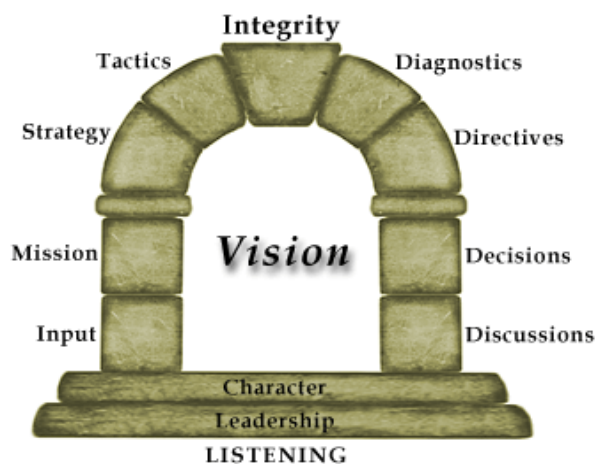
Lični integritet je multidimenzionalna pojava i do sada ne postoji univerzalna definicija ličnog integriteta. Različiti autori i istraživači tumače ga bilo kao konzistentnost između reči i dela, bilo kao moralno ponašanje, nepostojanje neetičkog ponašanja ili kao niz različitih vrlina (npr. poštenje, pravičnost itd.).

Ima mnogo teorijskih i empirijskih zaključaka raznih naučnika i istraživača koji svedoče o veoma važnoj ulozi integriteta u kontekstu uspešnog rukovođenja (Bass 1990, Kirkpatrick i Locke 1991, Badaracco i Ellsworth 1992, Craig i Gustafson 1998, Bass i Steidlmeier 1999, Parry i Proctor-Thomson 2002, Peterson 2004, Rave 2005, Palanski i Yammarino 2007. i 2011, Carroll 2009, Burns 2010, Palanski i Vogelgesang 2011).

Sem toga, Bracher (2014) uveren je da je integritet kamen-temeljac rukovođenja i najvažniji činilac u oblasti u kojoj korisnici dolaze u kontakt sa idejama, proizvodima i uslugama neke organizacije ili kompanije. Ovaj autor je ilustrovao važnost integriteta sledećom slikom:

Slika br. 2: Integritet i rukovođenje

Integrity – Integritet
 Diagnostics – Dijagnostika
 Directives – Direktive
 Decisions – Odluke
 Discussions – Rasprave
 Listening – Slušanje
 Leadership – Rukovodstvo
 Character – Karakter
 Vision – Vizija
 Input – Input
 Mission – Misija
 Strategy – Strategija
 Tactics – Taktika



Izvor: <http://brachercenter.com/integrityarch.html> (25. januar 2014)

Kao što je saopšteno u zajedničkom nastavnom planu iz Policijske etike i integriteta CEPOL-a (2012), opšti obrazovni ciljevi celokupnog programa obuke iz oblasti etike, integriteta i sprečavanja korupcije treba da budu integritet i nepodmitljivost policajaca, uz poštovanje osnovnih (ljudskih) prava. Stoga je u nastavnom planu i programu CEPOL-a težište stavljeno na jačanje ličnog integriteta i rukovođenje ličnim primerom ('lead by example') što, na kraju, dovodi do visokog nivoa organizacionog integriteta i do toga da javnost bude zadovoljnija policijom.

U Priručniku najbolje prakse za samoocenjivanje policijskih snaga radi sprečavanja korupcije i jačanja integriteta (2014) navodi se da korupcija uništava demokratiju, ulogu policije u društvu i poverenje zajednice u nju, dok se borba protiv korupcije ne može ostvariti samo otkrivanjem individualnih prestupa već i identifikovanjem organizacionih i procesnih slabosti. Zbog toga svaka policijska organizacija ponaosob treba da ima jasnu viziju kada je reč o integritetu i tu viziju treba da prihvate svi zaposleni u policiji.

Jačanje integriteta se, barem u zapadnoevropskim zemljama, smatra ključnim za policijski profesionalizam i valjano upravljanje institucijom u celini. To znači da svaka unutrašnja organizaciona jedinica policije mora imati zaposlene najvišeg nivoa integriteta. U tom smislu, nijedna unutrašnja organizaciona jedinica nije važnija od bilo koje druge.

Saglasno zaključcima ove analize rizika, preporuka je da policija u Srbiji primeni sličan koncept i plan sistematskih aktivnosti usmerenih ka jačanju ličnog integriteta svih zaposlenih u svim unutrašnjim organizacionim jedinicama, bez obzira na to kojim poslovima se oni bave, odnosno kakve usluge svojim radom pružaju (kroz pripremu i sprovođenje gore pomenutog programa obuke). Kada to bude primenjeno, u celoj policijskoj strukturi će se srazmerno proširiti svest o važnosti integriteta. To će pozitivno uticati na organizacioni integritet, na bolje uzajamne odnose, bolju organizacionu klimu i, konačno, na viši nivo svesti policijskih rukovodilaca o tome da način njihovog ličnog ponašanja bitno utiče na ponašanje zaposlenih.

Policijski profesionalizam

Uprkos činjenici da je integritet temeljni činilac policijskog profesionalizma, praksa pokazuje da on sam po sebi nije dovoljan. Policijski profesionalizam se gradi na integritetu i izražava se kroz zakonitost, stručno znanje i etičko ponašanje. To znači da samo legalitet i stručno znanje nisu dovoljni, već odgovarajuće ponašanje i stav, zasnovani na ličnom integritetu, u interakciji čine policijski profesionalizam. Iz tih razloga, i uzimajući u obzir sve gore navedene preporuke, veoma je važno da srpska policija pojača aktivnosti čiji je cilj jačanje integriteta policajaca u kontekstu sekundarne prevencije.

Pored toga, važno je znati da postoje i drugi značajni unutrašnji i spoljni faktori¹⁶ koji utiču na profesionalizam policije (vidi sliku br. 1). Iz toga proističe zaključak da policijski profesionalizam zavisi od niza navedenih činilaca, koji mogu biti stavljeni u službu poboljšanja profesionalizma dobrim, efikasnim i delotvornim rukovodjenjem u policiji. Pozitivni rezultati odraziće se kroz bolji imidž i ugled policije u javnosti.

¹⁶ Radi celovitijeg i boljeg razumevanja, treba ukazati na spoljne faktore koji utiču na razvoj društva, države, pa posledično i državne uprave i policije. To su kulturni faktori (npr. navike i običaji društva), ekonomski faktori (npr. recesija), socijalni faktori (npr. nezaposlenost i siromaštvo) i situacija u društvu (npr., izbijanje nasilnih protesta) (vidi sliku br. 1). Svi ti činioci znatno utiču na „mentalno stanje” policije. Zbog toga nije moguće uporediti jednu zemlju s drugom ili jednu policiju s drugom ako se ti faktori ne uzmu u obzir (Šumi 2013b).

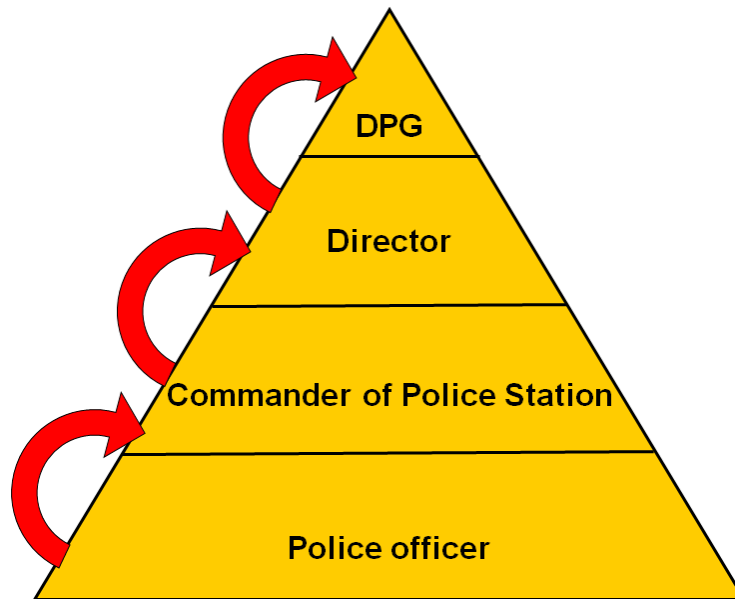
Poboljšanje ugleda u javnosti može biti veoma važno pitanje za srpsku policiju, s obzirom na rezultate raznih anketa među građanima u kojima je policija ocenjena kao jedna od institucija koja se smatra podložnom korupciji. Promene u percepciji javnosti odvijale bi se ruku pod ruku s jačanjem ličnog i organizacionog integriteta u policiji, pa samim tim i s jačanjem profesionalizma policijskog rada. Kada budu ispunjene sve te pretpostavke, može se očekivati delotvorna podrška društva u borbi protiv korupcije. Osim toga, efikasnost te borbe zavisi takodje i od podrške drugih vladinih i nevladinih institucija u zemlji i, svakako, od istinske političke podrške.

U cilju jačanja policijskog profesionalizma, ekspertski tim preporučuje policiji Republike Srbije da donese pravilnik kojim će urediti pitanje nespojivosti policijskih dužnosti s drugim dužnostima. To bi trebalo da bude veoma korisno sredstvo za izbegavanje sukoba interesa i borbu protiv korupcije u vlastitim redovima. Takva vrsta propisa, koji bi morali biti javno dostupni i obavezni, uz nultu toleranciju za nepoštovanje pravila, zabraniće policajcima da: i) rade u oblasti privatnog obezbeđenja i detektivske delatnosti; ii) održavaju red u ugostiteljskim objektima; iii) daju stručno mišljenje bez dozvole pretpostavljenih; iv) obavljaju zadatke u oblasti unutrašnje kontrole u sektoru osiguranja; v) sami obavljaju ili prate vanredni prevoz i prevoz opasne robe i supstanci i vi) služe pića u barovima i na javnim skupovima itd.

Rukovođenje ličnim primerom

Visok nivo integriteta rukovodilaca od ogromnog je značaja za etičko rukovođenje i rukovođenje ličnim primerom, koje zaista snažno utiče na željeno ili neželjeno ponašanje zaposlenih i na njihov profesionalizam. Mogućnost da se sledi primer rukovodilaca, saglasno načelu od vrha naniže, izuzetno je važan činilac u jačanju ličnog i organizacionog integriteta. Štaviše, mogućnost da se za uzor uzme ponašanje rukovodilaca takodje je važan činilac organizacione kulture u policiji, što između ostalog zavisi od stila rukovodstva, brige ispoljene za zaposlene i uzajamnih odnosa među zaposlenima.

S obzirom na to da je utvrđeno da u praksi srpske policije (na svim hijerarhijskim nivoima organizacije, sa već navedenim izuzetkom Kriminalističko-policijske akademije) diskusija o integritetu i etici nije na željenom nivou, tj. na onom nivou na kom je u velikom broju zemalja članica EU te da se ne primenjuje princip 'rukovođenje snagom ličnog primera' ('lead by example'), ekspertski tim preporučuje da policijsko rukovodstvo započne rešavanje tog pitanja na najvišem nivou (treba da počnu od već pomenutih diskusija, da traže obuku iz oblasti jačanja ličnog integriteta, da pripreme strateški i operativni plan u kome će sve aktivnosti biti programirane korak po korak itd.). Potom treba preneti tu vrstu svesti rukovodiocima na hijerarhijski nižim nivoima, sve do najnižeg nivoa. Bez toga nije moguće očekivati efikasnost u podizanju svesti o važnosti rukovođenja snagom ličnog primera jer su svi rukovodioci u policiji dužni da toga budu svesni.



Slika br. 3: Rukovođenje **snagom** ličnog primera: **Uzor** (Izvor Šumi 2009).

DPG – Generalni direktor policije

Director –Direktor

Commander of Police Station – Komandir policijske stanice

Police officer – Policajac

S obzirom na činjenicu da etika i integritet počinju na samom vrhu (slika br. 3), što je naznačeno i u Zajedničkom nastavnom planu i programu policijske etike i integriteta (CEPOL 2012), neophodno je da rukovodioci pružaju dobar primer onima koji su im podređeni. Oni treba da imaju visok nivo integriteta koji utiče na ponašanje zaposlenih i, konačno, na organizacioni integritet kroz rukovođenje snagom ličnog primera. Zbog toga rukovodioci imaju posebnu odgovornost u oblasti poboljšanja policijske etike, integriteta i sprečavanja korupcije. To znači da su oni odgovorni za vođenje svojih podređenih u pravcu koji je usklađen sa etičkim normama i vrednostima organizacije. To isto tako znači da policijski rukovodioci moraju da obezbede valjanu 'kulturu organizacije', koja obezbeđuje dobru atmosferu u kojoj policajci žele da rade na profesionalan i etički ispravan način. Rukovođenje snagom ličnog primera može se koristiti i kao moćan instrument za poboljšanje policijske etike zato što će podređeni, ako se njihovi rukovodioci ponašaju ispravno i u skladu s formalnim i neformalnim etičkim pravilima, slediti taj primer i tumačiti ga kao prihvaćeno ponašanje u grupi. Isto je tako važno znati da oni koji su se tek zaposlili prvo oponašaju način rada svojih neposrednih rukovodilaca, a tek potom oponašaju svoje kolega (*ibid*).

Pored toga, kvalitetno rukovođenje (upravljanje) postaće i nužan preduslov za unapređenje rada samih rukovodilaca na svim hijerarhijskim lestvicama. Ako ne bi bilo tako, bilo bi nerealno očekivati da se ikada sprovede u praksu činjenica da *što je neki rukovodilac na višem stepenu hijerarhijske lestvice, to je veća i njegova odgovornost, a ne samo povećana moć odlučivanja*.

Društvena odgovornost

Društvena odgovornost policije je najšire rasprostranjen izraz pod kojim se podrazumeva policijski profesionalizam; bez profesionalizma, samo postojanje društvene odgovornosti policije nije dovoljno. Etičko ponašanje policajaca s jedne strane i njihova beskompromisna briga za ljude, s druge strane, nesumnjivo doprinose boljem ugledu policije u

javnosti i višem nivou poverenja javnosti u policiju. U isto vreme, etičko ponašanje je, na šta je ovde već ukazano, antipod korupciji. Zbog toga, viši nivo društvene odgovornosti policije predstavlja važan korak ka potpunom razumevanju činjenice da integritet i etika predstavljaju temelj policijskog profesionalizma. Za uzdizanje svesti javnosti podjednako je važno i razumevanje da su uzbunjivači društveno odgovorna, pa samim tim i društveno korisna lica (oni, dakle, nisu pretnja društvu) dok je korupcija društveno štetna i destruktivna.

PHILANTHROPIC – Filantropski

desired – željeno

ETHICAL – Etički

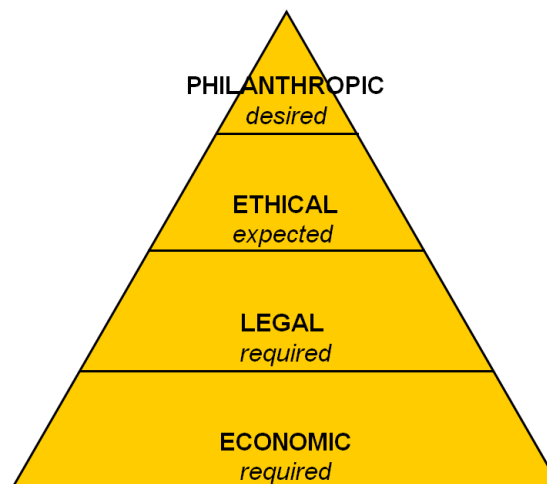
expected – očekivano

LEGAL – Zakonito

required – nužno potrebno

ECONOMIC – Ekonomično

required – nužno potrebno



Slika br. 4: Piramida društvene odgovornosti policije.

Sačinjeno na osnovu: Carroll (1991) i Carroll & Buchholtz (2000).¹⁷

Društvena odgovornost policije, koja ilustruje šta je to što društvo očekuje od policije, mogla bi se shvatiti i kao četvoroslojna piramida.¹⁸ Prvi i drugi nivo odgovornosti tiču se ekonomske i pravne (zakonske) odgovornosti. To znači da policija mora transparentno da koristi sredstva koja joj je poverila država. Isto tako, policija uvek mora postupati u skladu s važećim zakonodavstvom, sektorskim politikama i smernicama. Treći nivo odgovornosti je etička odgovornost. Ona se smatra nečim što policija, prema opštem očekivanju, treba da poštuje. To znači da društvo očekuje od policajaca da se ponašaju etički, da postupaju pravično i pošteno. Najviši i u isto vreme željeni nivo socijalne odgovornosti, koji se nadograđuje na etičku odgovornost, jeste takozvana filantropska društvena odgovornost. To znači da je pojedinac koji postupa u saglasnosti sa etičkim normama je svestan svoje uloge u društvu. To rezultira individualnim doprinosom uspostavljanju načela vladavine prava u celini.

Nema nikakve sumnje u to da u svakoj policijskoj službi postoji mnoštvo policajaca koji su u potpunosti društveno odgovorni. Oni policijski posao shvataju kao svoju misiju i način života. Stoga su obično vrlo uznemireni i pogođeni prisustvom korupcije u policiji i voljni su da podrže sve vrste aktivnosti koje efikasno smanjuju i suzbijaju tu destruktivnu pojavu. Međutim, oni pre svega treba da budu sigurni da su i rukovodioci na „njihovoj strani”. Oni treba da osete istinsku podršku svojih rukovodilaca jer ako nije tako, radije neće učiniti ništa u vezi s pojavama korupcije u policiji. Zato je veoma važno da efikasna borba protiv korupcije počne na samom vrhu, uz snažnu i transparentnu podršku celokupnog policijskog rukovodstva. To znači da za širenje etičkih načela postoji potreba za opštom podrškom policijskih rukovodilaca, što odražava snažnu volju i veru u to da se borba protiv korupcije smatra prioritetom.

¹⁷ Originalna piramida konstruisana je u kontekstu korporativne društvene odgovornosti. To tumačenje koje je prilagođeno policiji razlikuje se mahom u ekonomskom delu korporativne društvene odgovornosti (Šumi 2009).

¹⁸ Apsolutna društvena odgovornost obuhvata sva četiri faktora u isti mah.

Etički kodeks

Etički kodeks srpske policije (2006) zasniva se na normativnoj filozofiji.¹⁹ Iz tih razloga ekspertski tim preporučuje srpskoj policiji da razmotri mogućnost da promeni pristup i pređe s regulatornog na „inspirativno” načelo (ono što spada u regulativu može se formulisati u vidu policijskih pravila). Takođe se preporučuje da se naglasak stavi na etičko ponašanje u kontekstu profesionalnog ponašanja (član 39), da ceo kodeks bude napisan u prvom licu množine (policajcima je lakše da se identifikuju s takvim sadržajem), kao i da se u kodeks uvrsti odeljak o integritetu, rukovođenju snagom ličnog primera, i uzajamnim odnosima, čega nema u postojećem Kodeksu policijske etike.

Kada je reč o nameri srpske policije da imenuje „komesara za etiku” u svakoj policijskoj jedinici, ekspertski tim veruje da je veoma važno da lica koja budu odabrana za tu funkciju uživaju veliki profesionalni i lični ugled među svojim kolegama. Takođe je veoma važno da zaposleni budu valjano informisani o ulozi i misiji „etičkih komesara”, o njihovim odgovornostima, ovlašćenjima i načinu na koji se s njima može stupiti u kontakt (imejl, telefon itd.). Sem toga, veoma je važno da se adekvatno podrže sve njihove aktivnosti. Kada kažemo podrže, mislimo na podršku rukovodilaca (čelnika) sa svih organizacionih nivoa, s jedne strane, kao i na sistemsku ili podršku institucije, s druge strane. Naime, čak i najmanja sumnja u njihovu efikasnost (a isto važi i za pravičnost njihovog postupanja) može obezvređiti sve napore, čak i samu svrhu postojanja takvog mehanizma.

Pored gore navedenih preporuka, ekspertski tim takođe predlaže srpskoj policiji sledeće:

- Da u proces obrazovanja i obuke na Kriminalističko-policijskoj akademiji u Beogradu i u Centru za osnovnu policijsku obuku u Sremskoj Kamenici uvede sadržaj Zajedničkog plana i programa iz oblasti policijske etike i integriteta CEPOL-a (2012). Taj zajednički plan i program zasniva se na četiri odeljka:
 - i) uloga policije u društvu;
 - ii) policijska etika i integritet u policijskoj organizaciji i policijskom radu;
 - iii) upravljanje policijskom etikom, integritetom i sprečavanjem korupcije – u celini;
 - iv) upravljanje policijskom etikom, integritetom i sprečavanjem korupcije – upravljanje rizikom).To se može shvatiti kao vrlo detaljan priručnik („cook-book”) koji sadrži brojne podteme, među kojima predavači mogu odabrati stavke koje se uklapaju u njihov obrazovni sistem i posebne potrebe organizacije i ciljnih grupa. CEPOL želi da Zajednički plan i program iz oblasti policijske etike i integriteta bude povezan s procesom koji se vodi u svakoj policijskoj organizaciji u Evropi i sa svakom fazom u karijeri policajaca (zaposlenih);
- Da razmotri mogućnost da uvede dodatni kontrolni mehanizam, koristeći Priručnik najbolje prakse za samoprocenu policijskih snaga u cilju sprečavanja korupcije i jačanja integriteta (iz 2014) jednom godišnje. Na taj način moguće je delotvorno nadzirati napredak i otkloniti identifikovane sistematske manjkavosti. Svrha priručnika jeste da pruži okvir za vrednovanje kroz prizmu integriteta. On se sastoji od

¹⁹ Kodeks policijske etike treba da se usredsredi na uzdizanje svesti policajaca o važnosti vrednosti, etičkih načela i moralnog ponašanja u svakodnevnoj policijskoj praksi. Najefikasniji etički kodeks zasniva se na načelu inspirativnosti, dok je policijska regulativa, uključujući znatan broj etičkih kodeksa policije u evropskim zemljama, po pravilu zasnovana na normativnosti. Etički kodeks koji je po svojoj prirodi inspirativan naglašava misiju policije u društvu, njen integritet, dobre uzajamne odnose i organizacionu klimu itd., a za neetičko ponašanje predviđa samo moralnu odgovornost (Šumi 2008b).

sledećih osam zasebnih oblasti: zapošljavanje; status i razvoj karijere; obuka; organizacija policije; hijerarhijski nadzor; unutrašnja kontrola viših nivoa upravljanja; mogući sukob interesa ako se policajci angažuju i na drugom poslu i ovlašćenja u pogledu izbora; postupci po pritužbama građana;

- Da jednom godišnje ili jednom u dve godine sprovedu nezavisno istraživanje o organizacionoj klimi u policiji. Postoje razni činioci koji se mogu uvrstiti u merni instrument (upitnik), kao što su procena sadržaja rada; autonomija na poslu; upravljanje radom i organizacija rada; integritet i etičko ponašanje; uzajamni odnosi u organizaciji; briga za zaposlene i njihov lični razvoj; uslovi *rada*; lični dohodak itd. Rezultati jednog takvog istraživanja mogli bi biti od velike koristi rukovodstvu policije prilikom planiranja različitih dugoročnih i kratkoročnih strateških i operativnih aktivnosti u oblasti upravljanja, rukovođenja i razvoja tkzv. Društvenih/socijalnih veština (npr. uzajamni odnosi);
- Da usvoji strategiju o komunikaciji i načinu dostavljanju informacija medijima; ta strategija bi takođe trebalo da predvidi konkretne odgovornosti odeljenja, odnosno odseka i zaduženih policajaca u slučaju da se poverljive informacije pojave u medijima bez prethodnog pristanka relevantnih policijskih struktura.
- Dalje usavršavati i koristiti dobru praksu u uspostavljanju zajedničkih istražnih timova i koristiti dobra iskustva i ekspertizu ad-hoc Radne grupe (koja je vodila istrage za 24 slučaja privatizacije) i razmotriti institucionalizaciju, tj. zajedničkih istražnih timova u okviru policije.

Ekspertski tim takođe podržava predloge i potrebe koje je naglasio Sektor unutrašnje kontrole MUP-a u smislu proširenja ovlašćenja i nadležnosti. To obuhvata:

- Dalje jačanje kadrovske kapaciteta;
- Razmatranje mogućnosti jačanja ovlašćenja u smislu da Sektor unutrašnje kontrole bude nadležan i za druge sektore u MUP-u, a ne samo za policiju;
- Visoko rukovodstvo MUP-a trebalo bi ex officio da preispita izveštaje napisane na osnovu preventivnih kontrola (o tome je bliže bilo reči ranije u ovom dokumentu) i da na osnovu njihovih zaključaka ustanovi konkretne obavezne mere koje su dužni da primenjuju odgovarajući odseci/uprave policije. Rukovodstvo MUP-a, uz podršku Sektora unutrašnje kontrole, takođe bi trebalo dalje da prati i kontroliše valjanu primenu tih mera;

Zaključci

Gore navedene preporuke obuhvataju najnovija stečena znanja i zaključke u oblasti upravljanja, rukovođenja i poslovne etike u institucijama. Oni su praktični po svojoj prirodi i uvršteni su u razvojne strategije i vizije većine razvijenih evropskih policija. S obzirom na činjenicu da njihovo sprovođenje u život i praktična realizacija donose mnoštvo koristi zaposlenima u policiji na svim hijerarhijskim (organizacionim) nivoima, policiji u celini i u krajnjoj liniji svim pripadnicima društva, ekspertski tim preporučuje policiji Republike Srbije da ih uzme u obzir i da ih uključi u buduću strategiju razvoja i postupanja policije. Poboljšanje u oblasti procedure zapošljavanja i postupka unapređenja (napredovanja u karijeri), mentorstva, obuke i obrazovanja iz oblasti etike i integriteta (uz glavni akcenat stavljen na jačanje integriteta policajaca u kontekstu sekundarne prevencije) i rukovođenje snagom ličnog primera, bez ikakve sumnje će pozitivno uticati na policijski profesionalizam, etičko ponašanje i integritet policijskih čelnika i drugih zaposlenih, kao i na smanjenje nivoa korupcije i „plavog zida ćutanja” među policajcima, bolju spoznaju društvene odgovornosti policije, veće poverenje u policiju i, na kraju, poverenjem javnosti i zadovoljstvom građana uslugama koje pruža policija.

Kao što je već rečeno, rezultati pomenutih aktivnosti ne mogu se, nažalost, postići preko noći. To je dugoročan proces, koji se mora pripremiti i sprovesti saglasno filozofiji, korak po korak, pristupom odozgo nadole i uz snažnu i aktivnu podršku svih rukovodilaca na svim hijerarhijskim nivoima policijske organizacije. Zbog toga bi formiranje jednog specijalnog konsultativnog tela koje bi bilo odgovorno za oblast etike i integriteta policije (na primer, etičkog komiteta) trebalo da bude veoma korisno i delotvorno za planiranje, organizovanje i sprovođenje svih vrsta strateških i operativnih aktivnosti u toj temeljno važnoj oblasti policijskog rada.

Nakon što policija Republike Srbije uspe da povisi nivo integriteta policajaca i svih drugih zaposlenih, s jedne strane, i da, s druge strane, snizi nivo korupcije i drugih vrsta neetičkog ponašanja, njen naredni korak treba da bude to da se usredsredi na jačanje uzajamnih odnosa unutar organizacije (među zaposlenima u policiji). To se odvija paralelno s rastom nivoa poverenja gradjana u policiju, budući da je veoma važno imati, pre svega, dobre uzajamne odnose unutar policije, nakon čega sledi bolja slika o policiji u javnosti. To je izvesna vrsta preduslova da se postigne navedeno. Zbog toga, veoma je korisno nastaviti stalno kvalitativno istraživanje o organizacionoj klimi jer za upravljanje policijom može biti veoma korisno planiranje odgovarajućih strateških i operativnih aktivnosti za otklanjanje identifikovanih slabosti.

Ekspertski tim veruje da navedene preporuke, ako se budu na odgovarajući način sprovele u delo, mogu pozitivno uticati na proces modernizacije policije Republike Srbije u oblasti upravljanja, rukovođenja, etike, integriteta i, što je najvažnije, dugoročnog sprečavanja korupcije.

LITERATURA

- Badaracco, Joseph L. and Richard R. Ellsworth. 1992. Leadership, integrity and conflict. *Management Decision* 30 (6): 29–34.
- Bass, M. Bernard. 1990. *Bass and Stogdill's handbook of leadership: Theory, research, and managerial applications (3rd ed.)*. New York: Free Press.
- Bass, M. Bernard and Paul Steidlmeier. 1999. Ethics, Character, and Authentic Transformational Leadership Behavior. *Leadership Quarterly* 10 (2): 181–217.
- Bracher, James F. 2008. *Integrity Arch*. Available at: <http://www.brachercenter.com/integrityarch.html> (25. 1. 2014).
- Burns, James MacGregor. 2010. *Leadership*. New York: HarperCollins Publishers.
- Carroll, Archie B. 2009. *Business Ethics*. New York: Routledge.
- Carroll, Archie B. & Ann K. Buchholtz. (2000). *Business & Society: Ethics and Stakeholder Management – 4th edition*. South-Western College Publishing.
- Carroll, Archie B. 1991. *The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders*. Business Horizons.
- Common Curriculum on Police Ethics and Integrity*. (2012). Trainer's Manual. European Police College (CEPOL).
- Craig, S. Bartholomew and Sigrid B. Gustafson. 1998. Perceived leader integrity scale: an instrument for assessing employee perceptions of leader integrity. *Leadership Quarterly* 9 (2): 127–145.
- Griffin, Ricky W. 2002. *Management*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Kirkpatrick, Shelley A. and Edwin A. Locke. 1991. Leadership: do traits matter? *Academy of Management Executive* 5 (2): 48–60.
- Handbook of best practices for the self-assessment of law-enforcement forces to prevent corruption and enhance integrity - Draft of French delegation. Council of The European Union, N. 12865/13, Brussels, 28. January 2014.
- Meško, G. (2000). Pogledi na preprečevanje kriminalitete v pozno modernih družbah. Teorija in praksa, 37 (4): 716-727.
- Palanski, E. Michael and Francis J. Yammarino. 2007. Integrity and Leadership: Clearing the Conceptual Confusion. *European Management Journal* 25 (3): 171–184.
- Palanski, E. Michael and Francis J. Yammarino. 2011. Impact of behavioral integrity on follower job performance: A three-study examination. *The Leadership Quarterly* 22: 765–786.

- Palanski, E. Michael and Gretchen R. Vogelgesang. 2011. Virtuous Creativity: The Effects of Leader Behavioural Integrity on Follower Creative Thinking and Risk Taking. *Canadian Journal of Administrative Sciences* 28: 259–269.
- Parry, W. Ken and Sarah B. Proctor–Thomson. 2002. Perceived Integrity of Transformational Leaders in Organizational Settings. *Journal of Business Ethics* 35: 75–96.
- Peterson, Dane. 2004. Perceived leader integrity and ethical intentions of subordinates. *The Leadership & Organization Development Journal* 25 (1): 7–23.
- Reave, Laura. 2005. Spiritual values and practices related to leadership effectiveness. *The Leadership Quarterly* 16: 655–687.
- Šumi, R. (2013a). *Impact of Integrity on Servant Leadership Style in Profit and Non-profit Organisation*. Doctoral dissertation. Ljubljana: Faculty of Social Sciences.
- Šumi, R. (2013b). Factors, that influence on Police Professionalism. *Varnost*, LXI (2): 18-21.
- Šumi, R. (2009). Applied Ethics and Social Responsibility of Police. *Varnost*, LVII (1): 23-25.
- Šumi, R. (2008a). The strategic plan of strengthening the integrity of police officers. *Varnost*, LVI (2): 1-3.
- Šumi, R. (2008b). Draft of New Code of Police Ethics. *Varnost*, LVI (3): 35-36.
- Center for the Study of Democracy: *'Countering Police Corruption: European Perspectives'*
- DCAF Project *"Introduction of a modern Human Resources Management Concept to the Ministry of Interior of the Republic of Serbia"*

Aneks 1

Ogovori i komentari Sektora unutrašnje kontrole policije na preporuke Tvining projekat EU „Reforma policije-unutrašnja kontrola“ (2010-2012) I izveštaja Strateška obaveštajna procena korupcije 2012.

PREPORUKA:		KOMENTAR:
1.	Trebalo bi obaviti dalje nezavisno istraživanje kako bi se utvrdila istinska razmera korupcije unutar Ministarstva unutrašnjih poslova.	Preporuka je opravdana. Potrebno je odobrenje ministra da SUKP uz pomoć NVO obavi nezavisno istraživanje. Bez učešća civilnog društva nezavisnost istraživanja bila bi osporavana.
2.	Svake dve godine bi trebalo da se sprovedu celovita Strateška obaveštajna analiza i kontrolne mere.	Preporuka je opravdana. Aanalizu može sprovesti SUKP po uzoru na naalizu iz 2012. godine i poređenjem rezultata uočiti trendove.
3.	Sektor unutrašnje kontrole bi trebalo da postane nacionalni centar odgovoran za borbu protiv korupcije. On će određivati prioritete u istragama i koordinirati sve antikorupcijske i kontra-korupcijske aktivnosti unutar MUP-a.	Preporuka je nerealna. Predlozi SUKP na izmene ZoP treba da budu usvijeni, da bi se jasno definisala nadležnost SUKP u odnosu na sve zaposlene u MUP. U tom slučaju SUKP biimao naziv Sektor unutrašnje kontrole.Za otkrivanje i suzbijanje korupcije u društvu u MUP je nadležna UKP. SUKP nema ni pravni ni institucionalni kapacitet za sprovođenje ove preporuke.
4.	Sektor unutrašnje kontrole bi trebalo da zapošljava adekvatne kadrove koji poseduju veštinu i iskustvo i da bude potpuno opremljen i sposoban da nezavisno obavlja kako prikrivene tako i otvorene istrage.	Preporuka je opravdana. Pripremiti novu unutrašnju organizaciju SUKP, zadržati adekvatne kadrove a upražnjena radna mesta popunjavati odabirom kadra putem internih konkursa i donošenjem privremenih rešenja. Neraspoređenim kadrovima pomoći prilikom premeštaja u druge org. jedinice MUP.
5.	U Sektoru unutrašnje kontrole da se kadrovski upotpuni i opremi specijalno Odeljenje za obaveštajni rad i analitiku, kako bi bilo nacionalni predvodnik u borbi protiv korupcije, obavljalo odgovarajuća istraživanja i postupalo u skladu sa konvencijama EU o ljudskim	Preporuka je delimično opravdana. Novom unutrašnjom organizacijom SUKP <u>formirati</u> Odeljenje operativne analitike, koja će imati resurse da obrađuje sve podatke u oblasti korupcije koju vrše zaposleni u MUP. Nerealno je da SUKP bude Nacionalni predvodnik u borbi protiv korupcije – komentar iz preporuke br. 3.

	pravima i rukovanju podacima.	
6.	Predstaviti jasan skup kriterijuma poslova koje obavlja Sektor unutrašnje kontrole sa jasnom odgovornošću i ugraditi ih u praksu.	Preporuka je opravdana. Zahteva korekciju i nadogradnju pravnog okvira za delovanje SUKP. Usvojiti predlog SUKP za izmenu ZoP a zatim doneti Uputstvo o načinu i oblicima vršenja unutrašnje kontrole, koje će navesti spisak KD koja će biti prioritet u nadležnosti SUKP , kada u njemu učestvuju zaposleni u MUP. Sva KD van toga ostaju u nadležnosti drugih org. jedinica.
7.	Izraditi i uvesti sveobuhvatni režim inspekcije i pregleda za sve ključne aspekte rada Ministarstva unutrašnjih poslova.	Preporuka je opravdana. SUKP trenutno nema kapacitete da vrši poslove kontrole sprovođenja profesionalnih standarda u radu zaposlenih, inspeksijski nadzor i dr., što je inače u nadležnosti Uprava u sedištu MUP. Novom unutrašnjom organizacijom SUKP <u>formirati</u> Odeljenje (Službu) za kontrolu sprovođenja profesionalnih standarda i rad po predstavkama. Kadrovski potencijal obezbediti premeštajem policijskih službenika iz Direkcije policije koji obavljaju poslove kontrole zakonitosti u radu u SUKP, pri čemu zadržavaju svoj kancelarijski prostor i sredstva u policijskim upravama. SUKP tako pored svojih regionalnih centara, obezbeđuje svoje prisustvo u svim područnim PU i dr. Org. jedinicama MUP-a (UP, Žandarmerija) MUP tako uspostavlja jedinstven, efikasan, objektivni i operativno nezavistan sistem unutrašnje kontrole rada policije ili svih zaposlenih, koji za svoj rad odgovara ministru unutrašnjih poslova.
8.	Trebalo bi razmotriti uspostavljanje centralne baze obaveštajnih podataka o korupciji u Sektoru unutrašnje kontrole, kojom bi Sektor bezbedno upravljao i kontrolisao je u skladu sa standardima EU.	Preporuka je delimično opravdana. SUKP bi primenom prethodnih preporuka mogao da obezbedi resurse za uspostavljanje centralne baze obaveštajnih podataka ali u skladu sa svojim nadležnostima – samo za policijske službenike ili zaposlene u MUP ali ne van toga.
9.	Odeljenje za obaveštajni rad i analitiku Sektora unutrašnje	Preporuka je opravdana. Primenom prethodnih preporuka, SUKP bi unutar MUP obezbedio leadersku

	kontrole bi trebalo da izrađuje godišnji izveštaj o napretku, procenu rizika i akcioni plan borbe protiv policijske korupcije u Ministarstvu unutrašnjih poslova.	poziciju u borbi protiv korupcije unutar MUP-a i bio referentna adresa u saradnji sa drugim državnim organima i agencijama.
10	Svi navodi i obaveštajni podaci o korupciji bi trebalo da budu obavezno prosleđivani Sektoru unutrašnje kontrole u roku od 24 sata od saznanja. Ovo bi trebalo da bude uneto u propise Ministarstva.	Preporuka je opravdana. Obavezu propisati Uputstvom o načinu i oblicima vršenja unutrašnje kontrole.
11	Trebalo bi sprovesti analizu bezbednosti celokupnog informacionog sistema kako bi se uspostavila zaštita svih obaveštajnih podataka o korupciji od naovlašćenog ili nepotrebnog pristupa. Trebalo bi primeniti bezbednosnu strukturu „potrebno je da zna“.	Preporuka je opravdana. Aktivnost sprovesti zajednički sa drugim organizacionim jedinicama MUP.
12	Trebalo bi uspostaviti operativnu nezavisnost, a sve istrage da kroz pravosudni sistem odobrava za to određen specijalni tužilac.	Preporuka je opravdana. SUKP ima operativnu nezavisnost u rdu unutar MUP-a, ali primenom nvoG ZKP-a, nezavisnost će samo jačati sa novim ingerencijama tužioca.
13	Predstaviti pozitivan akcioni plan za prijem svih podnosilaca žalbi uz primarnu obavezu službenika koji ih prima da odmah traži i sačuva dokaze. Nepoštovanje bi trebalo da bude disciplinski prekršaj koji povlači sa sobom otpuštanje.	Preporuka je opravdana. SUKP može da inicira dopunu ZoP (pritužbeni postupak i disciplinska odgovornost) i nove oblike kontrole sprovođenja prituženog postupka.
14	Trebalo bi razmotriti donošenje Građanske povelje koja bi predstavljala javnu odgovornost u radu policije navodeći koji je minimum	Preporuka je opravdana. Javna odgovornost u radu policije sadržana je u ZoP, Kodeksu policijske etike i činu polaganja zakletve. MOguće je doneti npr. Deklaraciju zaposlenih u MUP (nabliži oblik građanskoj povelji) koja bi obuhvatila minimum

	standarda usluga koje građani mogu da očekuju.	standarda usluga koje građani mogu da očekuju.
15	Uvođenje strategije NULTE tolerancije po kojoj se neprijavlivanje ili ignorisanje korupcije smatraju disciplinskim prekršajima koji vode otpuštanju.	Preporuka je opravdana. Nulta tolerancija je krajnji cilj koem treba težiti a moguće je dostići ukoliko se uporedo razvijau mehanizmi motivacije za prijavljivanje korupcije, zaštite subjekata koji prijavljuju i objektivne kontrole.
16	Trebalo bi razmotriti uvođenje standardnih istražnih planova, zajedno sa obaveznim podnošenjem izveštaja načelniku Sektora unutrašnje kontrole i unutrašnjim nadzorom.	Preporuka je nejasna. ZoP i dr. Zakoni, podzakonski akti jasno definišu poziciju načelnika SUKP –rukovodi zaokruženom oblašću rada.
17	Nezavisno nadzorno telo sa odgovarajućim ovlašćenjima bi trebalo da bude na raspolaganju da bi štitilo interes javnosti i obezbedilo nepristrasnost, profesionalnost i odgovornost za sva pitanja koja se tiču korupcije.	Preprouka je delimično opravdana. Komenatr za preprouku 13. otvara mogućnost unapređenja pritužbenog postupka. To su okviri u kojima MUP može da jača monitoring, sve drugo u vezi korupcije biće u nadležnosti tužioca. Npr. umeso lica ovlašćenog za nadzor nad radom Komsiija za pritižbe, formirati savet MUP za kontrolu profesionalnih standarda.
18	Davanje poklona policijskim službenicima bi trebalo aktivno obeshrabriti i svesti pod stroge i primenjive smernice. Preporučuje se uvođenje poslovne politike koja definiše primanje poklona i napojnica. One koji žele da daju donaciju ili zahvale službenicima Ministarstva bi trebalo ohrabriti da daju donaciju u neku nacionalnu dobrotvornu svrhu.	Preporuka je delimično opravdana. Zakon o državnim službenicima ima jasne odredbe u vezi primanja poklona i primenjiv je na MUP. Primarnije je kao antikorupcijsku meru uvesti imovinske karte zaposlenih u MUP-u, sa obavezom godišnjeg prijavljivanja o uvećanju imovine.

19	Trebalo bi razmotriti da administrativne funkcije Ministarstva potpadnu pod posebnu oblast poslovanja kako bi se izbeglo kaljanje rada policije zbog proceduralne loše prakse.	Preporuka je van nadležnosti SUKP.
20	Trebalo bi uvesti etičku obuku za službenike Ministarstva da utiče na kulturološke promene neophodne da se iskorene njihovo koruptivno ponašanje i stavovi.	Preporuka je delimično opravdana. MUP ima Plan stručne obuke koji svake godine odobrava ministar i koji sadrži široko poglavlje o policijskoj etici. Izrađen je Priručnik o policijskoj etici u saradnji MUP i OEBS a COPO razvija nove programe na temu praktične primene policijske etike.
21	Neka radna mesta su podložnija korupciji od drugih. Da bi se zaštitili zaposleni u Ministarstvu mora se razviti jak i nametljiv lokalni nadzor.	Preporuka je opravdana. Primeniti predloženu antikorupcijsku meru iz komentara Preporuke 18. i druge (npr. obavezna rotacija kadrova), kako bi stvorili pouzdan i dugoročan mehanizam prevencije.
22	Trebalo bi razviti kulturu vođstva koju odlikuje odgovornost rukovodstva. Zaposleni nastavljaju da budu korumpirani zato što ne postoji strah da će biti otkriveni niti da će rukovodstvo intervenisati preko načelnika odeljenja.	Preporuka je opravdana. Treba favorizovati timski rad rukovodstva u procesu analize i donošenja odluka, kao i jačanje kontrole rada svih neposrednih starešina –bitnog preduslova za jačanje poverenja i supeha.
23	Propusti u nadzoru i rukovođenju bi trebalo da podležu strogoj odgovornosti sa jakim disciplinskim merama protiv neefikasnog vođstva, uključujući otpuštanje.	Preporuka je opravdana. Pored godišnje ocene zaposlenih, uvesti kriterijume za utvrđivanje odgovornosti rukovodilaca za prestupe njegovih službenika (brži premeštaj na drugo radno mesto) jer su uslovi za optužtanje utvrđeni zakonom.
24	Trebalo bi razviti sveobuhvatnu strategiju obrazovanja koja	Preporuka je van nadležnosti SUKP.

	obuhvata savete i uputstva o profesionalnom ponašanju na poslu i van njega.	
25	Odgovarajuće plate i uslovi rada i stručne prakse su od suštinskog značaja za uspostavljanje i održavanje etičke policijske službe u modernoj demokratiji koja dostiže i održava standarde EU.	Preporuka je van nadležnosti SUKP.
26	Trebalo bi osmisliti celovito razrađenu strategiju za prevenciju korupcije i objaviti je zajedno sa akcionim planovima i odgovornim procesima.	Preporuka je dobra. Zahteva zajedničke aktivnosti sa drugim org. jedinicama MUP.
27	Trebalo bi osmisliti potpuno integrisanu Strategiju obrazovanja koja obuhvata vođstvo Ministarstva i policije, visoke rukovodioce, poslove nadzora, operativce i administrativne kadrove. Ona bi trebalo da uključuje i proces edukacije javnosti kako bi se profil anti-korupcijskih aktivnosti podigao na viši nivo.	Preporuka je dobra. Zahteva zajedničke aktivnosti sa drugim org. jedinicama MUP.
28	Anketiranje građana na temu korupcije bi trebalo sprovoditi svake druge godine kako bi se utvrdio stvarni efekat strategije za borbu protiv policijske korupcije koju sprovodi Ministarstvo.	Preporuka je dobra. Nasilac aktivnosti treba da bude SUKP uz pomoć NVO radi objektivizacije istraživanja.
29	Trebalo bi izraditi i primeniti strategiju NULTE tolerancije uz podršku javnosti i sindikata.	Preporuka je dobra. Nasilac aktivnosti SUKP, druge org. jedinice MUP, sindikati i NVO