

APRIL 2014.



KORUPCIJA U GRANIČNOJ POLICIJI SRBIJE

AUTOR: SAŠA ĐORĐEVIĆ

UVOD

Korupcija u graničnoj policiji je veoma važna društvena tema. Činjenice i razlozi koji to objašnjavaju su višestruki. Srbija je tranzitna zemlja koja se graniči sa četiri države članice Evropske unije (EU). Granični prelazi opterećeni su ljudima iz kriminalnog miljea i brojnim iregularnim migrantima. Kriminalne grupe nastoje da stignu do tržišta EU, koja beleži ekonomski rast nakon višegodišnje ekonomske krize (Balcerowicz 2013, 3). Srbija je deo balkanske rute koja im je dobro poznata. Ogromna većina migranata, takođe, do Srbije dolazi nelegalnim prelaskom više međudržavnih granica, na isti način ulazeći i u ovu zemlju. Iregularni migranti koriste usluge organizovanih krijumčarskih grupa koje im za visoku cenu pomažu prilikom prelaska granice i obezbeđuju smeštaj u tranzitnim zemljama (Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila 2013, 9). Srbija je država Zapadnog Balkana, najviše pogođena pritiskom iregularnih migracija (FRONTEX 2013, 12). Za potrebe ove analize, treba imati u vidu i jak intenzitet međunarodnog saobraćaja u Srbiji, naročito tokom letnjeg perioda, što pogoduje „sitnoj“ korupciji. Sve navedeno doprinosi jačanju koruptivnih pritisaka na graničnu policiju Srbije.

Analiza je deo projekta „Umrežavanje i građenje kapaciteta za efektivniju migracionu politiku u Srbiji“ koji Grupa 484 sprovodi zahvaljujući podršci Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu i u partnerstvu sa Beogradskim centrom za ljudska prava i Beogradskim centrom za bezbednosnu politiku. Sadržaj izveštaja je isključiva odgovornost autora.

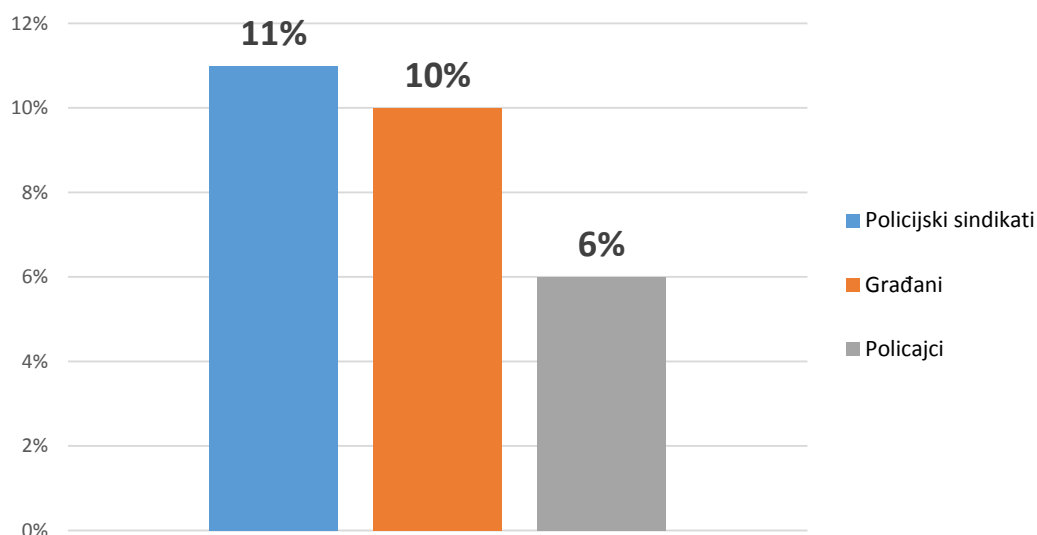
Osnovni cilj ovog istraživanja je da proceni obim korupcije u graničnoj policiji Srbije. Podaci su prikupljeni na osnovu odgovora dobijenih u Upravi granične policije (UGP) i Sektoru unutrašnje kontrole policije (SUKP) na upitnik koji je izradio Centar za istraživanje demokratije (engl. *Centre for the Study of Democracy*),¹ a modifikovao Beogradski centar za bezbednosnu politiku. Pored toga, realizovana je i fokus grupa sa predstavnicima ove dve organizacione celine Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), kao i četiri intervjua sa policijskim službenicima i predstavnicima organizacija civilnog društva.

U prvom delu teksta analizirani su stavovi građana, policijskih službenika i članova policijskih sindikata o stepenu korumpiranosti granične policije Srbije. Nakon toga, predstavljena je procena korupcije u graničnoj policiji Srbije. Zatim su analizirani mehanizmi koji se trenutno koriste u borbi protiv korupcije u Upravi granične policije Srbije.

PERCEPCIJA

Stavovi članova policijskih sindikata (11%) i građana (10%) o korumpiranosti pripadnika granične policije su „oštriji“ u odnosu na stavove anketiranih policajaca (6%) (Grafika 1) (Petrović, Đorđević / Savković 2013; Đorđević 2013; Sektor unutrašnje kontrole policije 2012).² Ipak, percepcija korumpiranosti granične policije dosta je niža (od tri do šest puta) u odnosu na saobraćajnu policiju koja je po stavovima članova policijskih sindikata, građana i policijskih službenika najkorumpiraniji deo policije.

Grafika 1: Procenat građana, policijskih sindikata i policajaca koji smatraju da je granična policija korumpirana

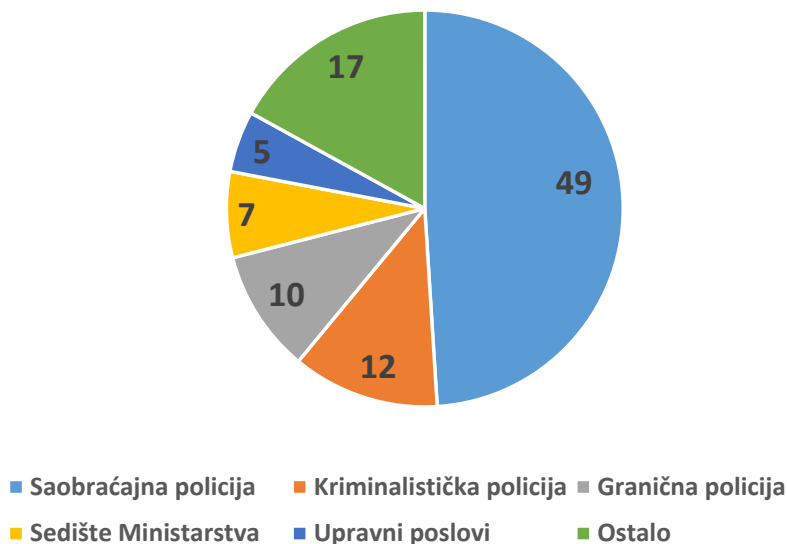


¹ Bugarski Centar za istraživanje demokratije je uz pomoć Evropske agencije za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica EU (FRONTEX) objavio prvi sveobuhvatan izveštaj o korupciji u graničnim policijama država članica Unije u kome su analizirani oblici korupcije i antikorupcijske mere za smanjenje ove pojave u graničnoj policiji. Dostupno na: <http://www.csd.bg/artShow.php?id=16109>.

² Nalazi su dobijeni na osnovu istraživanja javnog mnjenja Beogradskog centra za bezbednosnu politiku koje je realizovano u aprilu 2013. godine, te intervjua sa članovima policijskih sindikata koji su sprovedeni u maju 2013. godine, i najzad anketiranjem policijskih službenika u realizaciji SUKP-a.

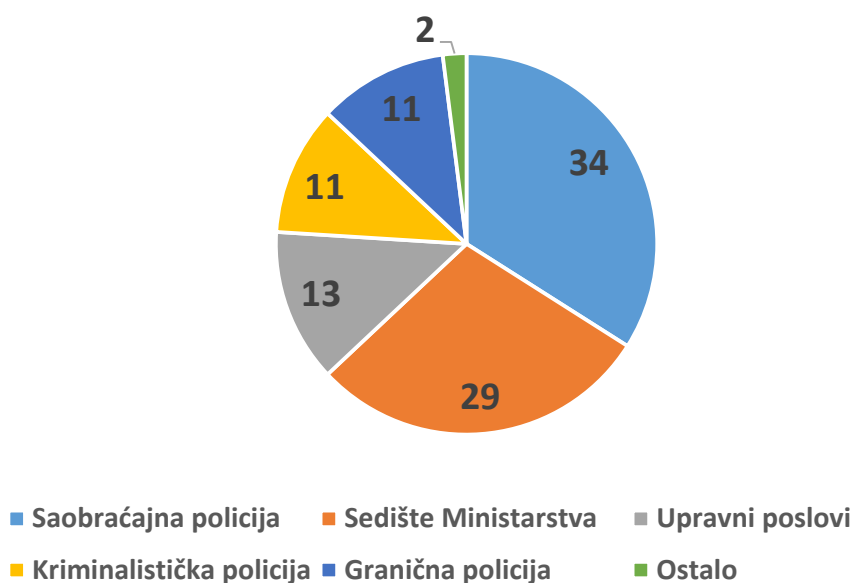
Građani Srbije smatraju da je korupcija najprisutnija u saobraćajnoj, kriminalističkoj i graničnoj policiji (Petrović, Đorđević / Savković 2013, 14). Zaključak je da su oni delovi policije koji su najčešće u kontaktu sa građanima najlošije ocenjeni (Grafika 2).

Grafika 2: Stavovi građana o tome koji su delovi Ministarstva unutrašnjih poslova najkorumpiraniji



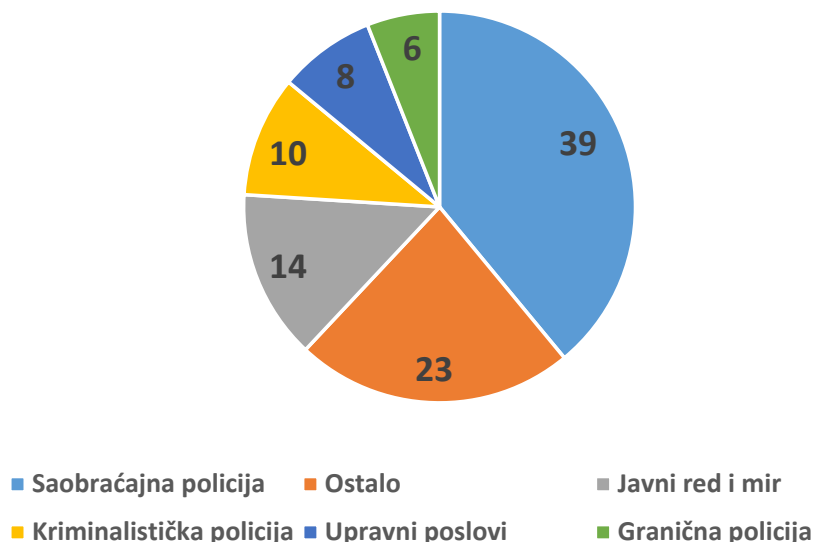
Granična policija Srbije je za članove policijskih sindikata manje korumpirana od zaposlenih u sedištu Ministarstva, te saobraćajne policije, kriminalističke policije i osoba koje rade na poslovima izdavanja ličnih dokumenata (Grafika 3) (Đorđević 2013, 62).

Grafika 3: Stavovi članova policijskih sindikata o tome koji su delovi Ministarstva unutrašnjih poslova najkorumpiraniji



Pripadnici granične policije Srbije su, prema istraživanju SUKP-a, u mnogo manjoj meri korumpirani nego policajci koji rade na odražavanju javnog reda i mira i bezbednosti u saobraćaju (Grafika 4) (Sektor unutrašnje kontrole policije 2012).

Grafika 4: Stavovi policajaca o tome koji su delovi Ministarstva unutrašnjih poslova najkorumpiraniji prema istraživanju Sektora unutrašnje kontrole policije



PROCENA

Rizični delovi granične policije zbog korupcije

Uprava granične policije smatra da ne postoje visoki rizici da pripadnici granične policije budu korumpirani.³ Suprotno tome, SUKP tvrdi da postoje devet visoko rizičnih delova UGP-a u kojima postoji opasnost da granični policajci budu korumpirani.⁴ Zanimljivo je da je visoki predstavnik UGP-a upravo „velike“ granične prelaze (posebno prema državama članicama EU) naveo kao posebno rizične delove granične policije za korupciju. Takvo mišljenje je suprotno od zvaničnog stava UGP-a.⁵

Koruptivni pritisci na graničnim prelazima za drumski saobraćaj

Istraživanja u državama članicama EU pokazuju da na velikim graničnim prelazima za drumski saobraćaj postoje visoki rizici od korupcije (Centre for Study of Democracy 2012,

³ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

⁴ To su: (1) granični prelazi za drumski saobraćaj; (2) granični prelazi za pogranični saobraćaj; (3) regionalni centar prema Mađarskoj; (4) regionalni centar prema Rumuniji (sever); (5) regionalni centar prema Rumuniji (jug); (6) regionalni centar prema Bugarskoj; (7) regionalni centar prema Makedoniji; (8) službenici koji obavljaju kontrolu kamiona; (9) službenici koji obavljaju kontrolu autobusa (Odgovor SUKP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014).

⁵ Nalaz dobijen tokom izlaganja predstavnika UGP-a, Regionalna konferencija o sprečavanju i istraživanju korupcije na granicama, 27. februar 2014. godine, Beograd

62). To se slaže sa nalazom Sektora unutrašnje kontrole policije u Srbiji koji smatra da visoki rizici od pojave korupcije u graničnoj policiji postoje na graničnim prelazima za dru-

Na graničnim prelazima na kojima je veći intenzitet prelaska građana i robe postoji veća opasnost od toga da granični policajci budu korumpirani (Sektor unutrašnje kontrole policije 2014, 5).

mski saobraćaj i za prekogranični saobraćaj.⁶ Uprava granične policije je drugačijeg stava. Po njima, rizici od korupcije na graničnim prelazima za drumski saobraćaj su srednjeg nivoa, dok u onim za prekogranični saobraćaj nema rizika.⁷ Najveći problemi postoje tokom letnje sezone kada veliki broj putnika (naročito iz Turske) prolazi kroz Srbiju. Tako je u avgustu 2013. godine preko graničnog prelaza Horgoš samo za jedan vikend prešlo preko 200.000 putnika (RTV 2013). Ovakav ogroman priliv putnika koji prelaze granicu stvara gužvu na prelazima čime je otvorena prilika za koruptivno delovanje jer putnici

žele da izbegnu duga čekanja.⁸ To je u skladu sa ocenom SUKP-a i UGP-a da postoji rizik od korupcije službenika koji obavljaju poslove zaštite državne granice na drumskim graničnim prelazima.⁹ Posebno su pripadnici granične policije na prelazima sa Mađarskom („Horgoš“, „Kelebija“, „Bezdan“) i Rumunijom („Vatin“, „Srpska Crnja“) podložni korupciji.¹⁰

Prilike za korupciju tokom kontrole autobusa, kamiona i putničkih vozila

Iregularni migranti u kontinuitetu već nekoliko godina koriste upravo autobuse, automobile, kamione, razna putnička i teretna vozila kao sredstvo za ulazak na teritoriju država članica EU (FRONTEX 2013, 23). Sektor unutrašnje kontrole policije i UGP smatraju da postoji rizik srednjeg nivoa od pojave korupcije kod graničnih policajaca koji vrše kontrolu putničkih vozila.¹¹ Tokom 2014. godine zapaženo je u većoj meri korišćenje putničkih vozila za krijumčarenje iregularnih migranata zbog čega postoje veće šanse za korupciju onih graničnih policajaca koji vrše kontrolu automobila.¹² Razmnomilaženja u stavovima između SUKP-a i UGP-a o nivou korupcije postoje kod onih policajaca koji vrše kontrolu autobusa i kamiona, tako da nije jasno gde je najpre potrebno pojačati primenu antikorupcijskih mera prilikom kontrole motornih vozila. Uprava granične policije smatra da rizici od korupcije ne postoje prilikom kontrole kamiona,¹³ dok je SUKP suprotnog mišljenja. Takođe, rizici od korupcije prilikom kontrole autobusa definitivno postoje, ali je percipirani nivo rizika različit – SUKP smatra da je taj rizik visokog intenziteta, dok UGP smatra da je srednjeg intenziteta.¹⁴ Korupcija graničnih policajaca prilikom kontrole motornih vozila otežana je zbog prisustva kamera koje pokrivaju trake na putu za motorna vozila i postojanja policijskih kućica na graničnim prelazima, kao i činjenice da skeniranje pasoša putnika ostavlja elektronski trag. Može se reći da je zahvaljujući ovim preventivnim merama lako moguće utvrditi ko je

⁶ Odgovor SUKP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

⁷ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

⁸ Intervju, anonimni izvor, decembar 2013.

⁹ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014; Odgovor SUKP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

¹⁰ Intervju, anonimni izvor, decembar 2013.

¹¹ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014; Odgovor SUKP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

¹² Intervju, anonimni izvor, mart 2014.

¹³ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

¹⁴ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014; Odgovor SUKP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

propustio putnika koji ne ispunjava uslove za putovanje u inostranstvo,¹⁵ ali je izvesno da i dalje postoji mogućnost za koruptivno delovanje. Dodatna mogućnost korumpiranosti pripadnika granične policije je ta da su vozači kamiona, automobila i autobusa, kao i putnici sa autobuskih linija, najverovatnije spremni na koruptivno ponašanje u odnosu na njih.¹⁶

Mladi granični policajci su podložni korupciji

Prema mišljenju UGP-a, utvrđen je rizik srednjeg nivoa od korupcije kod mladih pripadnika granične policije.¹⁷ Sektor unutrašnje kontrole policije nema podataka o demografskoj, samim tim ni starosnoj, strukturi korumpiranih policajaca, te nisu predložili odgovor na pitanje o odnosu između godina života i podložnosti korumpiranom ponašanju u policiji. Postoji nekoliko razloga zbog kojih su mladi pripadnici granične policije podložni korupciji. Pre svega, često su istih ili sličnih godina kao i pripadnici kriminalnih grupa (Centre for Study of Democracy 2012, 65). Sasvim je moguće da znaju članove kriminalnih grupa jer žive u istim pograničnim mestima i posećuju ista mesta za izlaske. Mladi, neiskusni, policajci, lako mogu da budu uključeni u koruptivne radnje: član kriminalne grupe koga znaju može im tražiti „sitnu“ uslugu, može im biti ponuđena dobit ili usluga (Centre for Study of Democracy 2012, 62), kao što su, na primer, novac ili seksualne usluge. Upravo prilikom trgovine ljudima, kriminalne grupe se najčešće koriste novcem ili omogućavanjem pružanja seksualnih usluga policajcima kako bi žrtvama trgovine omogućili prelazak granice.¹⁸ Nesvesno, mladi policajci mogu da uđu i u znatno ozbiljnije kriminalne radnje. Više od polovine graničnih policija država članica EU su isto tako obeležile mlade policajce kao one kod kojih postoji veći rizik da budu korumpirani (Centre for Study of Democracy 2012, 66).

„Zelena linija“ je naročito problematična

Najveći broj iregularnih migranata pokušava da uđe u Srbiju, a zatim i pređe u neku od država članica EU sa kojom se Srbija graniči, preko tzv. „zelene linije“ i to najčešće u mraku (Vukosavljević 2013). To su delovi državne granice na kojima postoji manji obim kontrole jer je reč o otvorenom teritorijalnom prostoru. Najčešće su to livade, njive ili šume. „Zelena linija“ identifikovana je kao rizična od korupcije s obzirom na to da MUP nije bio potpuno spreman da preuzme obezbeđivanje granica od Vojske Srbije, koje je završeno 2007. godine. Predstavnicima UGP-a smatraju da izvršna vlast u Srbiji nije uložila dovoljno sredstava za obezbeđivanje granice, te da je MUP započeo taj posao bez dovoljno sredstava i ljudstva. Ljudski resursi su preuzimani iz Vojske i područnih policijskih stanica, ali je kvalitet tog kadra bio neodgovarajući.¹⁹ Takođe, trenutno su tehnički uslovi za rad UGP-a nedovoljni

¹⁵ Nalaz dobijen tokom fokus grupe sa predstavnicima UGP-a i SUKP-a, novembar 2013.

¹⁶ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014; Odgovor SUKP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

¹⁷ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

¹⁸ Intervju, ASTRA, mart 2014.

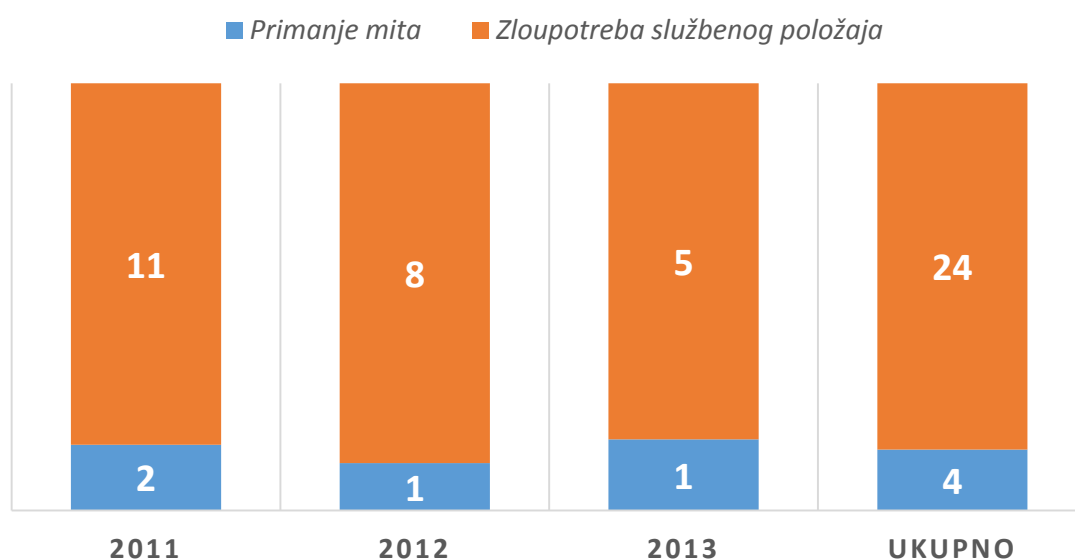
¹⁹ Nalaz dobijen tokom fokus grupe sa predstavnicima UGP-a i SUKP-a, novembar 2013.

ni, posebno na južnim granicama.²⁰ Međutim, prelazak preko „zelene linije“ nemoguć je bez prethodnih saznanja o vremenskom rasporedu obavljanja kontrole tog dela granice.²¹ Ovde, naime, postoji mogućnost da pripadnici granične policije prethodno obaveste kriminalne grupe o trenutku kada kontrole neće biti na određenom delu granice, tako da je iregularni migranti mogu bez problema preći. Postoji mogućnost da i sami iregularni migranti, posebno oni maloletni, budu upućeni na zadatak da prate obrazac kontrole na određenom delu granične linije i utvrde u kom trenutku je moguće preći granicu.

Oblici korupcije u graničnoj policiji

U graničnoj policiji Srbije utvrđeno je pet glavnih oblika korupcije: (1) pružanje policijskih informacija pripadnicima kriminalnih grupa; (2) zloupotreba policijskih ovlašćenja radi dobijanja imovinske koristi; (3) omogućavanje prelaska državne granice onim licima kojima je prelazak zabranjen; (4) učestvovanje u ilegalnoj trgovini cigaretama; (5) umešanost u krijumčarenje iregularnih migranata i u trgovinu ljudima. Sve pomenute koruptivne radnje nisu prisutne u istom intenzitetu, već se javljaju često ili povremeno, ili postoji sumnja da su pripadnici granične policije uključeni u takve radnje, ali to još uvek nije otkriveno. Sektor unutrašnje kontrole policije je najviše krivičnih prijava podneo protiv graničnih policajaca zbog zloupotrebe službenog položaja (Grafika 5). U 2013. godine zabeležen je jedan slučaj udruživanja radi vršenja krivičnih dela.

Grafika 5: Broj podnetih prijava Sektora unutrašnje kontrole protiv graničnih policajaca



²⁰ Intervju, anonimni izvor, mart 2014.; Intervju, ASTRA, mart 2014.

²¹ Intervju, anonimni izvor, mart 2014.

Pružanje informacija pripadnicima kriminalnih grupa

Pripadnici granične policije Srbije povremeno pružaju informacije kriminalnim grupama.²² Rečena koruptivna radnja predstavlja težu povredu službene dužnosti jer policajac koristi status policijskog službenika u neslužbene svrhe.²³ Uvidom u podatke koje policija poseduje,

Na graničnom prelazu „Rujan“ prema Makedoniji prijavljen je slučaj graničnog policajca koji je pružao informacije kriminalnoj grupi koja se bavila krijumčarenjem robe o položaju i kretanju granične policije (Sektor unutrašnje kontrole policije 2014, 6).

policajac može da obavesti članove kriminalnih grupa da u bazama podataka policije ne postoje nikakve informacije o njima, tako da oni mogu bez poteškoća da pređu granični prelaz. Postoji mogućnost da granični policajac pruži podatke kriminalnim grupama o vremenu i mestu granične kontrole, tako da oni mogu na vreme da izbegnu kontrolu i pređu neprimetno granični prelaz. Situacija je znatno ozbiljnija kada policajac pruži poverljive podatke članovima kriminalnih grupa jer se time utiče na konačan ishod istrage. Ovakva praksa otkrivena je i u devet država članica EU koje povremeno utvrđuju umešanost pripadnika granične policije u neza-

konito pružanje informacija kriminalnim grupama (Centre for Study of Democracy 2012, 54). Granični policajci u Srbiji najčešće obavestavaju kriminalne grupe o informacijama do kojih dolaze pristupom u informacione sisteme UGP-a.²⁴ Pripadnici kriminalnih grupa će najverovatnije stalno pokušavati da korumpiraju granične policajce kako bi nesmetano obavili svoje poslove.²⁵

Zloupotreba ovlašćenja radi dobijanja imovinske koristi

Uprava granične policije povremeno utvrđuje da njeni pripadnici, koristeći svoja službena ovlašćenja, prisvajaju imovinu koju poseduju pritvorenici, iregularni migranti, tražioci azi-

Zamenik komandira na graničnom prelazu „Đerdap“ odobrio je svojim zaposlenima da iznesu 4,5 tone ogrevnog uglja u vlasništvu MUP-a i koriste ga za svoje potrebe (Sektor unutrašnje kontrole policije 2014, 5).

la iz Srbije, pripadnici kriminalnih grupa ili imovinu koja je u vlasništvu MUP-a.²⁶ Vlasnici te imovine su nekada i žrtve trgovine ljudima.²⁷ Najčešće je reč o krađi novca, prisvajanju ličnih stvari ili prisvajanju tereta sa motornih vozila. Zanimljivo je da SUKP nije do sada nikada delovao na osnovu ovakve prakse pripadnika granične policije.²⁸ To navodi na pretpostavku da UGP ne obavestava SUKP o zloupotrebi policijskih ovlašćenja radi dobijanja imovinske koristi, ili da želi da rečene oblike „sitne“ korupcije reši u okviru svoje organizacione jedinice. Ovakva praksa se povremeno utvrđuje i u osam država članica EU, dok u dve često (Centre for Study

²² Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014; Odgovor SUKP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

²³ Čl. 157, Zakon o policiji, Sl. glasnik br. 101/2005, 63/2009 - odluka US i 92/2011.

²⁴ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014; Odgovor SUKP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

²⁵ Odgovor SUKP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

²⁶ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

²⁷ Intervju, ASTRA, mart 2014.

²⁸ Odgovor SUKP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

of Democracy 2012, 57). Iregularni migranti koji prolaze kroz Srbiju navode, da granični policajci koji rade na graničnom prelazu sa Mađarskom traže i uzimaju novac od njih radi boljeg tretmana²⁹ – propuštanja preko granice, kvalitetnijih uslova boravka u pritvoru, ili nelišavanja slobode.

Dozvoljava se prelazak granice iako je zabranjen

Na graničnom prelazu „Mokranje“ prema Bugarskoj i „Kelebija“ prema Mađarskoj prijavljeni su granični policajci zbog korupcije jer su omogućavali licima, koja su prevozila tehničku robu za prodaju, nesmetan prelaz preko granice (Sektor unutrašnje kontrole policije 2014, 5).

Posebno zabrinjava povremena praksa graničnih policajaca u Srbiji da licima kojima je zabranjen prelazak državne granice, jer se nalaze na poternicama ili su na uslovnoj slobodi, omoguće prelaz preko granice.³⁰ Posledice ovakve prakse mogu biti ozbiljne jer mogu da ugroze policijsku istragu. Pristup osumnjičenom licu mnogo je teži nakon njegovog prelaska granice, jer izlazak iz zemlje osumnjičene osobe povlači pokretanje složene procedure međunarodne pravne pomoći. Takođe, ova koruptivna radnja može da bude i kriminalni oblik pružanja zaštite

osobama koje su uključene u privredni kriminal: ako se utvrdi da je pre prelaska državne granice postojao dogovor između graničnog policajca i kriminalne grupe. Postoji sumnja da granični policajci prihvataju mito ili seksualne usluge radi omogućavanja neometenog prelaska državne granice, ali to još uvek nije otkriveno.³¹

Umešanost u „šverc“ cigaretama

Zamenik komandira na graničnom prelazu „Đerdap“ je omogućio licu koji je prenosilo cigarete iz Srbije u države članice EU prelaz granice bez kontrole u zamenu za novac (Sektor unutrašnje kontrole policije 2014, 6).

Sektor unutrašnje kontrole policije procenjuje da su granični policajci veoma umešani u ilegalnu trgovinu cigaretama.³² Nasuprot tome, UGP nikada nije utvrdila da je neko od njenih pripadnika učestvovao u ovoj kriminalnoj radnji.³³ Trenutno, nije moguće obrazložiti tačno zbog čega postoji ovako suprotan stav ove dve organizacione celine u MUP-u. Prva mogućnost je da SUKP nije na odgovarajući način uradio procenu umešanosti graničnih

policajaca u ilegalnu trgovinu cigaretama i duvanom. Druga mogućnost je ta da UGP ne želi da otkrije da su neki njeni pripadnici umešani u ovu kriminalnu radnju. Međutim, činjenica je da je u EU ilegalna trgovina cigaretama postala jedan od najvećih „pokretača“ korupcije u graničnoj policiji (Centre for Study of Democracy 2012, 52). U Srbiji je od početka 2013. godine povećan intenzitet ilegalne trgovine cigaretama i duvana. Pored toga, postoje procene da se u Srbiji nalazi oko 4.000 tona duvana izvan regularnih tržišnih tokova (B92

²⁹ Intervju, anonimni izvor, mart 2014.

³⁰ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014; Odgovor SUKP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

³¹ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

³² Odgovor SUKP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

³³ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

2013). Zbog svega navedenog, potrebno je obratiti posebnu pažnju na moguću umešanost pripadnika granične policije u „šverc“ cigareta i duvana.

Organizovani kriminal i migracije

Sektor unutrašnje kontrole policije nije do sada otkrio, ali sa sigurnošću smatra, da postoji umešanost graničnih policajaca u krijumčarenje iregularnih migranata i u trgovinu ljudima.³⁴ Informacije o tome se najčešće dobijaju preko iregularnih migranata koji su vraćeni u Srbiju iz drugih zemalja. To znači da pripadnici granične policije obezbeđuju ili pružaju po-

Analizom presuda u predmetima trgovine ljudima u Srbiji dobijen je nalaz da su u svakom slučaju trgovine uključena barem dva policajca, koji nisu nužno pripadnici granične policije (Intervju, ASTRA, mart 2014).

moć ilegalnom ulasku migranta u drugu državu radi sticanja materijalne ili finansijske dobiti.³⁵ Prilikom trgovine ljudima, umešanost graničnih policajaca može biti pasivna – tako što ignorišu ili tolerišu proces trgovine, odnosno aktivna, direktnim učestvovanjem u trgovini (Programme against Corruption and Organised Crime in South-eastern Europe 2002, 6). Granični prelaz prema Mađarskoj naročito je problematičan, jer predstavlja glavni deo zapadnobalkanske rute ka EU. U okolini Subotice deluju kriminalne grupe koje pomažu iregularnim migrantima iz Afrike, Azije i sa Bliskog Istoka da

pređu granicu sa Mađarskom. Upravo delovanje ovih kriminalnih grupa proizvodi veliki rizik od korupcije prema graničnim policajcima u Regionalnom centru prema Mađarskoj.³⁶ U prilog tome da postoji mogućnost da granični policajci budu korumpirani ide i procena da iregularni migranti najverovatnije i sami pokušavaju da direktno korumpiraju pripadnike granične policije.³⁷ Od marta 2013. godine, iregularni migranti sve češće, da bi ušli u Srbiju, koriste granični prelaz sa Crnom Gorom.³⁸

BORBA

Ne postoji plan borbe protiv korupcije u graničnoj policiji

Uprava granične policije do sada nije izradila nikakav plan borbe protiv korupcije ili celovitu analizu rizika od pojave korupcije u graničnoj policiji. Antikorupcijske mere UGP sprovodi na osnovu Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije iz 2013. godine.³⁹ Problem je u tome što ovim akcionim planom nisu predviđene konkretne mere za smanjenje korupcije u graničnoj policiji, već se mere tiču jačanja sposobnosti SUKP-a u borbi protiv korupcije u policiji. Posledično, to može da utiče na smanjenje korupcije u graničnoj policiji, ali takav rezultat nije izvestan. Jedina mera predviđena Akcionim

³⁴ Nalaz dobijen tokom fokus grupe sa predstavnicima UGP-a i SUKP-a, novembar 2013.

³⁵ Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, koji predstavlja dopunu Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 6/2001.

³⁶ Intervju, anonimni izvor, decembar 2013.

³⁷ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

³⁸ Intervju, anonimni izvor, mart 2014.

³⁹ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

planom koja, u ograničenoj meri, može da utiče na smanjenje korupcije u graničnoj policiji je uvođenje video nadzora u carinskim ispostavama na graničnim prelazima (Vlada Republike Srbije 2013, 12). Sektor unutrašnje kontrole policije smatra da je odgovornost UGP-a da izradi plan i analizu rizika od korupcije u graničnoj policiji. Trenutni kapaciteti SUKP-a su nedovoljni da bi izradili takvu analizu rizika.⁴⁰ Zanimljivo je da UGP ipak radi svojevrstne analize na osnovu intenziteta saobraćaja na graničnim prelazima, putem kojih utvrđuje rizike od korupcije u graničnoj policiji.⁴¹ Takvi dokumenti su ograničeni jer se bave samo jednim rizikom od korupcije – propuštanjem prilikom prelaska državne granice – i ne utiču u potpunosti na smanjenje korupcije u graničnoj policiji. Analize rizika od korupcije u graničnoj policiji se redovno rade u osam država članica EU, dok se u istom broju članica takve analize rade povremeno (Centre for Study of Democracy 2012, 97).

Borba protiv korupcije u graničnoj policiji najviše zavisi od anonimnih poruka

U najvećoj meri, smanjenje korupcije u graničnoj policiji zavisi od anonimnih poruka. To važi i za šest država članica EU (Centre for Study of Democracy 2012, 116). Sektor unutrašnje kontrole policije, najčešće nakon dobijanja anonimne poruke, pokreće istragu.⁴² Uprava granične policije smatra da je to najčešći način utvrđivanja koruptivnog delovanja graničnog policajca.⁴³ U najvećem broju država članica EU borba protiv korupcije zavisi od pritužbi građana ili se pokreće kada se tokom neke istrage utvrdi sumnja da je pripadnik granične policije korumpiran (Centre for Study of Democracy 2012, 116). Na osnovu takvih mehanizama borbe protiv korupcije u Srbiji se retko pokreću istrage protiv pripadnika granične policije.⁴⁴ Još veći problem je u tome što se putem mehanizama kao što su analize rizika i preventivne ili redovne kontrole SUKP-a nikada ne pokreću istrage u vezi sa korupcijom u graničnoj policiji.⁴⁵

Prevenција korupcije nije u fokusu

Uprava granične policije u prevenciji korupcije najviše se oslanja na rad SUKP-a i njegove izveštaje u kojima je data analiza rizika od korupcije. Takve izveštaje SUKP retko sačinjava.⁴⁶ Sa druge strane, Uprava granične policije do sada nije koristila preventivne mehanizme protiv korupcije kao što su: (1) procene rizika od korupcije pojedinaca ili organizacionih delova UGP-a; (2) procene efikasnosti operativnih procedura čiji je cilj smanjenje korupcije; (3) razvoj profila korumpiranog policajca; (4) izveštaji Službe interne revizije čija je nadležnost da ocenjuje upravljanje javnim finansijama u MUP-u; (5) praćenje saslušanja pripadnika UGP-a na osnovu čega je moguće saznati više o koruptivnom delovanju pripadnika

⁴⁰ Nalaz dobijen tokom rada fokus grupe sa predstavnicima UGP-a i SUKP-a, novembar 2013.

⁴¹ Nalaz dobijen tokom izlaganja predstavnik UGP-a, Regionalna konferencija o sprečavanju i istraživanju korupcije na granicama, 27. februar 2014. godine, Beograd.

⁴² Odgovor SUKP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

⁴³ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

⁴⁴ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

⁴⁵ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

⁴⁶ Odgovor SUKP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

granične policije; (6) nasumična provera radnog mesta zaposlenog u UGP-u ili pak testovi integriteta.⁴⁷

U borbi protiv korupcije najvažnije su operativne mere

Uprava granične policije najviše se oslanja na operativne i tehničke mere koje sprečavaju korupciju u konkretnim situacijama. Reč je najviše o nasumičnim rotacijama pripadnika granične policije na dnevnim dužnostima jer se time smanjuje verovatnoća uspostavljanja odnosa sa osobama koje nude korupciju. Međutim, ova mera se samo povremeno primenjuje.⁴⁸ Takođe, graničnom policajcu veoma je lako da izmeni smenu obavljanja dužnosti jer se uglavnom o tome dogovara sa kolegama.⁴⁹ Realizacijom rotacija granični policajac nije upoznat sa vremenskim periodom koji će provesti na određenoj dužnosti i u kom trenutku će se taj zadatak desiti. Tako je, na primer članovima kriminalnih grupa, otežano uspostavljanje odnosa sa graničnim policajcem jer nisu upoznati sa time kada je određeni policajac na dužnosti. Ovakva mera zajedno sa ograničavanjem korišćenja/nošenja mobilnog telefona, što uopšte ne koristi UGP u Srbiji, može da bude jako korisna alatka u rešavanju ozbiljnih kriminalnih radnji (Centre for Study of Democracy 2012, 100). Trenutno nije sigurno ni da li UGP-e kontroliše privatni život pripadnika granične policije, uključujući životni standard i lične kontakte. U zvaničnom odgovoru UGP-a kaže se da ovakva mera nikada nije korišćena radi utvrđivanja korupcije kod graničnih policajaca. Međutim, postoje podaci na osnovu kojih se zaključuje suprotno: zna se da postoji tzv. „vizuelna“ kontrola putem koje se proverava imovinsko stanje graničnih policajaca, naročito u slučajevima kada se policajci voze skupim automobilima ili žive u dobro opremljenim kućama, što govori o nesrazmernom odnosu između imovine i plate koju granični policajac dobija.⁵⁰

Za smanjenje korupcije neophodna je plata od 120.000 dinara za rukovodioce

Trenutna prosečna plata u UGP-u za zaposlene na nižim pozicijama je 45.000 dinara. Početna je pet hiljada manje. Rukovodioci u graničnoj policiji primaju nešto veću platu koja iznosi 70.000 dinara. Međutim, rečeni iznos plata nije dovoljan za smanjenje korupcije, već je potrebna plata za oko 60% veća od sadašnje po proceni UGP-a. Za zaposlene na nižim pozicijama željena plata je 80.000 dinara, dok je za rukovodioce 120.000 dinara.⁵¹ Većina graničnih policija država članica EU takođe smatra da su neophodne veće plate radi smanjenja korupcije. Tako bi u Estoniji željena plata trebalo da bude veća za 20%, u Grčkoj za 111%, dok u Rumuniji za 174% i Bugarskoj za 197% (Centre for Study of Democracy 2012, 68). Razmer željenih prema postojećim platama povećava se u državama članicama EU koje se nalaze u Jugoistočnoj Evropi, što je i razumljivo zbog lošijeg ekonomskog

⁴⁷ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014; Odgovor SUKP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

⁴⁸ Nalaz dobijen tokom izlaganja predstavnik UGP-a, Regionalna konferencija o sprečavanju i istraživanju korupcije na granicama, 27. februar 2014. godine, Beograd.

⁴⁹ Intervju, anonimni izvor, mart 2014.

⁵⁰ Nalaz dobijen tokom izlaganja predstavnik UGP-a, Regionalna konferencija o sprečavanju i istraživanju korupcije na granicama, 27. februar 2014. godine, Beograd.

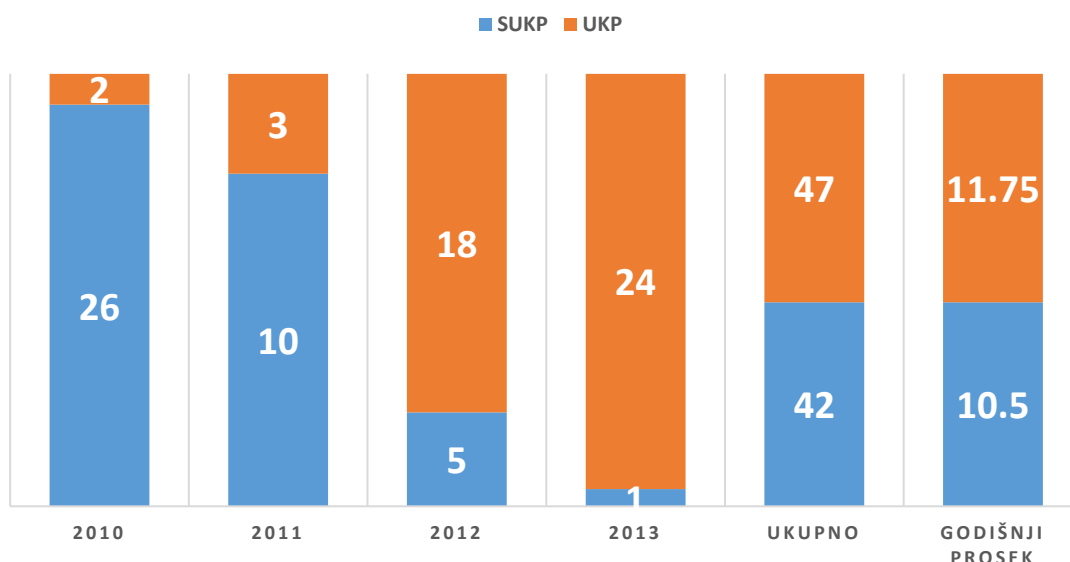
⁵¹ Odgovor UGP-a na upitnik BCBP-a, januar 2014.

standarda u odnosu na Zapadnu Evropu. Razlika između postojeće i željene plate je važna jer odlikava novčanu vrednost zbog koje su granični policajci spremni da zloupotrebe svoja ovlašćenja.

Rezultati borbe protiv korupcije u graničnoj policiji

Ukupno je 89 krivičnih prijava podneto protiv graničnih policajaca od 2010. do kraja 2013. godine. Dve organizacione jedinice MUP-a zadužene su za vođenje istraga protiv pripadnika granične policije: Uprava kriminalističke policije i Sektor unutrašnje kontrole policije. Broj podnetih krivičnih prijava SUKP-a protiv pripadnika granične policije je od 2010. do kraja 2013. godine u padu. Uprava kriminalističke policije (UKP) godišnje podnese, u proseku, 11 krivičnih prijavu protiv pripadnika granične policije i taj broj je svake godine (počev od 2010) sve veći (Grafika 6). Trenutno je UKP efikasniji u istragama korupcije u redovima granične policije. Najveća razlika uočena je tokom 2013. godine kada je SUKP uspeo da podnese samo jednu, dok je UKP podneo 24 krivične prijave, što je i najveći broj njihovih prijava od 2010. godine. Stiče se utisak da su koruptivne radnje graničnih policajaca sve složenije pa je neophodno da ih istražuje i utvrđuje UKP koji ima znatno jače kapacitete nego SUKP. Operativna sposobnost SUKP-a da istražuje slučajeve korupcije u koje su uključeni granični policajci je slabija od UKP-a jer nema dovoljne finansijske, materijalne i ljudske resurse.

Grafika 6: Krivične prijave protiv graničnih policajaca od 2010. do kraja 2013. godine



ZAKLJUČAK

Više od 80 podnetih krivičnih prijava zbog korupcije protiv graničnih policajaca u protekle četiri godine ukazuju na to da postoji problem. Stanje se dodatno usložnjava s redovnim godišnjim povećanjem tranzita iregularnih migranata kroz Srbiju. Njihova željena destina-

cija su države EU. Veliki koruptivni pritisci takođe postoje na graničnim prelazima sa državama članicama EU zbog povećanog intenziteta robnog i drumskog saobraćaja. Pri tome, ljudski i materijalni resursi UGP-a su skromni, a prilike za korupciju graničnih policajaca brojne – od „običnog” propuštanja putničkih vozila tokom letnje sezone, preko pružanja informacija organizovanim kriminalnim grupama o mestu i vremenu granične kontrole, do umešanosti u različite kriminalne radnje kao što je „šverc” cigareta. Sve to zajedno zahteva ozbiljniji pristup borbi protiv korupcije u graničnoj policiji: češće rotacije na dužnostima, elektronski nadzor rada zaposlenih, kvalitetnije bezbednosne provere novih graničnih policajaca, stalni nadzor i kontrola rada, te jasnije analize rizika od korupcije i jačanje preventivnih mehanizama borbe protiv korupcije.

Literatura

- B92. 2013. *Šverc cigareta odnese 170 miliona evra*. 21. novembar. Poslednji pristup 3. mart 2014. http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2013&mm=11&dd=21&nav_id=780294.
- Balcerowicz, Leszek. 2013. „Economic Growth in the European Union“. *Lisbon Council Initiative*. Poslednji pristup 13. mart 2014. <http://www.lisboncouncil.net/component/downloads/?id=924>.
- Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila. 2013. *Analiza - tražioci azila u Srbiji i srpski azilanti u Evropi*. Poslednji pristup 26. februar 2014. http://www.apc-cza.org/images/publikacije/APCCZA_Analiza2013.pdf.
- Centre for Study of Democracy. 2012. *Anti-Corruption Measures in EU Border Control*. Poslednji pristup 25. februar 2014. <http://www.csd.bg/artShow.php?id=16109>.
- Đorđević, Saša. 2013. „Pronađeni u prevodu: građani i policajci o korupciji u policiji“. *Zbirka predloga praktične politike o reformi policije u Srbiji* (Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beogradski centar za ljudska prava) (9): 54-78. <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/5186/Zbirka-predloga-prakticne-politike-za-reformu.shtml>.
- FRONTEX. 2013. *Western Balkans Annual Risk Analysis 2013*. Warsaw: FRONTEX.
- Petrović, Predrag, Saša Đorđević, / Marko Savković. 2013. *Građani Srbije o korupciji u policiji*. Istraživanje javnog mnjenja, Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku. <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/5119/Gradjani-Srbije-o-korupciji-u-policiji.shtml>.
- Programme against Corruption and Organised Crime in South-eastern Europe. 2002. *Trafficking in Human Beings and Corruption*. Report on the regional seminar, Portoroz: Council of Europe.
- RTV. 2013. *Preko Horgoša za vikend prešlo 200 hiljada putnika*. 5. avgust. Poslednji pristup 5. mart 2014. http://www.rtv.rs/sr_lat/vojvodina/subotica/preko-horgosa-za-vikend-preslo-200-hiljada-putnika_412337.html.

- Rusev, Atanas. 2013. *Human Trafficking, Border Security and Related Corruption in the EU*. October. Poslednji pristup 25. februar 2014. <http://www.dcaf.ch/Publications/Human-Trafficking-Border-Security-and-Related-Corruption-in-the-EU>.
- Sektor unutrašnje kontrole policije. 2014. *Skorašnji slučajevi istraga koruptivnog postupanja pripadnika granične policije i carine*. Beograd, 28. februar.
- Sektor unutrašnje kontrole policije. 2012. *Strateško obaveštajna procena korupcije u policiji*. Izveštaj, Beograd: Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije.
- Večernje novosti. 2013. „Komandir prevezio azilante“. Belgrade, 26. jun.
- Vlada Republike Srbije. 2013. „Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2012-2018“. *Ministarstvo pravde i državne uprave*. 25. avgust. Poslednji pristup 6. mart 2014. <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/38/protiv-korupcije.php>.
- Vukosavljević, Danijela. 2013. „Azilantsko predsooblje za Evropu“. *Politika*. 4. decembar. Poslednji pristup 6. mart 2014. <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Azilantsko-predsoblje-za-Evropu.lt.html>.

O autoru

Saša Đorđević je diplomirao međunarodne odnose 2007. godine i završio posle diplomanske evropske studije 2012. godine na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Istraživač u BCBP-u je od novembra 2008. godine. Interesuje se za proces reforme policije u Srbiji, posebno u oblastima borbe protiv korupcije u policiji, jačanja policijske saradnje, razvoja koncepta policije u zajednici i strateškog planiranja. Pored toga, prati saradnju država članica Evropske unije u oblastima unutrašnjih poslova i zanimaju ga teorije bezbednosti. Autor je više analiza, naučnih radova, predloga praktične politike o temi unutrašnje bezbednosti Srbije, zapadnog Balkana i Evropske unije. Učestvovao je na više međunarodnih i nacionalnih konferencija. Dve godine je uređivao bilten o unutrašnjim poslovima Evropske unije i Srbije. Saradnik je internet portala Peščanik i Akuzativ.

BCBP, GRUPA 484 | ANALIZA

© Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Grupa 484
www.bezbednost.org, www.grupa484.org.rs

Autor: Saša Đorđević

Izdavač: Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Za urednika: Predrag Petrović

Recenzenti: Siniša Volarević, Katarina Đokić

Lektura: Zaga Aksentijević

Dizajn i prelom: Saša Đorđević

April 2014.