

KORUPCIJA U SEKTORU BEZBEDNOSTI SRBIJE

Urednik: Predrag Petrović



Beogradski centar za
bezbednosnu politiku

KORUPCIJA U SEKTORU BEZBEDNOSTI SRBIJE

Urednik: Predrag Petrović

2013.

Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, Beograd
Tel: 011 3287 226
Email: office@bezbednost.org
www.bezbednost.org | http://korupcija.
bezbednost.org

Urednik

Predrag Petrović

Tehnički urednik

Saša Đorđević

Autori

Miroslav Hadžić, Bogoljub Milosavljević,
Predrag Petrović, Marko Savković,
Saša Đorđević, Danilo Pejović,
Marko Milošević

Lektura i korektura

Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn

Marko Marinković

Štampa

UNAGRAF

Tiraž

500

ISBN

978-86-6237-035-8

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

355.1.072.6/.7(497.11)(082)

KORUPCIJA u sektoru bezbednosti Srbije /
urednik Predrag Petrović. - Beograd :
Beogradski centar za bezbednosnu politiku,
2013 (Beograd : Unagraf). - 126 str. : tabele
; 25 cm

Tiraž 500. - O autorima: str. 124. - Napomene
i bibliografske reference uz tekst. -
Bibliografija: str. 115-123.

ISBN 978-86-6237-035-8

1. Петровић, Предраг [urednik]
а) Корупција - Безбедносни сектор - Србија
- Зборници
COBISS.SR-ID 197626124



Publikacija je objavljena uz podršku Agencije za borbu protiv korupcije u okviru projekta „Mapa rizika od pojave korupcije u sektoru bezbednosti”. Stavovi autora izneti u tekstu ne odražavaju nužno mišljenje Agencije.

Sadržaj

<i>Skraćenice</i>	7
<i>Lista okvira, tabela i grafika</i>	8
O projektu	9
Uvodna reč	10
I Uvod	12
Šta građani treba da znaju o korupciji u sektoru bezbednosti?	13
<i>Šta se sve može nazvati korupcijom?</i>	13
<i>Po čemu je sektor bezbednosti specifičan?</i>	14
<i>Koji su rizici od pojave korupcije u sektoru bezbednosti?</i>	15
<i>Koje su posledice korupcije u sektoru bezbednosti?</i>	17
<i>Kako građani mogu da saznaju više o korupciji u sektoru bezbednosti?</i>	18
<i>Šta građani mogu da preduzmu?</i>	19
II Kako drugi istražuju korupciju u sektoru bezbednosti?	22
Korupcija i sistemi odbrane u društvima koja se transformišu	23
Šta je poznato o korupciji u policiji?	26
<i>Kako se istražuje korupcija u policiji?</i>	26
<i>Šta je korupcija u policiji?</i>	27
<i>Koji su uzroci koruptivnih aktivnosti u policiji?</i>	28
<i>Koji su oblici korupcije u policiji?</i>	30
<i>Koje su posledice korupcije u policiji?</i>	31
<i>Kako promeniti pristup istraživanju korupcije u policiji?</i>	32
Korupcija i bezbednosno-obaveštajne službe	33
<i>Velike mogućnosti korupcije službi bezbednosti</i>	33
<i>Kvarenje obaveštajnog ciklusa</i>	34
<i>Etika obaveštajnog rada</i>	37
III Podložnost državnih posednika sile u Srbiji korupciji	38
Podložnost državnih posednika sile u Srbiji korupciji	39
<i>Zapretanost korupcije</i>	39
<i>Klijenti i njihova klijentela</i>	40
<i>Osobnosti korupcijske ponude i tražnje</i>	43
<i>Vrela visoke korupcije</i>	45
IV Mapa rizika od pojave korupcije u sektoru bezbednosti Srbije	50
Vojska i Ministarstvo odbrane	51
<i>Na koji način institucije sistema odbrane shvataju korupciju?</i>	51
<i>Koji se rizici odnose na ljudske resurse?</i>	53
<i>Koji su rizici u domenu finansija?</i>	55
<i>Koji se rizici odnose na institut unutrašnje kontrole?</i>	60
<i>Koji se rizici odnose na institut spoljašnje kontrole?</i>	61

Policija i Ministarstvo unutrašnjih poslova	63
<i>Ljudski resursi</i>	63
<i>Finansije</i>	64
<i>Operativni rad</i>	65
<i>Unutrašnja kontrola</i>	66
<i>Spoljašnja kontrola</i>	69
Bezbednosno-informativna agencija	70
<i>Kvarenje obaveštajnog ciklusa</i>	70
<i>Ljudski resursi</i>	73
<i>Finansije</i>	74
<i>Spoljašnji nadzor</i>	77
Studija slučaja: Nabavke u sektoru bezbednosti Srbije	79
<i>Praksa javnih nabavki u sektoru bezbednosti</i>	79
<i>Planiranje javnih nabavki</i>	79
<i>Glavne karakteristike prakse javnih nabavki</i>	81
<i>Zaštita prava</i>	82
<i>Poverljive nabavke</i>	83
<i>Zaključak</i>	84
IV Borba protiv korupcije u sektoru bezbednosti	86
Borba neprestana	87
Korupcija u sektoru bezbednosti: unutrašnja kontrola	90
<i>Važnost</i>	90
<i>Okruženje</i>	91
<i>Sprečavanje i suzbijanje</i>	94
<i>Instrumenti</i>	100
<i>Izazovi</i>	101
Nezavisni državni organi i borba protiv korupcije	106
<i>Nezavisnost nadzora</i>	106
<i>Ko su glavni akteri nezavisnog nadzora?</i>	107
<i>Vidljivi oblici korupcije u sektoru bezbednosti</i>	108
<i>Kapaciteti za nadzor nezavisnih državnih organa i problemi u njegovom sprovođenju</i>	111
<i>Moguća poboljšanja rada nezavisnih državnih organa u borbi protiv korupcije</i>	113
<i>Zaključak</i>	114
Bibliografija	115
O autorima	124
O Beogradskom centru za bezbednosu politiku	125

Skraćenice

ABK	Agencija za borbu protiv korupcije
BCBP	Beogradski centar za bezbednosnu politiku
BIA	Bezbednosno-informativna agencija
CIA	Centralno obaveštajna agencija
DRI	Državna revizorska institucija
EK	Evropska komisija
FBI	Federalni istražni biro
MO	Ministarstvo odbrane
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
OCD	Organizacije civilnog društva
RS	Republika Srbija
SAD	Sjedinjene Američke Države
SNB	Strategija nacionalne bezbednosti
SO	Strategija obrane Republike Srbije
SUKP	Sektor unutrašnje kontrole policije
VBA	Vojnobezbednosna agencija
VGC	Vojnograđevinski centar
VMA	Vojnomedicinska akademija
VOA	Vojnoobaveštajna agencija
VS	Vojska Srbije

Lista okvira, tabela i grafika

OKVIR 1: POJAM KORUPCIJE U ZAKONSKOM OKVIRU SRBIJE

OKVIR 2: ZAŠTITA UZBUNJIVAČA U SRBIJI

OKVIR 3: LINKOVI O KORUPCIJI KOJI SU VAŽNI ZA GRAĐANE SRBIJE

OKVIR 4: POVEZANOST UPOTREBE SREDSTAVA PRINUDE I KORUPCIJE U POLICIJI

OKVIR 5: DEFINICIJA KORUPCIJE U POLICIJI KOJU JE DAO IGEC (INTERPOL 2002)

OKVIR 6: STUDIJA JEDNOG SLUČAJA: „NOVI PARKING VMA”

OKVIR 7: NAMEŠTAJ ZA POSEBNE NAMENE

OKVIR 8: NEDOSTACI DEFINICIJE KORUPCIJE U ZAKONU
O AGENCIJI ZA BORBUN PROTIV KORUPCIJE

OKVIR 9: NEDOSTACI KOJE JE UOČIO INSPEKTORAT ODBRANE
U RADU MINISTARSTVA ODBRANE I VOJSKE SRBIJE

OKVIR 10: SLUČAJ „MILUTINOVIĆ”

OKVIR 12: ZAŠTITA „DUVAČA U PIŠTALJKU” U SRBIJI

TABELA 2: KOMBINACIJE ZA UTVRĐIVANJE KORUPCIJE U POLICIJI
(KUTNJAK-IVKOVIĆ 2005: 32)

TABELA 3: INDIKATORI ZA UTVRĐIVANJE UZROKA POJAVE KORUPCIJE U POLICIJI

TABELA 4: OBLICI KORUPTIVNIH METODA (NIELD 2007: 6)

TABELA 5: PRAKSA JAVNIH NABAVKI U SEKTORU BEZBEDNOSTI U SRBIJI

TABELA 6: UŠTEDA INSTITUCIJA SEKTORA BEZBEDNOSTI
PRILIKOM REALIZACIJE NABAVKI VELIKE VREDNOSTI

TABELA 7: UPOREDNI PREGLED USVOJENIH I ODBIJENIH,
ODNOSNO ODBAČENIH ZAHTEVA ZA PERIOD 2010–2011.
U INSTITUCIJAMA BEZBEDNOSTI U SRBIJI

TABELA 8: OVLAŠĆENJA UNUTRAŠNJIH KONTROLORA
DRŽAVNOG DELA SEKTORA BEZBEDNOSTI

TABELA 9: PREGLED LJUDSKIH I MATERIJALNIH RESURSA
NEZAVISNIH DRŽAVNIH ORGANA

GRAFIKA 1: OBAVEŠTAJNI CIKLUS

GRAFIKA 2: POVERLJIVE I JAVNE NABAVKE U BIA

GRAFIKA 3: UNUTRAŠNJI KONTROLORI U DRŽAVNOM DELU SEKTORA
BEZBEDNOSTI U SRBIJI

0 projektu

Knjiga koja se nalazi pred vama rezultat je jednogodišnjeg projekta pod nazivom „Mapa rizika od pojave korupcije u sektoru bezbednosti”. Ovim projektom istraživački tim nastojao je da iscrta, analizira, objasni i javnosti prikaže mapu glavnih rizika od pojave korupcije u vojsci, policiji i službama bezbednosti Srbije. Centar je svoju istraživačku zamisao zasnovao na nekoliko međusobno povezanih pretpostavki, koje ujedno ukazuju na društvenu i naučnu opravdanost ovog projekta. Pošlo se, naime, od uverenja da borba protiv korupcije u Srbiji može biti delotvorna tek kad se u njenom zahvatu nađu i državni aparati sile. Između ostalog i zato što oni kao veliki potrošači državnog budžeta mogu biti jedan od nosilaca korupcije u društvu. Povrh toga, ovi aparati i njihovi poslenici zakonom su obavezani da se, pored ostalog, bore protiv korupcije. Oni ovaj zadatak ne mogu uspešno da obave ukoliko su i sami zahvaćeni korupcijom. Odatle je važno da civilne vlasti i javnost steknu pouzdana saznanja o rizicima od korupcije u ovim državnim organima. To stoga što se tek na osnovu ovakvih znanja mogu razviti i primeniti procedure za uspešno otklanjanje opasnosti od korupcije u okviru državnog dela sektora bezbednosti. Krunski argument u prilog potrebi ovakvog istraživanja ističe iz činjenice, koja je višestruko potvrđena praksom autoritarnih poredaka u Srbiji, da s rastom korumpiranosti državnih aparata sile ili njihovih pojedinih delova, raste i opasnost od toga da će oni biti zloupotrebjeni protiv građana, a po meri potreba i interesa glavnih posednika moći i vlasti u Srbiji.

U istraživanju su korišćeni javno dostupni podaci koji su prikupljeni intervjuima, organizovanjem fokus grupa i kreiranjem upitnika koji su poslali institucijama sektora bezbednosti u Srbiji. Na osnovu rezultata projekta stvorene su početne metodološke i empirijske pretpostavke za dalja, sveobuhvatna i dubinska istraživanja pojava oblika, tokova i posledica korupcije u sektoru bezbednosti Srbije. Dobijeni nalazi mogli bi predstavljati i pogodnu osnovu za aktivnije uključivanje ostalih organizacija civilnog društva, medija i građana u borbi protiv korupcije u sektoru bezbednosti.

U realizaciji projekta učestvovali su koordinator projekta Miroslav Hadžić, istraživači Beogradskog centra za bezbednosnu politiku – Predrag Petrović, Marko Savković, Saša Đorđević i Marko Milošević, kao i saradnici Bogoljub Milosavljević, profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta Union, i Danilo Pejović iz organizacije Transparentnost Srbija.

Nalazi ovog istraživanja dostupni su i na internet-portalu Mapa rizika od pojave korupcije u sektoru bezbednosti Srbije <<http://korupcija.bezbednost.org/>>.

Projekat je podržala Agencija za borbu protiv korupcije, u okviru podrške projektima organizacija civilnog društva usmerenim ka jačanju kapaciteta društva u borbi protiv korupcije.

Uvodna reč

Vrlo je verovatno to da ponekom svedoku ili učesniku javnog i političkog života u Srbiji korupcija danas izgleda kao pošast od koje nema spasa. Ovo tim pre, jer je korupcija samo drugo ime (šifrovani naziv) za posvemašnju pljačku. Ovdašnji žitelji uz to dnevno primaju ošamućujuću dozu neproverenih vesti o tome ko je to sve, kada je, kako je i za koliko je opljačkao državu i zajednicu, koje oni izdržavaju. Prosečni je građanin Srbije ujedno stalno izložen opasnosti od toga da će – pri pokušaju da ostvari neka od zakonom mu osiguranih prava ili da zadovolji neke od svojih interesa i potreba – biti i lično opljačkan. Ukoliko je tom prilikom pritisnut nuždom, on će biti u iskušenju da tuđu ruku sam gurne u svoj džep. Ako pak ima golemi zort od posednika, pa makar i najmanjeg delića, moći i vlasti, smeši mu se uloga nemog svedoka korupcije, čime postaje pasivni saučesnik u pljački svojih sugrađana i zajedničke im države.

Da bude gore, brojni političari, novinari, sveznajući analitičari i ostali javni radnici građanina ovdašnjeg neprestano straše time da mu je zbog korupcije ugrožen lični i porodični opstanak. Ako bude sudio samo po govoru njihovom, on će saznati da se u još većoj opasnosti nalazi država Srbija. To zato što ona navodno samo zbog korupcije ne može puku svom valjano i na vreme da isporuči osnovna javna dobra i usluge: počevši od ekonomskih i finansijskih, preko obrazovnih, zdravstvenih i socijalnih, pa do onih bezbednosnih. Ukoliko ipak podleagne strahu, žitelju će današnje Srbije izmaći to da je vlast ovim jezičkim manevrima korupciju od posledice pretočila u jedan od ključnih uzroka masovne bede i beznađa. O tome svedoči i činjenica da je korupcija u Strategiji nacionalne bezbednosti (2009) svrstana među opasne pretnje po bezbednost Srbije i njenih žitelja. Narečenom podaniku nadu u spas od pošasti ove, istini za volju, obilno nude novi nosioci vlasti, kao što su to, uostalom, činili i njihovi prethodnici. Oni svakoga dana hrpimice najavljuju, obećavaju i prete da će se svim snagama i po svaku, a nepoznatu, cenu boriti protiv korupcije i izboriti sa njom. Dakako, sve to o trošku što sadašnjih što budućih građana zemlje Srbije.

Iole pažljivijem posmatraču neće, međutim, promaći to da predašnji i sadašnji vlastodršci propuštaju da biračima svojim kažu, uz sve ostalo, koliko su oni i partije iz kojih su pristigli odgovorni za bujanje i ukorenjivanje korupcije u Srbiji. Ne čudi stoga to što oni korupciju uglavnom predstavljaju kao samoniklu, zasebnu iliti izolovanu i ničim izazvanu bolest ovdašnjeg društva. Otud se i njihova navodna terapija u konačnici svodi na povremena hapšenja raznih pojedinaca i grupa, koja inače veoma retko bivaju okrunjena pravosnažnim sudskim presudama. Sveža iskustva, štaviše, pokazuju da svaka postava na vlasti hoće svoj učinak u sprečavanju korupcije da dokaže priređivanjem direktnih ili odloženih TV prenosa javnih hapšenja. Nasuprot tome, ovdašnji posednici vlasti gromko ćute o pravim razmerama korupcije u državnim organima, a posebno u onima koji su po zakonu nadležni i ovlašćeni da sprečavaju, otkrivaju, gone i kažnjavaju proizvođače i učinioce korupcije. Vrli vladari s posebnom pažnjom i ljubavlju ćute o tome da li su kojim slučajem vojska, policija i službe bezbednosti te njihovi zaposlenici zahvaćeni korupcijom. Umesto da o tome konačno i javno (pro) zборе, oni nastavljaju da šire i obnavljaju mitove po kojima su glavni simboli i takoreći jedini nosioci korupcijskog zla u Srbiji ulični i saobraćajni policajci, vojni pozadinci, carinici, učitelji, profesori, lekari, šalterski službenici i tako redom.

Pošto imaju veoma malo poverenja u državne organe i njihove čelnike, građani Srbije upućeni su na to da se sami nose sa korupcijom ili da se u njoj snalaze. Mogućnost da iz nužde ili iz lične koristi učestvuju u tom činu niko im, dabome, ne može ukinuti. Kao što se oni postojećoj korupciji, ako žele i hoće, moraju izgleda odupirati o svom ruhu i kruhu. Tom im zgodom šanse za uspeh koliko-toliko rastu ukoliko se međusobno udruže ili ukoliko se pak pridruže nekoj od već postojećih organizacija civilnog društva. Pre nego što odluče da li to uopšte hoće da čine, a potom ako izaberu s kim će i kako će u to preduzeće ući, neće im smetati da nešto više saznaju ne samo o korupciji u Srbiji već i o tome da li su možda njom zahvaćeni ovdašnji aparati prinude: vojska, policija i službe bezbednosti. Tekst koji sledi mogao bi da posluži za tu svrhu, te je spram nje i organizovan.

Miroslav Hadžić

I Uvod

Šta građani treba da znaju o korupciji u sektoru bezbednosti?

Autor: Marko Savković

Šta građani treba da znaju o korupciji u sektoru bezbednosti?

Marko Savković

Ne postoji društvo u kome nema korupcije. Ipak, ona je najrasprostranjenija tamo gde su zakoni, pravila i procedure nejasni i nesaglasni jedni sa drugima, gde postoje velika diskreciona ovlašćenja u državnoj upravi i gde su mehanizmi nadzora i kontrole vlasti – unutrašnji ili spoljašnji, izvršni ili nezavisni¹ – slabi. Odnosno, tamo gde je pravosuđe inertno, neefikasno i zavisno od izvršne vlasti.

Šta se sve može nazvati korupcijom?

Korupcija je kompleksna pojava. Njenih potencijalnih nosilaca je mnogo; različitih praksi još i više. Da bismo je razumeli, krenućemo od korena same reči. Prema Rečniku stranih reči i izraza (Vu-jaklija), odrednica „korupcija” dolazi od latinske reči *corruptio*, koja se prevodi, redom, kao: „pokvarenost, (...) podmićivanje, potkupljenje, podmićenje; kvarenje, ukvarivanje (...) krivotvorenje”. Nemanja Nenadić je svojevremeno našao kako je *corruptio* zapravo složenica, „u kojoj prvi deo (*cor*) ukazuje na sporazum, a drugi deo dolazi od glagola *rompere* sa značenjem 'slomiti, prekršiti, poremetiti'. Šire gledano, (...) korupcija bi dakle bila zavera da se poremeti neki poredak” (Nenadić i drugi 2010: 1).

Ne postoji definicija korupcije koja je opšteprihvaćena. U najširem smislu, korupcija podrazumeva svako kvarenje, odnosno odstupanje od utvrđenih pravila i normi. U užem smislu, ona podrazumeva da nosilac javne funkcije zloupotrebljava poverena javna ovlašćenja radi sticanja određene koristi, kako materijalne (npr. novac), tako i nematerijalne (npr. neke usluge). U radu koristimo oba određenja pojma korupcije.

Najjednostavnija praksa u korupciji jeste podmićivanje. Najlakše ga je otkriti. Dovoljno je, na primer, označiti novčanice kojima isplaćujemo korumpiranu osobu. Stoga, kako se približavamo višim nivoima odlučivanja, mehanizmi korupcije postaju složeniji. Korist prestaje biti samo finansijska. Na ovim nivoima novac više nije nužno u igri, već se trguje uticajem, vlasništvom nad kakvim dobrima, obećava „usluga za uslugu” ili privilegovani tretman. Sve ovo čini se kako bi bila donesena odluka ili preduzeta mera koji ide u korist onoga ko inicira korupciju. Otuda u našem razumevanju, svako neopravdano trošenje, „nameštanje” tendera i favorizovanje ponuđača, isključivanje postojećih kontrolnih mehanizama, ali i kritičke javnosti (medija i organizacija civilnog društva, pre svih) može ukazivati na korupciju. Kada se sve navedeno čini uz pozivanje na zaštitu bezbednosnih interesa zemlje, na tragu smo korupciji u sektoru bezbednosti.

Kao građani svesni smo u kojoj je meri korupcija prisutna i raširena u Srbiji. Problem je u tome što ne poznajemo sve njene moguće uzroke i činioce, odnosno rizike. Tako korupciju često svodimo na podmićivanje, što je rezultat našeg objektivnog položaja kao strane koja pristaje da učestvuje u korupciji kako bi izbegla kakvu štetnu posledicu po svoje interese. Pri tom, svi smo korisnici jedinstvene usluge koju nam pružaju akteri u sektoru bezbednosti: njihove sposobnosti da preduprede izazove koji našu bezbednost dovode u pitanje. Prema tome ko korupciju inicira i kako se ona

1 Ovde mislimo na nezavisna regulatorna tela (poput institucija Ombudsmana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštite podataka o ličnosti, Državne revizorske institucije i mnogih drugih), čija je praksa značajno uticala na podizanje transparentnosti rada državne uprave u Srbiji.

manifestuje, razlikujemo korupciju na nižim nivoima vlasti – koju nazivamo i „sitnom”, odnosno korupciju na višim nivoima vlasti – za koju se u stručnoj javnosti često može čuti da je „sistemska”.

Korupcija na nižim nivoima vlasti – sitna korupcija. Najčešće, građani će se izložiti riziku da budu deo korupcije onda kada zatraže neku od administrativnih usluga koje pojedini akteri pružaju. Ovde je reč o situacijama koje se u javnosti interpretiraju kao „tipične” za korupciju: izdavanje ličnih dokumenata i potvrda, različitih dozvola ili pak naplata mandatnih kazni. Ovde je korupcija najčešće „sitna”², ali je zato istrajna i teško je iskoreniti.

U korupciji učestvuju mnogi, bilo da je predlažu bilo da je prihvataju. Dela u koja su umešana lica na nižim nivoima vlasti često se u društvima sa niskim životnim standardom pravdaju niskim primanjima. Korupcijom se tako dolazi do navodne „pune cene” usluge koja je zatražena. Ukoliko je pri tom birokratija u datom društvu neefikasna, ponašanje korumpiranih lica će se tumačiti kao društveno prihvatljivo, ali i isplativo, zato što je određeni posao priveden kraju za kraće vreme. Najzad, a tu dolazimo i do aktera sektora bezbednosti Srbije, sitnom korupcijom izbegavamo neku štetnu posledicu, recimo, podnošenje prijave ili plaćanje kazne.

Korupcija na višim nivoima vlasti – sistemska korupcija. Naša javnost gubi iz vida bitnu razliku koja postoji između korupcije na nižim i na višim nivoima odlučivanja. Isto kao što građani sitnu korupciju doživljavaju kao deo svakodnevice, tako se ne ukidaju ni uhodane koruptivne šeme na višim nivoima odlučivanja. Pri tom, koliko god sitna korupcija bila štetna, njene se posledice ne mogu meriti sa onima koje nastaju kada nosioci vlasti nastupaju kao akteri korupcije.

Korupcija je uvek oportuna aktivnost. Međutim, za razliku od opisane „sitne” korupcije koja okolnosti *koristi*, sistemska korupcija okolnosti *stvara*. Odnosno, više nije moguće razaznati da li je korupcija neprihvatljiv vid ponašanja (i poslovanja) ili je u toj meri integrisani aspekt ekonomskog, društvenog i političkog sistema da predstavlja normu. Sistemska korupcija je, dakle, situacija u kojoj „institucijama i procesima rutinski dominiraju toliko korumpirani pojedinci i grupe da su drugačije politike ukinute” (Anti-Corruption Resource Centre 2007).

Po čemu je sektor bezbednosti specifičan?

Glavne osobenosti rada aktera u sektoru bezbednosti jesu **tajnost i diskreciona ovlašćenja**. Pre svega, način na koji su akteri organizovani i značajan deo njihovog rada ostaje sakriven od javnosti. Reč je o visoko centralizovanim i zatvorenim organizacijama, koje počivaju na načelima hijerarhije i subordinacije. Pred svoje zaposlene rukovodioci postavljaju zahtev poverljivosti u radu, koji utiče na to da kultura organizacije i postupanja aktera u sektoru bezbednosti ostanu tajnoviti, pa i više od toga. Zapravo, u službama bezbednosti i policiji javlja se tzv. „supertajnost”. Kada zaposleni na sebe preuzima ulogu prikrivenog islednika, njegove (njene) kolege i nadređeni nemaju uvid u sve detalje operativnog rada. Tako, recimo, identiteti veza i doušnika koje zaposleni/a koristi ostaju tajna za sve.

Druga osobenost rada aktera u sektoru bezbednosti jeste njihovo pravo da postupaju **represivno**. Njima je poveren monopol fizičke sile radi suzbijanja izazova, rizika i pretnji bezbednosti.

2 Sa bitnom napomenom da su mreže koje su „radile”, recimo, na nezakonitom izdavanju ličnih dokumenata bile vrlo organizovane i dobro su zarađivale. Videti, recimo: „Uhapšeni zbog nezakonitog izdavanja pasoša i ličnih karata”, Beta, 7. maj 2011. <<http://www.24sata.rs/vesti/aktuelno/vest/uhapseni-zbog-nezakonitog-izdavanja-pasosa-i-licnih-karata/738.phtml>> 19. jul 2012.

Relativna *složenost i specifičnost poslova bezbednosti* dodatno otežava uvid javnosti. Sami akteri, uslovljeni određenom organizacionom kulturom, insistiraju na sopstvenom „jeziku” i strukturama koje su građanima teško razumljive, ako ne i nepoznate.

Poseban problem predstavlja fenomen *zakona ćutanja*, koji se, u zavisnosti od ugla posmatranja, može tumačiti kao vid visoke kolegijalnosti do koje dolazi u veoma rizičnim okolnostima. Odnosno, on se može tumačiti kao mehanizam koji dodatno pogoduje korupciji i svakoj drugoj zloupotrebi ovlašćenja.

Najzad, *odluke se po pravilu donose u uskom, privilegovanom krugu ljudi*. Uzmimo kao primer proceduru realizacije poverljive nabavke u BIA, odnosno u MO. Postupak pokreće direktor Agencije ili zaposleni koga je on ovlastio. Da bi nabavka bila realizovana nakon što je ustanovljena potreba za tim, ona mora biti predviđena godišnjim planom nabavki (što je obaveza koju predviđa Zakon), kao i planom izvršenja budžeta za datu budžetsku godinu. Ovde već nailazimo na problem, pošto ova dva dokumenta nisu javno dostupna. Konačno, zbog poverljive prirode nabavke, građanima neće biti dostupna ni sama odluka o pokretanju procedure.

Mogućnosti intervenisanja javnosti sužene su i u delu procedure koji se odnosi na rad Komisije za nabavke, mehanizma ocenjivanja pristiglih ponuda, prisutnog u svim akterima sektora bezbednosti. U MO, Komisija za javne nabavke uvek ima neparan broj članova, od kojih je jedan član obavezno iz sastava organizacione jedinice koja je zadužena za izvršenje godišnjeg plana nabavki, jedan član je diplomirani ekonomista, a jedan diplomirani pravnik. Nakon otvaranja ponuda, sastavlja se izveštaj u kome se iznosi stručna ocena, na osnovu koje ministar, ili zaposleni koga je on za to ovlastio, donosi odluku o izboru najpovoljnije ponude, odnosno o zaključenju ugovora. Eventualni uvid javnosti i ovde se svodi na podnošenje zahteva za slobodan pristup informacijama, koji će, ukoliko je reč o poverljivoj nabavci, biti odbijen. Jasno je, dakle, da je ovde reč o zatvorenim procesima.

Koji su rizici od pojave korupcije u sektoru bezbednosti?

Na postojanje korupcije može ukazivati svaka propuštena mogućnost da se neka oblast delovanja zakonski uredi, svaki nedostatak kapaciteta ili pak nastojanje izvršne vlasti da oteža rad kontrolnih i nadzornih tela, svaka praksa koja nije transparentna, odnosno dostupna građanima i, naročito, odgovorna prema njihovim interesima.

Prema našem shvatanju, do pojave korupcije u sektoru bezbednosti može doći iz više razloga. Na to utiču oni postupci koji podrivaju misiju i ciljeve konkretnog aktera u sektoru bezbednosti. Zatim, do korupcije može doći zbog materijalnog i finansijskog poslovanja aktera sektora bezbednosti (tzv. finansijski rizici), te zbog postupanja u domenu radnih odnosa i postupanja zaposlenih u sektoru bezbednosti (rizici ljudskih resursa). Potom, do korupcije dolazi tokom vršenja redovnih dužnosti (operativni rizici) i, najzad, usled manjkavosti mehanizama kontrole u sektoru bezbednosti.

Prva grupa rizika odnosi se na ona postupanja koja *podrivaju misiju i ciljeve konkretnog aktera u sektoru bezbednosti*. Ovde je reč o rizicima u najširem smislu. Do ovih rizika dolazi onda kada se bezbednosnim institucijama izdaju prioriteta koji su u suprotnosti sa njihovim misijama i zadacima ili kada se radi zadobijanja određene koristi odustane od najavljene bezbednosne politike iako je ona u interesu građana. Na primer, takva je situacija u kojoj nosioci izvršne vlasti zahtevaju od službi bezbednosti da prikupljaju podatke o političkoj opoziciji i/ili u kojoj im kao glavne zadatke nameću borbu protiv kriminala, što je sve u suprotnosti sa misijama i zadacima ovih službi. Do pojave ovih rizika može doći i posredno, odnosno zajedno sa pojavom određenih finansijskih rizika (videti u sledećem pasusu, prim. aut.). Tako, na primer, donosilac odluka može (namerno) loše upravljati sredstvima koja su mu poverena ili nabavljati nešto što nije neophodno.

Finansijski rizici odnose se, pre svega, na raspolaganje imovinom i resursima. Tako organizacione jedinice, ili pojedinci u sektoru bezbednosti, mogu raspolagati tzv. „crnim fondovima” kako bi predupredili ili otkrili počiniocima krivičnih dela.³ Za potrošen novac najčešće nisu odgovorni nikome, osim svom neposrednom rukovodiocu. Zatim, akteri u sektoru bezbednosti mogu biti većinski ili isključivi vlasnici poslova koji nemaju nikakve veze sa nadležnostima koje su im poverene. U Srbiji, Ministarstvo odbrane (MO) i Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) upravljaju turističkim kompleksima i lovištima. Pokazatelj postojanja korupcije, naročito, može biti izmeštanje određenih delatnosti, koje se opravdava potrebom racionalizacije (eng. *outsourcing*).

Posebnu dimenziju finansijskih rizika čine oni koji se javljaju **u domenu planiranja i izvršenja javnih nabavki**. Ovo tim pre, što državna uprava Republike Srbije, MO i MUP spadaju u najveće naručiocima dobara i usluga.⁴ Već sama odluka o tome šta se i pod kojim uslovima nabavlja može predstavljati rizično mesto. Ukoliko su svojstva predmeta nabavke poznata uskom krugu ljudi, broj onih koji mogu dovesti u pitanje potrebu da se izvrši ta nabavka veoma je mali. Predmet nabavke može se, na osnovu prethodnog dogovora, prilagoditi određenom ponuđaču. Najzad, može se primeniti procedura nabavke, koja je po svojoj prirodi takva da onemogućava postojanje konkurencije. Takve su, na primer, sve nabavke za koje čujemo da su „hitne”, odnosno da su sprovedene po skraćenoj proceduri, zato što se, navodno, javila „hitna i nepredviđena” potreba da se nabavi kakvo dobro ili usluga.

Takođe, pored javnih, akteri u sektoru bezbednosti vrše i tzv. poverljive nabavke. Prema važećem Zakonu, nabavka će biti proglašena poverljivom ako postoji rizik da će razotkrivanje informacije o dobru ili usluzi (uključujući u to i njenu specifikaciju) ugroziti bezbednost države i građana.⁵ Naručiocima najčešće kao obrazloženje razloga zbog kog je proces nabavke zatvoren navode upravo to da ovim štite državnu, vojnu ili službenu tajnu. U Srbiji postoji dodatni uslov za to da nabavka bude proglašena poverljivom. Naime, za to je potrebna odluka rukovodioca (ministra odbrane, ministra unutrašnjih poslova ili direktora Bezbednosno-informativne agencije, BIA) kojom će neka nabavka biti određena kao poverljiva. Važno je, dakle, to da nijednu nabavku određene vrste nije moguće unapred proglasiti poverljivom.

OKVIR 1: POJAM KORUPCIJE U ZAKONSKOM OKVIRU SRBIJE

Pored objektivne složenosti fenomena korupcije, borbu protiv nje otežava i to što ovaj pojam nije nigde prisutan u našim krivičnopravnim propisima. Da bi se krivično delo moglo procesuirati, ono mora biti što preciznije opisano, odnosno mora se razumeti njegova puna priroda. Korupcija u Srbiji je pod tim imenom definisana prvi put tek 2008. godine, i to Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije (ABK).

Kada je reč o **upravljanju ljudskim resursima**, svako odlučivanje o platama, napredovanju, nagrađivanju, postavljanju na određenu funkciju u sektoru bezbednosti može da bude izvor korupcije. „Odatle radni, socijalni i ekonomski položaj pojedinca u njima, uključujući i izgleda za napredovanje u službi, presudno zavise od (...) volje nadređenog”, koji „potčinjene dodatno disciplinuje uz primenu raznovrsnih sredstava radne i socijalne prinude”, odnosno „koristi ih za svoje potrebe” pu-

3 Članom 22 Zakona o Vojnobezbednosnoj (VBA) i Vojnoobaveštajnoj agenciji (VOA), VBA je, pored ostalog, omogućeno da „preuzima mere prikrivanja svojine nad stvarima i pravnim licima” i „osniva pravna lica i uredi njihov rad na način koji ih ne dovodi u vezu sa VBA”. Priroda budžeta sistema odbrane je takva da se iz razdela, odnosno iz pojedinačnih pozicija nikako ne može zaključiti kuda je taj novac otišao, samim tim što neće biti prikazan pod pravom namenom, što i jeste osobenost „crnog fonda”.

4 Među 44 najveća naručioca navedenih u izveštaju Uprave za javne nabavke za 2011. godinu, Ministarstvo odbrane nalazi se na 20. mestu sa 470 nabavki ugovorene vrednosti 4.745.442.000 dinara (45,2 miliona evra prema kursu važećem u januaru 2011. godine), dok je MUP na 36. mestu, sa 104 nabavke ugovorene vrednosti od 1.721.909.000 dinara (16,4 miliona evra).

5 „Zakon o javnim nabavkama.” *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 116/08, član 7, stav 4.

tem „brojnih mehanizama za socijalnu korupciju” (Hadžić 2011: 10). Socijalnu korupciju, pri tom, najteže je otkriti. Razlog tome je što iza nje ne ostaje inkriminišuća dokumentacija, odnosno svaki koruptivni postupak može se zamaskirati i prikazati kao redovna procedura.

Operativni rizici, kako smo ranije rekli, postoje tokom vršenja redovnih dužnosti. Zbog specifične prirode posla koji obavljaju (videti prethodnu temu, prim. aut.), zaposleni u akterima sektora bezbednosti mogu biti podložniji korupciji od drugih. Tako priroda zadatka koji im je poveren može zahtevati da zaposleni iniciraju korupciju, radeći kao prikriveni islednici. Isto tako, operativci mogu biti u iskušenju da, radi sticanja koristi, prikrivaju ili pak nameštaju dokaze. Oni, takođe, mogu koristiti i svoje veze radi sticanja lične koristi. Građani koji su opet uhvaćeni u nekom nedozvoljenom ponašanju mogu pokušati da ih podmite i na taj način izbegnu odgovornost.

Rizici koji nastaju usled manjkavosti mehanizama kontrole mogu proizaći iz činjenice da su svi, ili pak određeni, mehanizmi kontrole u sektoru bezbednosti – unutrašnji ili spoljašnji, izvršni ili nezavisni – slabi. Na primer, svako propuštanje prilike izvršne vlasti da organizacionim jedinicama i institucijama zaduženim za vršenje unutrašnje i spoljašnje kontrole dodeli potrebne ljudske i materijalne resurse predstavlja mogućnost da do ovog rizika dođe.

OKVIR 2: ZAŠTITA UZBUNJIVAČA U SRBIJI

Poseban problem predstavlja zaštita uzbunjivača, odnosno građana koji su zaposleni u instituciji u kojoj se odigralo delo korupcije, a koji imaju dovoljno moralnog i profesionalnog integriteta da to delo prijave. Zaštita uzbunjivača definisana je pravnim aktom manje snage – Pravilnikom o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju (o uzbunjivačima). Zatim, podzakonski akt lice štiti samo u kapacitetu delu institucije u kom je prijavilo korupciju, čime je ostavljena mogućnost da se prekomandom ili raspoređivanjem na drugo radno mesto izvrši zastrašivanje uzbunjivača.

Koje su posledice korupcije u sektoru bezbednosti?

Usled pojave korupcije u javnoj upravi, novac poreskih obveznika troši se za svrhe za koje nema opravdanja u budžetu. Takođe, konkretan cilj politike ostaje neostvaren, narušava se integritet, a smanjuju kapaciteti institucija i, najzad, podrija se poverenje građana u politički sistem. Ograničava se slobodna konkurencija, a strani investitori obeshrabruju. Zajedno, sve ovo dovodi u pitanje ekonomski rast.

Zato što sektor bezbednosti spada u najveće „potrošače” javnih finansija, šteta koju može pretrpeti budžet daleko je veća. Tako je i u Srbiji, gde će samo za potrebe finansiranja oružanih snaga, policije i nadređenih ministarstava u 2012. godini biti izdvojeno približno 13% ukupnog budžeta države.⁶ Poseban problem predstavljaju visoki oportunistični troškovi, odnosno svest o tome šta se može dobiti ukoliko se novac ulaže u druge sektore. Tako nabavka jednog modernog borbenog aviona može stajati isto koliko i izgradnja, ni manje ni više, nego 10 domova zdravlja, od kojih će svaki zadovoljiti

⁶ U 2012. godini za potrebe finansiranja sistema odbrane (Ministarstva odbrane i Vojske Srbije) planirano je izdvajanje 53,2 milijarde dinara (približno 507 miliona evra prema kursu važećem u januaru 2012. godine), dok je za potrebe MUP-a planirano izdvajanje 61,8 milijardi dinara (približno 589 miliona evra). Zajedno, za potrebe dva aktera sektora bezbednosti godišnje se izdvaja približno 1,1 milijarda evra, što čini (opet približno) 13% budžeta Republike Srbije u 2012. godini.

potrebe približno 50.000 stanovnika.⁷ U uslovima produžene ekonomske krize i, naročito, budžetskog deficita sa kojim se Srbija suočava, ovo poređenje dobija značaj.

Ključ je, dakle, u odgovornom raspolaganju, inače oskudnim, resursima. U širem kontekstu materijalnog i finansijskog poslovanja, odnosno u užem kontekstu javnih nabavki koje vrše akteri u sektoru bezbednosti Srbije, korupcija vodi tome da se za više novca dobija lošiji proizvod.

Iz ugla upravljanja ljudskim resursima, uspostavljanje sistema klijentelizma, gde se usluga (pretpostavljenog, odnosno onog ko je u poziciji da je pruži) naplaćuje protivuslugom (podređenog, odnosno onog ko je u poziciji da uslugu traži) na nekom drugom mestu, obesmišljava načela integriteta i odgovornosti koji predstavljaju standard profesije. Na pozicije dolazi neodgovarajući kadar, koji loše obavlja poveren mu posao. Najzad, sticajem posledica koje smo naveli podriiva se sposobnost adekvatnog odgovaranja na izazove bezbednosti.

Kako građani mogu da saznaju više o korupciji u sektoru bezbednosti?

Ipak, ovim potencijalni istraživači i uzburjivači ne bi smeli da budu obeshrabreni. Koliko god se akteri sektora bezbednosti razlikovali od drugih organa državne uprave, u jednom su ipak slični: oni takođe troše sredstva poreskih obveznika. Nosioći vlasti koji njima upravljaju vrše funkcije koje su javne. Oni predlažu određene prioritete politika za čije ih postignuće mi – građani – možemo i treba da smatramo odgovornim. Naročito zato što oni raspolažu značajnim resursima koje spremno troše. Građani, dakle, imaju pravo da znaju kakav su bezbednosni „proizvod” dobili. Na raspolaganju su im kako direktni, tako i posredni načini borbe protiv korupcije, o čemu će više reći biti u nastavku teksta.

Značajan izvor podataka i jedna vrsta „ulaza” za zainteresovane pojedince predstavljaju izveštaji organizacija civilnog društva, koje su se bavile praćenjem (monitoringom) potrošnje budžeta, odnosno praćenjem prakse javnih nabavki. Mada se izveštaji organizacija Transparentnost Srbija (TS), odnosno Koalicije za nadzor javnih finansija ne odnose na praksu aktera sektora bezbednosti, indikativni su zato što nude smernice u kojim postupcima državnih organa treba tragati za pokazateljima korupcije.

Osnovni „alat” koji stoji na raspolaganju građanima, kako smo već nagovestili, jeste njihovo pravo pristupa informacijama od javnog značaja. Svaka informacija koja je u posedu organa vlasti ili javnih preduzeća morala bi biti dostupna građanima, i to ili na njihov zahtev ili putem informatora. Formular zahteva je dostupan na Internet-prezentaciji Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u daljem tekstu: Poverenik), ali i u informatorima koje su akteri u sektoru bezbednosti dužni da objavljuju. Do kakvih se sve podataka podnošenjem zahteva može doći pokazuje praksa portala „Pištaljka”, čijim radom su nedavno otkrivene činjenice koje ukazuju na propuste u materijalnom i finansijskom poslovanju Ministarstva odbrane i BIA.

Tokom 2011. godine akteri sektora bezbednosti su u ovom pogledu ostvarili određeni napredak, o čemu svedoči činjenica da je Poverenik prošle godine upravo Informator MO proglasio za najpreledniji i najpotpuniji. Upravo na inicijativu BCBP-a, BIA je 2011. prvi put odlučila da ukupan iznos potrošen na poverljive nabavke uvrsti u svoj Informator. Reč je o značajnom napretku. Budući da

⁷ Računica je izvedena na osnovu cene izgradnje doma zdravlja u beogradskom naselju Mirijevo, koja je po završetku radova, oktobra 2009, procenjena na 416 miliona dinara (u tom trenutku 4 miliona evra). Procenjuje se da u Mirijevu živi 56.000 stanovnika. Moderni borbeni avion koji smo uzeli za predmet poređenja jeste JAS 39 Gripen, za koji su se opredelila vazduhoplovstva Mađarske i Češke. Cena koja *ne uključuje* naknadnu podršku u vidu održavanja i rezervnih delova (eng. „fly-away cost”) jednog „gripena” opremljenog modernim naoružanjem iznosi 40 miliona evra.

su javno dostupni, informatori nam nude „prozor“ ka načinu na koji su institucije uređene i na koji posluju i kao takvi mogu biti značajan izvor saznanja za građane.

Izrada informatora o radu obaveza je organa vlasti Republike Srbije, dakle, i aktera sektora bezbednosti. Zakon i podzakonski akti predviđaju koje informacije informator mora da sadrži, kao i to koliko često treba da budu ažurirane.⁸ Primera radi, podaci o budžetu i javnim nabavkama (iznosi odobrenih i utrošenih sredstava, njihova namena) predstavljaju obaveznu stavku svakog budžeta i jedno od efikasnijih oruđa spoljne kontrole. Informacije će biti uskraćene u onom delu koji se odnosi na poverljive nabavke, ali se i ovde mogu izvesti određeni zaključci. Na lošu praksu, recimo, može ukazivati nesrazmerno velika zastupljenost poverljivih nabavki, ali i onih nabavki koje se realizuju po hitnoj proceduri. Jednostavno, u velikim sistemima, gde su zaposleni izvršioци čiji je zadatak da planiraju troškove, teško je prihvatiti obrazloženje da je određena potreba odjedanput iskrsla.

Ispravnost ovakvog postupanja može se tek naknadno utvrditi čitanjem izveštaja Državne revizorske institucije (DRI). Važan razvoj događaja predstavlja objavljivanje izveštaja o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja Ministarstva odbrane i Ministarstva unutrašnjih poslova, decembra 2011. godine. Mada opširni i pisani specifičnim jezikom, izveštaji DRI nude uvid u način funkcionisanja sistema odbrane i unutrašnjih poslova, koji je bez presedana.

Ograničenja prava na pristup informacijama od javnog značaja

Postoje, međutim, dva ograničenja prava na pristup informacijama od javnog značaja. Informacije koje su određene (klasifikovane) kao tajne, čijim bi otkrivanjem mogla da bude ugrožena bezbednost države, nisu dostupne građanima. Građani, takođe, ne mogu pristupiti podacima o личности. Na primer, imovinska karta bilo kog ministra dostupna je javnosti, zato što je u pitanju nosilac javne funkcije. Građani joj mogu pristupiti pretražujući registre dostupne na internet-prezentaciji Agencije za borbu protiv korupcije (ABK)⁹. Međutim, imovinska karta članova njegove porodice, recimo, dostupna je samo organima unutrašnje i spoljne kontrole i nadzora, koji imaju ovlašćenja da istraže poreklo imovine povezanih lica.

Građani ne mogu pristupiti ni tajnim podacima. Rekli smo da imaju pravo da traže svaku informaciju, ali i institucije imaju pravo da ih odbiju ukoliko je reč o tajnama. U tom slučaju, građani se mogu žaliti Povereniku koji nakon inspekcije može potvrditi odluku institucije ili pak naložiti skidanje tajnosti sa celog ili sa dela dokumenta. Upravo zato građani ne treba da odustanu ako ih institucija obavesti da određeni dokument predstavlja tajnu.

Šta građani mogu da preduzmu?

Korupciju građani mogu prijaviti i sami. Ukoliko sumnjaju na korupciju u policiji, odnosno ukoliko žele da prijave konkretan slučaj, mogu se obratiti, redom: komandiru mesne policijske stanice, načelniku mesne policijske uprave (u Srbiji ih ima 27), a ukoliko nemaju poverenja u direktne pretpostavljene onih koje optužuju, jednom od četiri regionalna centra Sektora za unutrašnju kontrolu. Posebno, sumnju mogu izraziti i Birou za pritužbe i predstavke, koji se nalazi u sedištu MUP-a.

Ako se pritužba odnosi na korupciju u vojsci, građani se pre svega mogu obratiti zapovedniku jedinice na koju se pritužba odnosi. Ako u njega nemaju poverenja, Inspektorat odbrane prima pred-

8 Pogledati: <<http://poverenik.rs/sr/pravni-okvir-pi/podzakonski-akti/947-uputstvo-za-izradu-i-objavljivanje-informatora-o-radu-drzavnog-organa-i-komentar-uputstva.html>>

9 Pogledati: <http://acas.rs/sr_cir/registri.html>

stavke građana koje se tiču „rada, materijalnog i finansijskog poslovanja i građevinskih delatnosti komandi, jedinica i ustanova VS, organa i ustanova MO”. Ukoliko utvrdi da mere koje je predložio nisu otklonile uočene nedostatke, Inspektorat može podneti krivičnu prijavu nadležnom tužilaštvu.

Nezavisno od aktera sektora bezbednosti i nezavisnih regulatornih tela, građani se mogu obratiti i svakom tužilaštvu koje je mesno nadležno. Najzad, korupciju mogu anonimno prijaviti i na pomenutom portalu „Pištaljka”.

Stvari stoje nešto drugačije kada je reč o prijavi korupcije u službama bezbednosti – BIA, Vojnobezbednosnoj (VBA) i Vojnoobaveštajnoj agenciji (VOA) Ministarstva odbrane. Teoretski, i ovde građani predstavke mogu podneti direktno. Međutim, na Internet-prezentacijama ovih institucija nisu navedeni kontakt telefoni i elektronske adrese tela unutrašnje kontrole – Unutrašnje i budžetske kontrole u BIA, odnosno Generalnog inspektora za VBA i VOA – zbog čega građani svoje predstavke najpre moraju podneti kabinetu direktora, odnosno ministra, što ih može obeshrabriti.

Ranije smo u tekstu pomenuli uzbunjivače, odnosno zaposlene koji su imali dovoljno integriteta da dignu glas protiv korupcije. Ukoliko su zbog svojih postupaka izloženi različitim pritiscima i zastrašivanjima, za zaštitu se mogu obratiti ABK, ali i Zaštitniku građana.¹⁰ Upravo primer iz novije prakse¹¹ Zaštitnika pokazuje da je moguće biti uzbunjivač i u sektoru bezbednosti.

Vrlo je važno građane ohrabriti da prijavljuju slučajeve korupcije, tim pre ako su zaposleni u sektoru bezbednosti. Praksa razvijenih zemalja pokazuje da su upravo hrabrošću uzbunjivača prekinute uhodane koruptivne šeme i izbegnute milionske štete. Srbiji u ovom trenutku nedostaje više političke volje da se obračuna sa korupcijom na višim nivoima odlučivanja. Nedostaje joj jasna podrška telima unutrašnje kontrole i, posebno, saradnja sa nezavisnim regulatornim telima. Najzad, u interesu je države da podrži inicijative koje dolaze iz civilnog društva, čiji je cilj podizanje transparentnosti i odgovornosti u sektoru bezbednosti, budući da one vode otkrivanju i mogućem otklanjanju uzroka korupcije. „Mapa rizika”, dostupna na linku¹², jedna je od takvih inicijativa.

10 Iz novije prakse Zaštitnika građana naročito je interesantan slučaj majora zaposlenog u VOA. Od njega je zatraženo da istraži određene nepravilnosti i nezakonitosti u radu pojedinih kolega. Nakon što je sačinio i predao traženu analizu, suočio se sa pritiscima, informativnim razgovorima, obijanjem službenog sefa i pretnjama otkazom. Na kraju je, naredbom rukovodioca, premešten iz mesta službovanja gde je živeo sa porodicom u drugo mesto, udaljeno više stotina kilometara. Ujedno je njegov rad – prema njegovim navodima – prvi put ocenjen kao neuspešan. Pripadnik VOA obratio se Zaštitniku građana, smatrajući da je premeštaj, imajući u vidu njegove porodične prilike, vid kazne, kojim se želi postići to da on napusti VOA i Vojsku Srbije. Zaštitnik građana je, u utvrđenju i preporuci od 14. marta 2012, VOA preporučio da pripadnika vrati u prethodno mesto službovanja, da sporne ocene njegovog rada uništi i da utvrdi okolnosti obijanja njegovog službenog sefa. Ishod preporuka Zaštitnika u trenutku pisanja ovog rada nije nam poznat. Videti: Zaštitnik građana, „Utvrđenje i preporuka Zaštitnika građana,” 14. mart 2012. <http://www.ombudsman.rs/attachments/2220_Preporuka%20VOA.doc> 20. jul 2012.

11 Pogledati: <http://www.ombudsman.rs/attachments/2220_Preporuka_VOA.doc>

12 Pogledati: <<http://korupcija.bezbednost.org/>>

OKVIR 3: LINKOVI O KORUPCIJI KOJI SU VAŽNI ZA GRAĐANE SRBIJE***Internet-prezentacije organa unutrašnje kontrole u institucijama sektora bezbednosti:**

- SUKP, <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/sukp.htm>
- Biro za pritužbe i predstavke, http://www.mup.gov.rs/cms_cir/ministarstvo.nsf/ biro-za-pritužbe-i-predstavke.h
- Inspektorat odbrane, <http://www.mod.gov.rs/lat/organizacija/inspektorat%20odbrane/ inspektorat.php>

Informatori o radu institucija sektora bezbednosti:

- MUP, http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/informator.h
- MO, http://www.mod.gov.rs/lat/aktuelno/informator_2010/inf_index.php
- BIA, <http://www.bia.gov.rs/download/dokumenta/Informator.pdf>

Internet-prezentacije nezavisnih regulatornih tela:

- Zaštitnik građana, <http://www.ombudsman.rs/>
- Poverenik, <http://www.poverenik.rs/>
- DRI, <http://www.dri.rs/>
- ABK, <http://www.acas.rs/>

Inicijative civilnog društva:

- Glossary, Anti-Corruption Resource Centre, <http://www.u4.no/glossary/>
- Koalicija za nadzor javnih finansija, <http://www.nadzor.org.rs/>
- Portal Pištaljka, <http://pistoljka.rs/>
- Mapa rizika od pojave korupcije u sektoru bezbednosti, <http://korupcija.bezbednost.org>

* Pogledati: <<http://korupcija.bezbednost.org/Korupcija/253/Linkovi.shtml>>

II Kako drugi istražuju korupciju u sektoru bezbednosti?

Korupcija i sistemi odbrane u društvima koja se transformišu

Autor: Marko Savković

Šta je poznato o korupciji u policiji?

Autor: Saša Đorđević

Korupcija i bezbednosno-obaveštajne službe

Autor: Predrag Petrović

Korupcija i sistemi odbrane u društvima koja se transformišu

Marko Savković

Shvatanje korupcije autori saopštavaju u studijama konkretnih slučajeva, odnosno u studijama konkretnih politika. U njima se korupcija ne posmatra izdvojeno, već se interpretira uzimanjem u obzir njenih pojava oblika i posledica. Interesovanje stručne javnosti za oblike i posledice korupcije u različitim sistemima odbrane novijeg je datuma. Zapravo, takva istraživanja ne nalazimo u stručnoj literaturi sve do završetka Hladnog rata (Pyman 2009: 1). Osnovni razlog ovome je nesklonost političkih elita u razvijenim demokratijama da podrže slična istraživanja sve dok globalni ideološki sukob traje. Pri tom, akteri kojima je trka u naoružanju išla u prilog – vojnoindustrijski kompleks, različiti lobisti i posrednici – pronalazili su načine da obeshrabre potencijalne istraživače. Ulaganje u podizanje odbrambenih sposobnosti smatrano je prioritetom politike odbrane, a preispitivanje često enormnih izdataka izdajom nacionalnih interesa.

Međutim, kako je Hladni rat okončan, a naročito kako je nastupila promena prirode zadataka oružanih snaga, istraživanja problema korupcije – u različitim kontekstima – dobijaju na značaju. Zahvevi koji su postavljeni pred donosiocel odluka i planere postali su radikalno drugačiji. Potrebno je tako uspostaviti mehanizme demokratske civilne kontrole; učiniti sistem efektivnim, odnosno sposobnim da u potpunosti odgovori na zadate misije i ciljeve i, najzad, učiniti efikasnim upravljanje resursima koji su određenom sistemu povereni (Ratchev 2011: 4). Promena prirode pretnji (nestanak sovjetskog bloka, pre svega) vodila je prvim „rezovima”. Sistemi odbrana zemalja počeli su da ukidaju čitave formacije, baze, sisteme naoružanja, za koje se smatralo da više nisu potrebni. Stručna, ali i laička javnost počela je sa više zanimanja da prati načine finansiranja i trošenja sredstava u sistemima odbrane.

Sa nastupom globalne recesije, počeli su da rastu oportunistični troškovi ulaganja u oružane snage. Postojanje korupcije čini ih još većim. Tako je glavni vojni tužilac Sergej Fridinski izjavio kako jedna petina budžeta odbrane Rusije biva zloupotrebljena. Reč je o sredstvima koja su jednaka ukupnom budžetu namenjenom podsticanju zapošljavanja (Galeotti 2012: 2). Zato donosioci odluka preispituju programe razvoja i pomoći, razmatraju kako da sa manje izdataka postignu više. Predmet našeg rada su, stoga, ključne studije nastale istraživanjem procesa reforme sistema odbrane u uslovima socijalne i ekonomske transformacije.

Analizirajući domete reforme sistema odbrane u društvima u tranziciji, autori ocenjuju kako domen politike odbrane predstavlja „poslednju tvrđavu koju (antikorupcijske inicijative, prim. aut.) treba osvojiti” (Transparency International 2007). Naime, osetljiva priroda delatnosti sistema odbrane pruža prikladan izgovor donosiocima odluka da ograniče pristup javnosti. Strateške odluke kojima se usmerava dalji razvoj sistema odbrane bivaju usvojene, a da tome nije prethodila javna rasprava. Ovakvo odsustvo transparentnosti može voditi tome da oružane snage ne deluju u najboljem interesu građana i države (Pyman, Foot/Fluri 2008: 3). Na najvišem nivou politike, „korupcija utiče na odluke o ratu i miru” (Reiling 2009, prema Kilaz/Hayri 2011: 1). U najgorem slučaju, „mreže korupcije usađene u nacionalne i transnacionalne ekonomije mogu podstaći (...) konflikte” (Isto).

Korupciju u sistemu odbrane pojedini autori razumeju kao „deo organizacione kulture” (Vendil Pallin 2012: 75). Pokušavajući da predvidi vojne kapacitete Rusije, Vendil Palinova tvrdi kako je fenomen korupcije duboko usađen u vrednosnu matricu njenih oružanih snaga, ali i pripadajućeg vojnoindustrijskog kompleksa. Ovome pogoduje i činjenica da su u opticaju „ogromni” novčani iznosi, dok je nivo transparentnosti „nizak”, i to zato što „političko rukovodstvo okleva da ohrabri nezavisan nadzor, pa čak i pristup parlamenta informacijama” (Isto). Vremenski dugo prisutno

„kvarenje” sistema korupcijom, u interpretaciji ove autorke, u Rusiji je dovelo do institucionalizacije prakse dostojne prezira, tzv. „dedovščine”, koja se manifestuje kao fizičko nasilje (sastavni deo procesa „inicijacije”) koje trpe tek pristigli regruti (Isto: 101), ali i široko rasprostranjene prakse podmićivanja, gde svaka usluga ima svoju cenu.

Korupcija dramatično umanjuje sposobnosti oružanih snaga, kako „kod kuće”, tako i u mirovnim operacijama (Pyman, Foot/Fluri 2008: 21). Pomenuto smanjenje odbrambene sposobnosti zemlje ističe i Vendil Palinova. Ona se pita kako će oružane snage Rusije uspeti da „regrutuju dovoljno kvalifikovane vojnike, podoficire i oficire sa zadatkom da upravljaju modernom opremom, koja će u skladu sa državnim programom naoružanja do 2020. godine biti sve više zastupljena” (Isto: 124). Dakle, raširenost korupcije u sistemu odbrane čini da vojna profesija bude manje privlačna mladim ljudima.

Sa ovim se slaže i Curko, u svojoj analizi politike odbrane Ukrajine. Korupcija „značajno utiče na sposobnost Ukrajine da zaštiti svoj nacionalni interes” (Tsurko 2012: 12). On, međutim, ne smatra da je korupcija deo organizacione kulture, već da je obrazac postupanja, koji se jednostavno reprodukuje odozgo nadole, postajući čak i redovna ekonomska aktivnost. „Korupcija uništava sve što nije u skladu sa privatnim interesima ukrajinskih političkih i finansijsko-ekonomskih elita. Ove elite smatraju državu i oružane snage preduzećem koje treba da donosi profit. Nacionalni interesi uvek dolaze posle privatne koristi” (Isto).

Međunarodna krizna grupa, u svom izveštaju o situaciji u Azerbejdžanu, ovu elitu o kojoj Curko govori vidi kao „mrežu” uticajnih pojedinaca, koji rukovode tzv. „ministarstvima sile” – unutrašnjim poslovima, odbranom i nacionalnom bezbednošću. „Uži krug ove vladajuće klike duboko je uključen u širu mrežu saveznika koji moć ne dele, već učestvuju u kontroli i distribuciji finansijskih i ekonomskih resursa” (International Crisis Group 2010, prema Borzel & Pamuk 2012: 14). Mrežu čine biznismeni – tzv. oligarsi – koji su unapređeni na „sekundarne pozicije odlučivanja” (Isto). Nemoć države pred neformalnim mrežama priznao je čak i (tada još uvek) predsednik Rusije Dmitrij Medvedev, koji je, odgovarajući na pitanje novinara o uspehu državne antikorupcijske politike, rekao da su rezultati „skromni”, i to zato što su „zvaničnici poput korporacije: ne žele da se bilo ko meša u njihov posao” (Galeotti, 2012: 1). Samo postojanje ovakve sprege, međutim, ne predstavlja iznenađenje. Budžet odbrane je „laka meta” za ambiciozne političare, koji se nadaju novom mandatu (Pyman 2009: 1). Zajednički interes se lako pronalazi, dok su mogućnosti za povezivanje sa različitim akterima brojne.

Poseban problem predstavlja fenomen koji ćemo ovde nazvati „koruptivnim izdatkom” ili „porezom”. Ovde je reč o novcu koji, umesto da bude potrošen za svrhu koja je korisna sistemu odbrane (počev od investicija u razvoj novih sistema naoružanja, pa do osnovnih troškova plata i drugih naknada za zaposlene), odlazi „u privatne džepove”. Ovako nešto bilo je moguće, jer u zemljama Centralne i Istočne Evrope, u trenutku kada su reforme započete, nisu postojali mehanizmi kontrole trošenja budžeta. Tako je započet niz koruptivnih aranžmana: prodaja imovine, pa i naoružanja lišena bilo kakvog nadzora; zloupotreba položaja radi privatnog biznisa; „iznajmljivanje” vojnika za novac. Na ovaj način su urušavani standardi obuke, discipline, morala i samog života, kako oficira, tako i vojnika (Donnelly 2004: 56).

Posledično, „ukoliko reforma čiji je cilj da se obezbede stabilni izvori finansiranja zarada profesionalnih vojnih lica nije uspešno sprovedena, biće sve teže obezbediti popunjenost sastava” (Vendil Pallin 2012). Samim tim se proces pretvaranja regrutne u profesionalnu vojsku – ako ne i najvidljivija promena koju donosi transformacija sistema odbrane – dovodi u pitanje.

Naročitu vrstu „poreza” predstavljaju i usluge koje „novopečeni” funkcioner čini svojim političkim pokroviteljima i finansijskim sponzorima. Ovaj vid korupcije prisutan je kako u društvima u tranziciji, tako i u razvijenim društvima. Nakon što je otkriveno da je „nameštao poslove” svojim

partijskim prijateljima, ministar odbrane Gruzije Irakli Orišvili bio je primoran da napusti položaj (Kaputadze 2011: 2).

Najzad, autore brine uticaj koji korupcija ima na usporavanje privrednog rasta i na priliv stranih investicija, što predstavlja okosnice razvoja u društvima u tranziciji. Zato što je konkurencija (ponuđača, ali i ideja, programa, prim. aut.) u jednom sistemu odbrane ograničena, postoji puno „neformalnih ugovora” i „rada za proviziju”. Posledica toga je povećanje troškova sistema odbrane, odnosno oružanih snaga, koje može izvršiti dodatni pritisak na donosioce odluka da ponovo razmotre svoje prioritete (Agostino, Dunne/Pieroni 2011: 2) i, posebno, odbiti strane investitore. Sve ovo zajedno „društveni teret” tranzicije čini „težim” (Chavdarova Galabinova 2012: 1).

Do sada najpotpunije razumevanje korupcije usvojeno je u metodologiji koju su razvili stručnjaci Programa za odbranu i bezbednost (eng. *Defence and Security Programme*) organizacije „Transparensi internešnal” (Transparency International). Oni smatraju da se rizici od pojave korupcije u oružanim snagama (odnosno sistemima odbrane) mogu podeliti u pet grupa. Prvu čine tzv. politički rizici, drugu rizici u domenu javnih nabavki, treću rizici do kojih dolazi usled postupanja zaposlenih, četvrtu finansijski rizici i petu rizici koji nastaju učestovanjem u mirovnim operacijama (Pyman 2011: 10).

Politički rizici od korupcije javljaju se na najvišim nivoima odlučivanja. Prvi rizik ovog tipa jeste izuzimanje javnosti – kako stručne, tako i laičke, šire – iz javne rasprave o prioritetima reforme, odnosno o prioritetima konkretne bezbednosne politike. Time se iz procesa rasprave izuzimaju oni kojih se odluka najpre tiče. Ako je opredeljenje elita da domen bezbednosne politike zatvore za sve nedržavne aktere trajno, formulacija ma koje bezbednosne politike predstavljaće prostor rizika od pojave korupcije. Elite, takođe, nastoje da za nezavisan nadzor „zatvore” i budžet odbrane, i to unošenjem nepreciznih stavki (Isto: 11). Naročito mesto političkog rizika predstavljaју uslovi pod kojima se realizuju ugovori o prometu naoružanja i vojne opreme.

U domenu nabavki postoje brojni rizici. Već i sama odluka o tome šta i pod kojim uslovima nabaviti, odnosno koji je to kapacitet koji nedostaje (eng. *capability gap*) predstavlja mesto rizika (Isto: 15). Relativna složenost predmeta nabavke stvara mogućnosti da nabavka bude „nameštena” određenom ponuđaču, i to minimalnim korekcijama u specifikaciji. Poseban problem predstavlja svesno opredeljenje da se nabavka vrši iz jednog „izvora” (eng. *single sourcing*), primenom postupka koji ne omogućava konkurenciju. Najzad, odgovorna lica u sistemu odbrane mogu svesno favorizovati jednog ponuđača, čak i kada je jasno da nije sposoban (ne poseduje poslovni kapacitet) da ispuni ugovorne obaveze (Isto).

Prethodnim prikazom studija slučaja pokazali smo kako svako odlučivanje o platama, napredovanju, nagrađivanju, postavljenju na određenu funkciju može predstavljati mesto pojave korupcije. U novijoj praksi se kao rizik javlja i situacija gde zaposleni, u svoje slobodno vreme, obavljaju poslove koji su nespojivi sa njihovom dužnošću u sistemu odbrane.

U interpretaciji Pajmena i Vegenerove, finansijski rizici su pre svega oblici neodgovornog upravljanja imovinom i resursima sistema odbrane, koji predstavljaju način sticanja prihoda. Netransparentnost budžeta i ovde predstavlja problem. Tačnije problem predstavljaju „crni fondovi” kojima mogu raspolagati organizacione jedinice ili pojedinci. Takođe, sistem odbrane može biti većinski ili isključivi vlasnik poslova koji nemaju veze sa njegovom izvornom delatnošću. Pogodno tle za pojavu korupcije posebno može predstavljati fenomen izmeštanja određenih delatnosti van institucije (eng. *outsourcing*), koje se opravdava potrebom racionalizacije.

Rizici učestvovanja u mirovnim operacijama isti su kao rizici koji postoje „kod kuće”, ali su vezani kako za svesno zanemarivanje postojanja korupcije u zemlji prijema operacije (Isto: 14), tako i za pojavu korupcije u kontingentu koji se upućuje. Mesto pojave korupcije, najzad, može predstavljati i (namerno) neregulisan odnos sa privatnim bezbednosnim kompanijama, sve prisutnijim akterom u području operacije (Isto).

Šta je poznato o korupciji u policiji?

Saša Dorđević

Postoji značajan broj istraživanja fenomena korupcije u policiji. Međutim, i dalje se praktičari i naučnici nisu usaglasili povodom toga kako definisati ovu pojavu. Takođe, nema ni dovoljno istraživanja o korupciji prilikom sprovođenja nabavki u policiji. Takva istraživanja su uglavnom slična onima koja se rade za državnu upravu u celosti, te u njih nisu uključeni specifični indikatori za policiju, kao što je, na primer, postojanje poverljivih nabavki. Takođe, primetno je da tema korupcije u policiji znatno više obrađena od istraživanja korupcije u vojsci i službama bezbednosti. Jedan od razloga za to je stalni i svakodnevni kontakt građana sa policijskim službenicima. Time je bilo moguće dobiti više podataka za obrađivanje.

Kako se istražuje korupcija u policiji?

Korupcija u policiji se istražuje na tri načina: (1) istraživanjem javnog mnjenja; (2) pojedinačnom i uporednom analizom praksi prevencije i suzbijanja korupcije u policiji; (3) naučnim istraživanjima. Iako se u tekstu obrađuje treći metod istraživanja korupcije, potrebno je ukazati na sadržinu prva dva metoda.

Istraživanjem javnog mnjenja utvrđuju se trendovi načina na koji građani shvataju fenomen korupcije u policiji i uglavnom su takva istraživanja povezana sa onim kojima se utvrđuje stepen poverenja građana u policiju. Istraživanjem javnog mnjenja ispituju se stavovi građana o korupciji u policiji radi merenja učestalosti i iskustava koje su oni imali sa ovim fenomenom.¹³ Krajnji cilj istraživanja javnog mnjenja jeste taj da pruži neophodne informacije za buduće aktivnosti, koje su usmerene ka jačanju kapaciteta, obrazovanju i podizanju nivoa svesti građana i policijskih službenika.

Pojedinačna i uporedna analiza pravnog i institucionalnog okvira suzbijanja korupcije u policiji naročito je bitna za praktičare i profesionalce u policijskoj službi.¹⁴ Pored tog utvrđivanja okvira za suzbijanje korupcije u policiji, značajno je i istraživanje prakse. Glavni cilj je utvrđivanje pozitivnih i negativnih karakteristika pojedinih sistema prevencije i suzbijanja korupcije, kao i moguća upotreba uspešnih rešenja ili načina za rešavanje problema.

Treći pristup istraživanju korupcije čine naučna istraživanja o pojmu, uzrocima i posledicama, te oblicima i uzrocima pojave korupcije u policiji.

U tekstu su dati odgovori na pet pitanja: (1) šta je korupcija u policiji; (2) koji su uzroci pojave korupcije u policiji; (3) koji su oblici korupcije u policiji; (4) koje su posledice korupcije u policiji; (5) kako promeniti pristup istraživanju korupcije u policiji?

13 U 86 država sveta policija je identifikovana kao najkorumpiranija, i to posle političkih partija, državnih službenika, narodnih poslanika i sudija.

14 Kao primeri dobre prakse primene antikorupcijskih strategija spominju se akcije u Singapuru i Hongkongu.

Šta je korupcija u policiji?

U najvećoj meri definicija korupcije počiva na isticanju dva ključna elementa: (1) kršenju pravnih normi zloupotrebom službenih ovlašćenja; (2) ličnoj dobiti koja se na taj način stiče (Zekavica 2010).

Autori se slažu da je veoma teško definisati korupciju u policiji (Miller 2003; Punch 2000; Newburn 1999), jer je povezana sa ostalim oblicima nezakonitog rada policijskog službenika. Šira definicija korupcije u policiji podrazumeva nepoštenu, nepravilnu, nemoralnu i kriminalnu aktivnost policijskog službenika, odnosno ponašanje koje odstupa od osnovnih društvenih normi (Roebuck, Barker 1974). Prema užoj definiciji korupcije u policiji potrebno je praviti razliku između koruptivnih aktivnosti, kao što je primanje mita, i kriminalnih radnji koje nisu koruptivne – razbojništvo, provala ili krađa za vreme rada (Miller 2003).

Prema mišljenju Kutnjak-Ivković (2005: 16), korupcija u policiji podrazumeva akciju ili propust (odnosno obećanje akcije ili propusta) policijskog službenika ili grupe policijskih službenika tokom rada, čija je glavna karakteristika zloupotreba službenog položaja radi sticanja lične koristi. Osnovni činoci svake koruptivne aktivnosti su: (1) akcija; (2) namerni propust; (3) aktivnost suprotna zadatom zadatku; (4) sporazum između policijskog službenika i lica koji nudi korist za uzvraćenu uslugu; (5) trenutak plaćanja; (6) utvrđivanje potencijalne koristi.

Rečena definicija insistira na tome da je korupcija u policiji akt u koji su uključeni, pre svega, policijski službenici, te da sporazum sa licem koje nudi korist (koje naravno nije nužno policajac) nije obavezan element korupcije u policiji, jer postoji mogućnost da sporazum bude dobrovoljni čin. Glavni činioc definicije jeste zloupotreba policijskih ovlašćenja radi sticanja lične koristi. Tu korist je moguće dobiti dobrovoljnim sporazumom sa onim koji nudi korist, izričitim zahtevom upućenim licu koje je prestupilo, kao i iznuđivanjem uz korišćenje sredstava prinude ili pretnjom da će biti upotrebljena ovlašćenja radi dobijanja koristi. Prema definiciji, trenutak isplate predstavlja obavezni element korupcije u policiji. U literaturi postoji i mišljenje da za korupciju u opštem smislu nije nužan element isplate, već da koruptivna aktivnost započinje onog trenutka kada se obećava korist, bez obzira na njenu realizaciju.

Prema shvatanju istog autora, policijski službenici koji su skloni upotrebi sredstava prinude podložni su korupciji, a često i tome da koriste nasilje radi sticanja lične koristi (Okvir 4).

OKVIR 4: POVEZANOST UPOTREBE SREDSTAVA PRINUDE I KORUPCIJE U POLICIJI

Ukoliko prihvatimo ovakvo mišljenje, možemo izvesti zaključak da su policijski službenici u Srbiji podložniji korupciji, s obzirom na to da u periodu od 2006. do jula 2010. godine postoji uzlazni trend upotrebe sredstva prinude. Tome bi trebalo pridodati i stalno nezadovoljstvo uslovima rada policijskih službenika u Srbiji, što je jedan od uzroka pojave korupcije, zbog čega je korišćeno pravo na štrajk.

Tabela 2: Kombinacije za utvrđivanje korupcije u policiji (Kutnjak-Ivković 2005: 32)

Zloupotreba službenog položaja	Sporazum	Upotreba sredstava prinude	Nezakonito stečena korist	Određenje
+	+	-	+	Policijska korupcija
+	+	-	-	Oblik nezakonitog rada
+	-	+	+	Policijska korupcija
+	-	+	-	Prekomerna upotreba sile
+	-	-	+	Policijska korupcija
+	-	-	-	Oblik nezakonitog rada

Pod korupciju u policiji svrstava se i direktna zloupotreba službenog položaja razmenom usluga sa ostalim licima, samostalno ili u vezi sa zaposlenima u organizacionoj jedinici. Na osnovu čina razmene usluga policijski službenik deluje za određenog spoljnog ili unutrašnjeg aktera radi sticanja lične koristi, koja ne mora nužno da bude novčana. Najzad, korupcija u policiji jeste i kršenje principa vladavine prava (Miller 2003: 2).

Korupcija u policiji definisana je i kao zabranjena radnja, koja uključuje zloupotrebu službene dužnosti policajca radi sticanja stvarne ili očekivane materijalne nagrade ili dobiti (Barker, Carter 1986). Prema mišljenju Barker i Kartera, korupcija podrazumeva akt: (1) koji je zabranjen pravom, unutrašnjim propisima ili etičkim normama; 2) koji je u vezi sa zloupotrebom položaja, odnosno službenog svojstva policijskog službenika; 3) u koji je uključena neka stvarna ili očekivana materijalna nagrada ili činjenje kao protivusluga. Korupcija u policiji postoji onda kada policajac prihvati novac, neki materijalni dar ili uslugu za delatnost koju je inače obavezan da učini (Sherman 1974).

Grupa stručnjaka za korupciju u Interpolu (eng. *Interpol Group of Experts on Corruption, IGEC*) definisala je ovaj pojam u Globalnim standardima za borbu protiv korupcije u policijskim službama članom 2 (Okvir 5). Ova definicija je sveobuhvatna, jer su u korupciju uključeni svi akteri podjednako, kao i svi mogući oblici koruptivne prakse u policiji.

Koji su uzroci koruptivnih aktivnosti u policiji?

Prenzler (2009: 53–56) smatra da postoje dve osnovne grupe uzroka pojave koruptivnih aktivnosti u policiji. Strukturalno-funkcionalni uzroci se odnose na uslove rada policijskih službenika, kao i na unutrašnju organizaciju rada. Kulturološki uzroci su prihvaćene vrednosti policijskih službenika, kao i odnos prema tradiciji tokom rada organa za sprovođenje zakona.

Prema mišljenju Kutnjak-Ivković (2005: 64–95), postoje tri osnovne grupe uzroka pojave korupcije u policiji: (1) individualni; (2) organizacioni; (3) spoljni (Tabela 2). Sklonost individue ka korupciji nije statična, već promenljiva kategorija, jer postoji mogućnost da se promeni zbog uticaja okoline ili zbog iskustva policijskog službenika. Zbog toga je prilikom zapošljavanja važno obratiti pažnju na prošlost kandidata. Sklonost ka korupciji je procena troškova i koristi od koruptivne aktivnosti koju vrši policijski službenik, ali i analiza rizika. Na tu procenu, smatra Kutnjak-Ivković, utiče percepcija policijskog službenika i autoritet nadređenog, posledice koje će službenik imati tokom disciplinske odgovornosti, kao i stanje u pravosuđu i njegova efikasnost. U suzbijanju i u prevenciji korupcije posebno važnu ulogu ima nadređeni, jer njegovo ponašanje može da služi kao primer. Nije, međutim,

dovoljno da njegovo ponašanje bude samo u okvirima moralnih standarda, već on mora da prati i organizacione standarde upravljanja. Političko, socijalno i ekonomsko okruženje jeste najverovatnije ključni činičac za pojavu korupcije.

OKVIR 5: DEFINICIJA KORUPCIJE U POLICIJI KOJU JE DAO IGEK (INTERPOL 2002)

Član 2

1. Svaka radnja u kojoj policajac ili zaposleni u policiji, bilo neposredno bilo posredno, traži ili prihvati novac, predmet od vrednosti, poklon, uslugu, obećanje, nagradu ili korist za sebe ili drugo lice, grupu ili subjekat, u zamenu za činjenje ili nečinjenje, prošlo ili buduće, u vezi s vršenjem bilo koje funkcije ili u vezi s obavljanjem policijskih dužnosti.
2. Posredno ili neposredno nuđenje ili davanje policajcu ili zaposlenom u policiji novca, predmeta od vrednosti, poklona, usluge, obećanja, nagrade ili koristi za sebe ili drugo lice, grupu ili subjekat, u zamenu za činjenje ili nečinjenje, prošlo ili buduće, u vezi s vršenjem bilo koje funkcije ili u vezi s obavljanjem policijskih dužnosti.
3. Svako činjenje ili nečinjenje tokom vršenja dužnosti policajca ili zaposlenog u policiji, koje može nepropisno izložiti neko lice optužbi ili osudi za krivično delo, ili može nepropisno doprineti neoptuživanju ili neosuđivanju nekog lica za krivično delo.
4. Neovlašćeno širenje poverljivih službenih informacija, bilo za nagradu bilo iz drugog razloga.
5. Svako činjenje ili nečinjenje tokom vršenja dužnosti policajca ili zaposlenog u policiji radi dobijanja novca, predmeta od vrednosti, poklona, usluge, obećanja, nagrade ili koristi za sebe ili drugo lice, grupu ili subjekat.
6. Svako činjenje ili nečinjenje koje, po zakonu zemlje članice, predstavlja korupciju.
7. Predvođenje, predlaganje, podstrekavanje, podsticanje, zavereništvo, saučesništvo pre izvršenja krivičnog dela i nakon njega, ili drugo učestvovanje u izvršenju ili pokušaju izvršenja radnje iz odredbi ovog člana.

Tabela 3: Indikatori za utvrđivanje uzroka pojave korupcije u policiji

Individualni uzroci	Organizacioni uzroci	Spoljni uzroci
1. Sklonost ka koruptivnim aktivnostima	1. Birokratska organizaciona struktura u policijskoj službi	1. Izgledi za pojavu korupcije
2. Procena troškova i koristi	2. Upravljanje	2. Ocena koju daje javno mnjenje o korupciji u policiji
3. Analiza rizika	3. Ljudski i materijalni resursi	3. Postojanje korupcije u pravosuđu
	4. Zakonska uređenost i jasnost mera za suzbijanje korupcije	4. Spoljašnji načini kontrole policije
	5. Proces zapošljavanja	5. Političko, ekonomsko i socijalno stanje
	6. Obuka policijskih službenika	
	7. Podrška kolega i policijskih udruženja	
	8. Efikasnost sistema unutrašnje kontrole	

Koji su oblici korupcije u policiji?

Pojavni oblici policijske korupcije mogu biti prilično različiti, počev od onih čije su posledice manje štetne, pa do onih koji, prema pravu, predstavljaju krivično delo. Najpoznatiju tipologiju koruptivnih metoda sačinili su Roebak i Barker. Ipak, ne postoji jedinstveno određivanje vrsta koruptivnih aktivnosti u policiji, tako da je stanje veoma slično onom prilikom određivanja pojma korupcije u policiji.

Prema shvatanju Roebaka i Barkera (1974: 428–434), postoji osam grupa koruptivnih metoda u policiji: (1) pod „korupcijom autoriteta” podrazumevaju se slučajevi prihvatanja darova i usluga manje vrednosti (besplatno piće ili hrana po restoranima, besplatne karte za utakmice ili priredbe) i prihvatanje drugih besplatnih usluga manje vrednosti i značaja; (2) „primanje mita” predstavlja tipičnu pojavu korupcije onda kada se prihvata poklon ili usluga radi obavljanja ili neobavljanja određene radnje iz delokruga službenih ovlašćenja; (3) pod „oportunizmom” se podrazumevaju slučajevi u kojima policajac uzima novac ili neku drugu korist od uhapšenih lica ili građana odgovornih za neki saobraćajni prekršaj sa mesta zločina; (4) „iznuđivanjem” se smatra situacija u kojoj policijski službenik prihvati mito za neprocesuiranje nakon izvršenog krivičnog dela ili za sprečavanje lišavanja nekog lica slobode; (5) „zaštita nezakonitih aktivnosti” podrazumeva situacije u kojima je omogućena policijska zaštita izvršiocima nekih nezakonitih radnji, čime se omogućava obavljanje ovih aktivnosti; (6) „nameštanje” predstavlja situaciju u kojoj policijski službenik, radi sticanja lične koristi, onemogućava sprovođenje istrage namernim gubitkom dokaza; (7) „direktno vršenje krivičnih dela” predstavlja situaciju u kojoj su policajci izvršiocima krivičnih dela; (8) „unutrašnja korupcija” odnosi se na situacije u kojima policajci plaćaju jedni drugima za usluge, kao što su unapređenje, dobijanje slobodnih dana ili povoljnih smena za rad.

Prema shvatanju Prenzlera (2009: 49–51), postoji šest grupa nezakonitog postupanja policijskog službenika, od kojih se tri odnose na koruptivne metode: (1) „klasična korupcija”, koja podrazumeva ucenjivanje i primanje mita; (2) „procesna korupcija”, koja se odnosi na nameštanje dokaza tokom policijskih istraga; (3) „unutrašnja korupcija”.

Nield (2007: 3–6) klasifikuje četiri grupe koruptivnih aktivnosti (Tabela 4).

Tabela 4: Oblici koruptivnih metoda (Nield 2007: 6)

Mala (eng. <i>petty</i>) korupcija	Birokratska korupcija	Kriminalna korupcija	Politička korupcija
1. Primanje mita od građana 2. Primanje besplatnih poklona i usluga 3. Prodavanje policijskih informacija 4. Namerni gubitak dokaza 5. Krađa tokom policijske istrage 6. Preuzimanje oduzetih dobara od krijumčarenja 7. Pružanje pomoći zatvorenicima prilikom bekstva 8. Korišćenje policijskih resursa za ličnu korist	1. Ugovaranje primanje mita i usluga 2. Krađa policijske imovine i drugih resursa 3. Prodavanje informacija, kao što su krivični dosjei 4. Namerni gubitak dokaza 5. Nezakonito izdavanje dokumenata (lična dokumenta, dozvole za nošenje oružja i sl.) 6. Potkopavanje istraga unutrašnje kontrole 7. Primanje i ugovaranje primanja mita za obuku, prijem u radni odnos i unapređenje	1. Primanje i ugovaranje primanja mita od kriminalnih grupa 2. Iznuđivanje redovnih isplata od kriminalnih grupa 3. Pružanje podrške kriminalnim aktivnostima 4. Direktno uključivanje policijskih službenika u kriminalne radnje 5. Preuzimanje oduzetih dobara od krijumčarenja 6. Pružanje zaštite osobama koje su uključene u nezakonite ekonomske radnje	1. Opstrukcija prilikom istraga krivičnih dela 2. Pokretanje lažne istrage 3. Odavanje tajnih podataka političarima 4. Zabrana slobode govora i udruživanja 5. Vršenje ili pružanje podrške političkim atentatima 6. Zabrana slobode medija 7. Odavanje policijskih informacija nezakonitim oružanim grupama

Koje su posledice korupcije u policiji?

Korupcija u policiji, pre svega, dovodi do pojave policijskih službenika određenog karaktera, koji ruše ugled policijske službe. Čuvena Knapova komisija iz 1972. godine podelila je policijske službenike koji su učesnici korupcije u dve kategorije. „Biljojedi” (eng. *grass eater*) predstavljaju one pasivnije službenike, koji ne traže sami priliku za korupciju, ali je ne odbijaju onda kad im se ponudi. Ovakvi policijski službenici su mnogo brojniji i obično otežavaju pronalaženje slučajeva korupcije, jer poštuju kodeks „ćutanja” i stvaraju „plavi zid”, a time prećutno prihvataju stanje korumpiranosti u policiji. „Mesojedi” (eng. *meat eater*) predstavljaju one koji su mnogo agresivniji, jer svesno i aktivno stvaraju prilike da im se korupcija ponudi. Pored toga, korupciju u koju su uključeni „mesojedi” teže je otkriti.

Bez obzira na tip policijskog službenika koji je uključen u korupciju, ona je analizirana na dva načina: (1) kao zaseban problem koji je svojstven svim državama, bez obzira na njihovo ekonomsko, socijalno i političko stanje; (2) kao deo istraživanja etike, kontrole i odgovornosti u radu policijskih službenika. Pored naučnih istraživanja problema korupcije u policiji, značajni su i izveštaji zasebnih tela, koja su istraživala i rešavala slučajeve korupcije u policiji tokom XX veka.¹⁵

Jedan od osnovnih problema koji se javlja u procesu reforme policije predstavljaju prevencija i suzbijanje korupcije (Bayley 2001: 6). Reformski proces kojim se rešava koruptivna praksa u policiji značajno je otežan situacijom koja postoji u državama postkonfliktnog i postautoritativnog karaktera (Bayley 2011: 1). Pri tome, jačanje organizacione kulture za prevenciju koruptivnih aktivnosti predstavlja jedan od osnovnih zadataka donosilaca odluka u policiji, a zatim i nadređenih starešina (COPS 2008: 1).

Prema mišljenju Kutnjak-Ivković (2005: 3), policija u korupciji iskrivljuje rad policijskih službenika, unapređuje poštovanje kodeksa „ćutanja”, kao i otpor principima odgovornog rada, te potkopava legitimitet policije, ali i izvršne vlasti koja je zadužena za kontrolu i nadzor policije. Legitimitet policije proizilazi iz principa po kome je policija servis građana, zasnovan na pružanju jednake usluge svim građanima (Prenzler 2009: 43).

Kutnjak-Ivković smatra da je korupcija u policiji u stalnom porastu, pri čemu su metode praktikovanja korupcije postale savršenije i teže za otkrivanje (Kutnjak-Ivković 2005: 7). Jedan od razloga takvog stanja jeste nivo korupcije koji policijski službenici shvataju kao prihvatljiv, a koji je značajno porastao tokom proteklih godina. Pored toga, korupciju u policiji je teško uočiti. Da bi bila otkrivena, potrebno je da korupciju prijavljuju građani ili kolege policijskih službenika, a ni jedni ni drugi ne žele da priznaju da su uključeni u koruptivnu praksu. Svi mehanizmi kontrole policije su reaktivni, pa istragama budu uglavnom pronađeni samo najvidljiviji oblici. Nedostaju preventivni mehanizmi, a istrage se odnose na individualne slučajeve, dok je organizovanu koruptivnu aktivnost teško razotkriti (Isto: 8–11).

¹⁵ Najznačajniji su izveštaj Knapove komisije iz 1972. godine, Molenove komisije iz 1994. godine i izveštaj Leksovog komiteta iz 1997. godine, te Vudove komisija iz 1994. godine i Fidžeraldove komisije iz 1987. godine.

Kako promeniti pristup istraživanju korupcije u policiji?

Zbog napredovanja načina na koji se odvija korupcija u policiji, neophodno je (Klockars et al. 2006: xii) promeniti pristup istraživanju, te sa individualnog preći na organizaciono utvrđivanje uzroka i posledica korupcije. Takođe, potrebno je u analizu uključiti i spoljašnje i unutrašnje faktore zloupotrebe policijskih ovlašćenja.

Korupciju u policiji je potrebno posmatrati u kontekstu utvrđivanja savremenog pristupa integritetu, što podrazumeva analizu činioca koji objašnjavaju zašto policijski službenici zloupotrebljavaju svoja ovlašćenja i zašto se uključuju u takve aktivnosti.¹⁶

Cilj je utvrđivanje sistema ranog upozoravanja (Isto: xvii), koji se zasniva na sledećim principima: (1) policijske službe su odgovorne za usluge koje pružaju; (2) policijske službe su odgovorne za zakonitost svojih akcija; (3) policijske službe promovišu integritet individue uređivanjem odgovornosti zbog prekoračenja ovlašćenja, ali i nemoći da obezbedi i unapredi uslove za rad; (4) policijske službe rade na izgradnji policijskog integriteta i na minimalizaciji kodeksa ćutanja.

Svako istraživanje o korupciji u policiji trebalo bi da odgovori na četiri teme (Miller 2003): (1) najzastupljeniji oblici korupcije; (2) uzroci i posledice korupcije; (3) utvrđivanje dobre prakse; (4) izrada preventivnih mera.

¹⁶ Policijski integritet je normativna sklonost policijskih službenika da se odupru težnji da zloupotrebe prava i privilegije svoje profesije.

Korupcija i bezbednosno-obaveštajne službe

Predrag Petrović

Sistematska domaća i strana istraživanja o korupciji u bezbednosno-obaveštajnim službama (dalje u tekstu: službe bezbednosti) ne postoje. Razlog tome je što službe bezbednosti svoj rad zasnivaju na principima stroge tajnosti, koja je znatno veća nego u drugim državnim aparatima sile (npr. policija). Sledstveno tome i istraživanje ove i sličnih tema veoma je otežano. I pored toga, postoje pojedinačna istraživanja korupcije u službama bezbednosti, koja se mogu svrstati u tri grupe. Na sledećim stranama ćemo ih ukratko predstaviti.

Velike mogućnosti korupcije službi bezbednosti

Organizacije čiji je glavni predmet interesovanja fenomen korupcije, kao i autori koji se bave temama reforme i rekonstrukcije službi bezbednosti najčešće ukazuju na to da postoje velike mogućnosti za korupciju u ovim službama, te nude opšte principe (koji se mogu primeniti i na ostale aktere sektora bezbednosti) za njihovo otklanjanje. Međutim, ova istraživanja ne bave se konkretnim (dominantnim) oblicima i vrstama korupcije¹⁷ u službama bezbednosti, kao ni njihovim uzrocima i posledicama. Retke su, takođe, i studije slučaja, odnosno primeri koruptivnog ponašanja u službama bezbednosti.

O korupciji u službama bezbednosti govori se i u analizama mehanizama kontrole i odgovornosti u njima¹⁸, te je ona označena kao jedna od glavnih prepreka u reformi službi bezbednosti u novim demokratijama (Matei, Bruneau 2011). Tako, na primer, „Transparensi internešnal” (Transparency International) u analizi ukazuje da su rizici od pojave korupcije u službama bezbednosti u direktnoj vezi sa principima na kojima one zasnivaju svoj rad. To je, najpre, veoliki stepen tajnosti kako u odnosu na spoljno okruženje, tako i u okviru sopstvene strukture, u kojoj delovi službi bezbednosti nemaju sve informacije i podatke koje imaju drugi delovi organizacije. Pored toga, službama su poverena velika ovlašćenja, pre svega pravo na tajno prikupljanje podataka, kojima se značajno zadire u privatnost fizičkih i pravnih lica. Rečeno ne samo da ostavlja veliki prostor za korupciju, već i borbu protiv ovog problema čini teškom. Stoga, „Transparensi internešnal” (Transparency International) smatra da je borba protiv korupcije u službama bezbednosti „veoma važna i hitna”, te kao aktivnosti predlažu „otvaranje dijaloga, na primer, pokretanjem daljih istraživanja i održavanjem

17 Ne postoji opšteprihvataena klasifikacija korupcije. U istraživanjima, ali i u široj javnosti najčešće se govori o mitu, iznudi, proneveri, prevari, nepotizmu i „vraćanju lopte” kao o vrstama korupcije. Međutim, ove klasifikacije nisu sistematizovane, odnosno nisu urađene prema jasnim i jedinstvenim kriterijumima. Stoga je Stefan Moris u svom tekstu „Oblici korupcije” nastojao da sistematično i jasno klasifikuje tipove korupcije. Prema Morisovom mišljenju, postoji nekoliko različitih pristupa u klasifikaciji korupcije. Prvi je institucionalni, čiji je glavni kriterijum razvrstavanja korupcije institucija koja je zahvaćena korupcijom, te to da li se ona dešava na višim ili na nižim institucionalnim nivoima. Tako postoji korupcija u policiji, vojsci, carini i sl., kao i na višim i nižim nivoima. Visoka korupcija se označava još i kao politička, a niža kao administrativna, odnosno kao birokratska. Drugi pristup kao osnov razvrstavanja korupcije uzima smer i vrstu transakcije. Tako, ukoliko podsticaji za korupciju dolaze odozdo, odnosno od građana, reč je o mitu, a ukoliko dolaze odozgo, odnosno od javnih službenika, onda je reč o iznudi. U okviru ovog pristupa postoji i podela na krupnu i sitnu korupciju, u zavisnosti od toga o kolikoj transakciji je reč. Konačno, postoji i sistemski pristup, koji klasifikuje korupciju u zavisnosti od toga u kom stepenu je ona zahvatila društvo i državu. Tako postoji individualna (pojedinačni slučajevi korupcije), institucionalna (korupcija je zahvatila pojedinačnu instituciju) i sistemaska korupcija (korupcija je zahvatila čitav sistem). Više o tome videti u: Morris 2011.

18 Videti na primer: Born, Leigh 2005; Caparini 2007; Born, Leigh 2010.

okruglih stolova” (Kunczik 2006).¹⁹ Kao osnovu za predložene aktivnosti nude vodič za dijagnostičiranje korupcije u odbrani *Proces samoprocene integriteta* (eng. *Integrity Self-Assessment Process: A Diagnostic Tool for National Defence Establishments*) (Pond, Pyman 2009). On je, međutim, uopšten, te se pre svega odnosi na oblast odbrane. Reč obaveštajna služba (eng. *intelligence*) u vodiču je pomenuta svega dva puta, i to pri nabranjanju aktera sistema odbrane i u opisu uloge koju parlament ima u odnosu na njih (Isto). Pored toga, „Transparensi internešnal” (Transparency International) u borbi protiv korupcije veliki značaj pridaje transparentnosti budžeta, te smatra da je ravnotežu između zahteva za tajnost rada službi, a samim tim i trošenja sredstava koja su im dodeljena, i potrebe javnosti da bude informisana o njenom radu moguće uspostaviti tzv. odloženom transparentnošću (eng. *deffered transparency*). Odložena transparentnost omogućava deklasifikaciju poverljivih dokumenata nakon što protekne izvesno, zakonom utvrđeno, vreme.

Pored toga, istraživači „Transparensi internešnal” (Transparency International) predlažu internu reviziju budžeta službi bezbednosti kao jedan od važnih instrumenata u nadzoru pravilnog i zakonitog raspolaganja budžetima službi bezbednosti. Ovo tim pre, jer interna revizija ima pravo pristupa poverljivim podacima i može da kontroliše i najosetljivije delove budžeta (tzv. tajni fondovi, crni budžeti).

Kvarenje obaveštajnog ciklusa

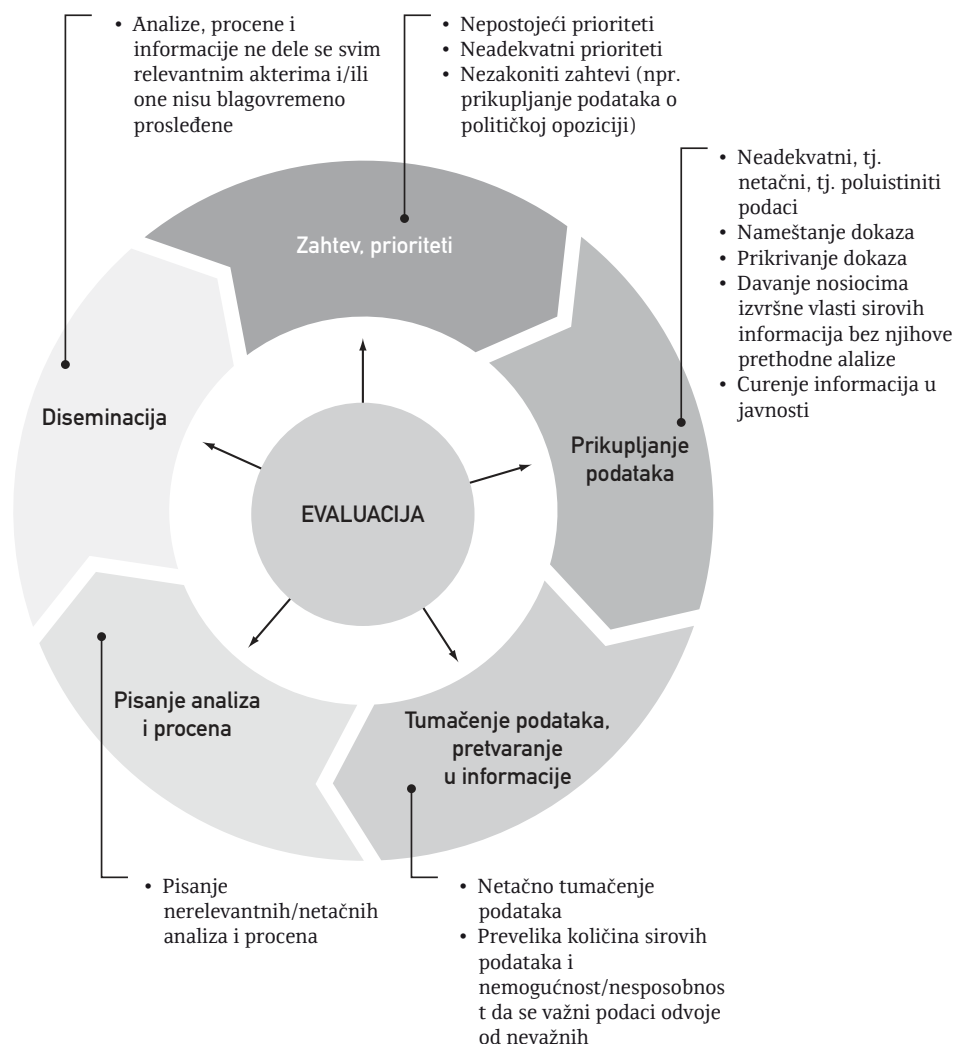
Suština rada službi bezbednosti jeste prikupljanje i obrada podataka, te njihovo tumačenje i pretvaranje u informacije koje imaju značenje. Cilj ovog posla je da najviši državni donosioci političkih odluka blagovremeno i tačno budu informisani kako bi donosili što ispravnije odluke. Otud nosioci državne vlasti odlučuju o prioritetima rada bezbednosno-obaveštajnih službi, a bezbednosno-obaveštajne službe uživaju autonomiju u obavljanju zadataka. Čitav ovaj proces može se izraziti terminom „obaveštajni ciklus”. Za njegovu uspešnu realizaciju veoma je važno da sve njegove faze budu ispravno obavljene. Međutim, u realnosti to često nije slučaj i dolazi do kvarenja obaveštajnog ciklusa u svim njegovim fazama.

Zato jedan deo istraživača koji se bave reformom i rekonstrukcijom službi bezbednosti govori o korupciji indirektno, odnosno u širem smislu kao o kvarenju obaveštajnog ciklusa (eng. *failures of intelligence cycle management*).²⁰

19 Više o tome videti: <<http://www.ti-defence.org/our-work/defence-corruption-risks-typology/political/intelligence-services-control>>.

20 Postoji brojna literatura o kvarenju obaveštajnog ciklusa, jer su o ovoj problematici pisali kako autori koji su se bavili reformom službi bezbednosti, tako i oni koji su pisali o njihovoj rekonstrukciji. Videti, na primer: Hulnick 2006; Gill, Phythian 2006; Caparini 2007.

Grafika 1: Obaveštajni ciklus i njegovo kvarenje²¹



Prema shvatanju ovih autora, do korupcije obaveštajnog ciklusa može doći u svim njenim fazama, a dva najčešća razloga za to su politizacija službi bezbednosti²², ali i njihova prevelika autonomija, odnosno odsustvo delatne demokratske kontrole.²³ Tako, već u fazi određivanja zahteva i potreba za prikupljanje obaveštajnih podataka može doći do nepravilnosti, na primer, kada nosioci izvršne vlasti zahtevaju od službi bezbednosti da prikupljaju podatke o nekoj opozicionoj grupi (Caparini 2007: 11). Opasnosti od politizacije postoje i u fazi prikupljanja podataka, kada operativci mogu dostavljati pogrešne podatke, zato što su neobjektivni, odnosno zato što imaju određene vrednosne stavove o objektu o kome prikupljaju podatke, ali i zato da bi nadređeni bili zadovoljni njihovim radom. Neretko, rukovodioci u službama imaju određene vrednosne stavove, što operativci mogu znati, te se mogu truditi da podešavaju podatke prema tim stavovima kako bi nadređeni bio što zadovoljniji njihovim radom.

21 Više o obaveštajnom ciklusu videti: FBI 2012; Johnson 2007.

22 Više o različitim vidovima politizacije službi bezbednosti videti u: Roger, Bruce 2008.

23 Detaljnije o korupciji svih faza obaveštajnog ciklusa videti u: Gill, Phythian 2006: 103–123.

Takođe, do nepravilnosti može doći i onda kada se sirov obaveštajni materijal direktno prosleđuje nosiocima političke vlasti (eng. *stovepiping*), čime se zaobilazi proces provere i odabira podataka, njihovog tumačenja, smeštanja u kontekst i analiziranja, koje obavljaju za to obučeni obaveštajni analitičari.²⁴ Rečeno ne samo da utiče na donošenje nepravilnih odluka²⁵, već može značajno ugrožavati privatnost širokog kruga subjekata, jer su sirovi podaci na raspolaganju širem krugu korisnika, umesto da budu zaštićeni u arhivama službi i po završetku operacija uništeni.

Dalje, tokom analiziranja podataka i pisanja obaveštajnih izveštaja i procena može doći do politizacije onda kada obaveštajni analitičari pišu izveštaje koji odgovaraju donosiocima političkih odluka (eng. *intelligence to please*), a ne one koji proizilaze iz prikupljenog sirovog materijala. Na taj način se zanemaruju veoma važne informacije, koje potencijalno ne odgovaraju donosiocima političkih odluka, što može dovesti do donošenja pogrešnih odluka.

Konačno, do nepravilnosti dolazi i kada se obaveštajne informacije, procene i izveštaji ne prosleđuju svim relevantnim institucijama bezbednosti, što može dovesti do ugrožavanja bezbednosti građana i države.²⁶

Politizaciji rada najviše su podložne resorne službe bezbednosni, odnosno one koje se nalaze u sastavu ministarstava (Shulsky, Schmitt 2002: 135–141), a posebno službe bezbednosti u tranzicionim društvima sa dominantnim partokratskim oblikom vladavine.²⁷ U ovim društvima političke partije na najviše pozicije u državnoj administraciji postavljaju partijski odane ljude, koji potom zapošljavaju sebi odane. Kako na taj način postavljeni ljudi znaju da zavise od političke partije koja je na vlasti, te da sa eventualnom promenom vlasti neće zadržati pozicije u uokviru institucije, onda su oni voljni da sprovedu partijsku umesto državne politike.

Radi sprečavanja politizacije službi bezbednosti predlaže se da one uživaju profesionalnu autonomiju u odnosu na organe izvršne vlasti, odnosno da postoje pravno određene granice šta se sme zahtevati od službi bezbednosti. Takođe, predlaže se da nosioci izvršne vlasti sve zahteve koje postavljaju službama bezbednosti moraju da izdaju napismeno, da direktori službi bezbednosti uživaju nezavisnost svog položaja, te da zaposleni u službama imaju na raspolaganju mehanizme za prijavljivanje loše prakse, kao i za jačanje svih vidova kontrole nad organima izvršne vlasti (Caparini 2007).

Međutim, davanje prevelike autonomije službama bezbednosti prilikom realizacije postavljenih zadataka može takođe voditi ka zloupotrebama, posebno zato što one svoje zadatke obavljaju u velikoj tajnosti. Tako, službe bezbednosti mogu prikupljati podatke i informacije nezakonito i/ili zarad sopstvenih ciljeva. Prikupljeni podaci o pojedincima i poslovnim entitetima mogu biti zloupotrebjeni, odnosno mogu biti iskorišćeni za ucenu i iznudu ili zarad sticanja lične koristi čelnih ljudi službi. Službe bezbednosti mogu, takođe, pisati i neadekvatne izveštaje, prenaplašavajući, na primer, pretњу od terorizma, kako bi izdejstvovali to da dobiju više materijalno-finansijskih resursa. Međutim, velika autonomija službi bezbednosti može odgovarati i donosiocima političkih odluka, koji onda mogu lakše da poriču odgovornost (eng. *plausible deniability*) za pojedine (neuspešne) operacije ili pak za loše stanje (npr. loše upravljanje sredstvima) u službama bezbednosti (Shulsky, Schmitt 2002: 92). Tako, nosioci izvršne vlasti često tvrde da nisu znali za neke propuste u radu službi bezbednosti, jer je njihov rad pod velom velike tajnosti, ili da je pak reč o njenim otuđenim delovima, koji su se otrgli kontroli kako civilnih vlasti, tako i samih službi bezbednosti. Često je, zapravo, reč

24 Najpoznatiji primer predstavljao prosleđivanje sirovog materijala o (ne)postojanju oružja za masovno uništenje u Iraku Bušovom kabinetu, što je predstavljalo osnovu za donošenje odluke o invaziji na Irak. Za te svrhe je bila formirana čak i posebna Kancelarija za specijalne planove (eng. *The Office of Special Plans*). Više o tome videti: Hersh 2003.

25 Kada donosioci političkih odluka izdaju loše zahteve za obavljanje neke obaveštajne delatnosti, te se mešaju u obaveštajne operacije, to se u stručnoj terminologiji naziva GIGO model (eng. *garbage-in, garbage-out*).

26 Ishod neprosleđivanja, odnosno nedeljenja obaveštajnih informacija svim relevantnim akterima u SAD (posebno između CIA i FBI) bio je uspešan teroristički napad na Kule bliznakinje u Njujorku.

27 Više o tome videti u: Matei, Bruneau 2011: 602–630.

o tome da nosioci izvršne vlasti namerno ne žele da znaju za neke operacije kako bi lakše mogli da poriču odgovornost za njihov (ne)uspeh (eng. *wilful ignorance*) (Gill 1991: 76).

Etika obaveštajnog rada

Zbog velikih teškoća u postizanju delotvorne kontrole rada službi bezbednosti i predupređivanja svih nepravilnosti zakonskim, odnosno institucionalnim mehanizmima, jedan broj autora smatra da je najbolji način kontrole službi bezbednosti zapravo uspostavljanjem vrednosti, odnosno jačanjem integriteta²⁸ službi bezbednosti. Oni se, stoga, zalažu za jačanje etike rada službi bezbednosti. Tako je jedna grupa autora, sačinjena od bivših radnika službi bezbednosti zapadnih država, stručnjaka iz oblasti etike ali i šire javnosti, sačinila nacrt etičkog kodeksa za radnike obaveštajne zajednice SAD (Snow, Brooks 2009: 30-32). Autori su pošli od saznanja da se radnici službi bezbednosti, obavljajući svoje aktivnosti, svakodnevno suočavaju sa teškim etičkim izborima, sa kojima se ne suočavaju ostali službenici državne administracije. Zbog toga se etički kodeksi koji važe za čitavu državnu administraciju (SAD) ne mogu uspešno primenjivati na službe bezbednosti, već je za njih potrebno sačiniti poseban etički kodeks (Isto: 30).

Autori smatraju da ovakav etički kodeks treba da se zasniva na nekoliko principa. Najpre, on mora biti aspirativan, pre nego preskriptivan, odnosno on treba da sadrži vrednosti ka kojima treba težiti, te ne treba da sadrži to šta je dozvoljeno, a šta nije. Drugo, on ne treba da bude zakon, već vodič za donošenje teških odluka. Treće, treba da bude sačinjen od kratkih i lako razumljivih, nedvosmislenih rečenica. Konačno, etički kodeks mora biti javni dokument. Poslednja karakteristika etičkog kodeksa daje mu snagu, jer omogućava to da i javnost daje sud o spornim postupcima pripadnika službi bezbednosti. Ukoliko bi kodeks bio tajni dokument, onda bi o etičnosti postupanja pripadnika službi bezbednosti isključivo odlučivali njima nadređeni, i to najčešće u tajnosti (Isto: 31).

Polazeći od ovih pretpostavki, autori su izradili nacrt etičkog kodeksa, koji se sastoji od jedanaest tačaka. Najvažniji principi od kojih je sačinjen jesu: privrženost vrednostima ljudskih prava građana koja su sadržana u ustavu, poštovanje zakonitosti i vladavine prava, međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima, odgovornost za rad, dominacija prethodnih vrednosti nad principom efikasnosti, te zalaganje za rešavanje problema unapred, pre nego što se dogode (Isto).

Jedna grupa domaćih autora okupljenih u Centru za bezbednosne studije, oslanjajući se na prethodnu studiju takođe insistira da u reformi službi bezbednosti u Srbiji i u borbi protiv korupcije u okviru njih naglasak bude stavljen na jačanje integriteta i etike njihovog rada. U tom nastojanju oni su sačinili publikaciju pod nazivom „Etički standardi za kriminalističko-obaveštajni rad” (Fatić, Korać, Bulatović 2011). Osnovni elementi etičkog kodeksa su privrženost javnom interesu, poštovanje vladavine prava i ljudskih prava, rukovođenje, sukob javnog i privatnog interesa, odgovornost, priznanje propusta, zaštita „duvača u pištaljku”, ponašanje javnog službenika u privatnom životu i razrešavanje etičkih dilema. Rečena publikacija predstavlja pionirski poduhvat u istraživanju fenomena korupcije u kriminalističko-obaveštajnom radu u domaćoj stručnoj javnosti.

28 Ne postoji opšteprihvaćena definicija integriteta javnog službenika. Najčešće se definiše kao čestitost ili poštenje javnog službenika u obavljanju poverenih dužnosti, usmereno ka dostizanju najboljeg mogućeg načina služenja javnom interesu i upravljanja resursima zajednice. Odnosno, integritet podrazumeva da javni službenik u obavljanju poverenih funkcija postupi samostalno i nezavisno od bilo kakvog spoljašnjeg finansijskog ili drugog uticaja. Više o tome videti u: Armstrong 2005.

III Podložnost državnih posednika sile u Srbiji korupciji

Autor: Miroslav Hadžić

Zapretanost korupcije

Klijenti i njihova klijentela

Osobnosti korupcijske ponude i tražnje

Vrela visoke korupcije

Podložnost državnih posednika sile u Srbiji korupciji

Miroslav Hadžić

Zapretanost korupcije

Neki od razloga za duboku skrivenost eventualne korupcije u vojsci, policiji i službama bezbednosti, ne samo u Srbiji, delom ističu iz njihovog posebnog zakonskog i sistemskog položaja. Naime, ovim je aparatima u svim državama sveta, a u skladu sa njihovim bezbednosnim misijama i zadacima, ustavom i zakonom osiguran zaseban – pravni, ekonomski i socijalni – položaj. To, drugim rečima, znači da za vojsku, policiju i službe bezbednosti, kao i za njihove službenike, ne važe sva ona pravila kojima po zakonu podležu ostali državni organi i građani. To ujedno znači da je zakonodavac za ove aparate i njihove uposlenike skrojio dodatna i drugačija pravila te im dao posebna ovlašćenja, koja nisu dostupna preostalim organima države i građanima. U takve, pored drugih, spadaju pravo na fizičku prinudu, lišavanje slobode, ograničavanje ljudskih prava, te pravo na primenu posebnih mera i postupaka za tajno prikupljanje podataka. Istom zgodom, ovim je aparatima i njihovim čelnicima data znatna sloboda u raspolaganju novcem poreskih obveznika (budžeta). Zato je zakonodavac, na primer u Srbiji, pod firmom posebnih (poverljivih) nabavki većinu kupovina za potrebe vojske, te policije ili službi bezbednosti izuzeo iz režima javnih i javno vidljivih nabavki. Kao što uostalom i ovdašnji parlament te državni revizor još uvek neredovno i površno proveravaju kako se to budžetski novci troše u državnom delu sektora bezbednosti. Dočim je učinkovitost tela za unutrašnju kontrolu zakonitosti u trošenju budžetskih sredstava, koja postoje u svim ovdašnjim aparatima sile, neminovno ograničena činjenicom da ona za svoj rad odgovaraju samo čelnom naredbodavcu (ministru, direktoru). Otud od njegove (zlo)volje često zavisi to da li će i kako će eventualni prekršaji biti istraživani i/ili sankcionisani. To nadasve zato što nadležni ministar, a u slučaju BIA njen direktor, svojevoljno postavlja i razrešava rukovodioce i službenike rečenih tela.

Delovanje ovih aparata prinude povrh toga pre pokriveno je i od javnosti sakriveno širokopoljnim odredbama zakona o državnoj i/ili vojnoj tajni. Pošto je tumačenje opsega, sadržaja i trajanja rečene tajne u delokrugu bezbednosnih elita, od njihovih potreba i interesa pak zavisi šta će sve to i na koji će način biti štićeno ne samo od neprijateljskog uvida već i od saznanja domaće javnosti. Otud su dometi te delotvornost demokratske civilne kontrole i javnog nadzora nad državnim aparatima sile, čak i u zreлом demokratskom poretku, nužno ograničeni. Ne čudi stoga to što u porecima koji se još uvek nalaze u predvorju demokratije, kao što je to slučaj u Srbiji, bezbednosne elite stiču široku autonomiju. Pošto je začinjena množinom diskrecionih ovlašćenja u posedu političkih i operativnih naredbodavaca, ona uvek i lako može da preraste u komandnu i/ili budžetsku samovolju. Štaviše, zbog partokratske prirode poretka u Srbiji, te uspostave partijske i/ili lične vlasti nad državnim aparatima prinude, stalno preta opasnost od širenje zone bezbednosne i političke proizvoljnosti. Uporedo sa tim povećava se i nedostupnost ovih aparata i njihovih nalogodavaca javnom nadzoru. Opstanku zaštićene zone nadasve pogoduje stalna diskurzivna proizvodnja osećanja nacionalne i državne ugroženosti, te održavanje predstave o Srbima i Srbiji kao većitim žrtvama, što belosvetkih što unutrašnjih, zavera i zlomislji. To pak ovdašnjim posednicima političke i bezbednosne moći daje priliku da se pozivom na, jezički netom konstruisani, državni i/ili nacionalni razlog štite od svake, pa i osnovane sumnje u prisustvo, u ovom slučaju, korupcije u državnim aparatima sile. Ovo je tim lakše, jer svako javno propitivanje učinkovitosti ovdašnje vojske, odnosno policije ili službi bezbednosti, a pogotovo zavrivanje u unutrašnje tokove novca, očas posla može biti označeno kao udar na njihov status, ugled i borbenu sposobnost, pa time i kao udar na bezbednost Srbije.

Ne čudi otud to što ovdašnji Prvi borac protiv korupcije još uvek ne pokazuje, barem ne javno, ikakvu nameru da proveri da nisu kojim slučajem i njegovi udarni – policijski i bezbednosno-oba-veštajni – određi zahvaćeni ovom boljkom. Ništa čudno ako se zna da njegovom, vazda budnom, oku izmiču i korupcijski inkubatori, iz kojih se u političkim partijama legu budući delatnici visoke korupcije u liku ministara i/ili drugih visokih dužnosnika. No, sasvim je moguće i to da je reč o taktičkom manevru kojim Glavni borac (svoj) susret sa eventualnom korupcijom u aparatima državne sile namerno odlaže dok ne pozavršava poslove oko sumnjivih privatizacija. Usput treba opet podsetiti da su rečene prevare i pljačke pozornost (n)ove Vlade izazvale tek kad ih je sa liste njenog Saveta za borbu protiv korupcije preuzela Evropska unija. Ukoliko je doista reč o manevru, razložno je onda pitati se u kojoj se to meri novoustoličeni Heroj može u ovom preduzeću oslanjati na svoje bezbednosne poslužitelje i izvršitelje. Ovo tim više, jer su i oni, koliko god nanovo probrani i provereni bili, socijalizovani u aparatima sile koji još uvek o desnom ramenu nose antidemokratski, ratni i koruptivni prtljag svojih prethodnica. Uostalom, ideološki i simbolički raskid sa JNA, te VJ, narodnom milicijom i Udbom nije sadašnju vojsku, policiju i službe bezbednosti, niti njihove elite lišio ketmanske čudi i korporativnih svojstava. Neprestanom obnavljanju ovih svojstava u prilog ide spremnost datih elita da vazda i po svaku cenu neokrnjenom očuvaju ranije stečenu a nemerljivu društvenu, političku i bezbednosnu moć aparata sile kome pripadaju. Zato se pod zaštitom ovih, personalno inače promenljivih, elita nužno nalazi celokupno nasleđe bivše vojske i vojnih obaveštajno-bezbednosnih službi, odnosno milicije, te Službe državne bezbednosti (SDB). I to uprkos činjenici da je to nasleđe izbrisano iz životopisa sadašnje vojske, policije i službi bezbednosti, te da su im tvorci novog identiteta, smeštanjem njihovih korena i porekla u Srbiju XIX veka, stvorili lepšu i svetliju prošlost.

Zahvaljujući svemu ovome, (n)ovi su aparati prinude i njihovi zaposlenici uspeli da, uz svesrdnu pomoć mesnih nosilaca vlasti, bez većih šteta prežive sve dosadašnje reorganizacije i navodne reforme. Posebnu pažnju privlači, međutim, činjenica da se na listi razloga za njihovo, uglavnom diskurzivno, bekstvo od bivše (komunističke, miloševićevske) vojske, odnosno od policije ili od SDB-a, nikada nije našla korupcija. Dični su reformatori čak izbegli da obznane i to kako su i koliko su bili korumpirani pređašnji aparati državne sile. I to uprkos činjenici da su im tokom poslednjih trideset godina neštedimice pripisivali glavnu krivicu za sva moguća stradanja naroda srpskog. Sva je prilika da se ćutnjom o razmerama korupcije, na primer, u JNA ili u SDB-u hoće u stvari sprečiti razgovor o tome da li možda i u današnjim aparatima državne sile deluju isti ili slični koruptivni mehanizmi. To stoga što bi razotkrivanje zakonskih i socijalnih izvorišta lopovluka u bivšoj vojsci ili miliciji te u službama bezbednosti moglo postkomunističkim vlastima da bude dobar vodič za sistemsko i sistematsko umanjivanje ili barem predupređivanje korupcije u njihovim (preimenovanim) naslednicama. Pošto su ovdašnji nosioci civilne vlasti propustili da se time na vreme pozabave, malo je verovatno da će to sada umesto njih, ili nezavisno od njih, obaviti čelnici vojske, policije i rečenih službi. Između ostalog i zato što bi to od ovih drugih zahtevalo da dragovoljno umanje svoje statusne privilegije, kao i opseg diskrecionih ovlašćenja, odnosno da se liše sržnog dela svoje socijalne i koruptivne moći, koja nužno izniče iz zatvorene organizacije sazdane na strogoj hijerarhiji, subordinaciji i bespogovornoj poslušnosti.

Klijenti i njihova klijentela

Svako ispitivanje podložnosti državnih aparata sile korupciji, ne samo u Srbiji, zahteva da kratko budu razmotreni ključni načini za sticanje, raspodelu i upotrebu političke, socijalne i bezbednosne moći u datoj zajednici. Istom prilikom treba razaznati i analizovati glavne tokove – formalne i neformalne – razdeobe i razmene moći između mesnih nosilaca političke i bezbednosne vlasti. Nespornim se, pri tome, može smatrati – u teoriji prihvaćen a istorijom potvrđen – nalaz po kome između pozicije, te vrste i opsega moći državnih aparata prinude i prirode poretka u datoj političkoj zajednici postoji čvrsta veza. Tim čvršća, jer ovi aparati bivaju nadasve oblikovani i korišćeni po

meri političkih potreba i interesa civilnih vlastodržaca. To pak ove aparate i njihove uposlenike čini u konačnici klijentima trenutnih posednika političke vlasti.

Klijentski status vojske, policije i službi bezbednosti je, ne samo u Srbiji, nužan produkt činjenice da se gro političke moći u (pro)demokratskom poretku nalazi u posedu civilne vlasti, kao i činjenice da civilni (partijski) takmaci vlast i prateću moć po pravilu osvajaju na izborima, što pobjednikovoj politici osigurava legitimitet i legalitet. U zahvatu se ovako stečene moći i vlasti otud, pored drugih, nalaze državni aparati sile. Civilna je vlast, naime, jedina ovlašćena da odlučuje o osnivanju i/ili ukidanju, kao i o brojčanosti, veličini i unutrašnjoj organizaciji, te o visini i nameni budžeta svakog od ovih aparata. Ona je, isto tako, jedina nadležna da, spram svoje bezbednosne strategije i politike, utvrđuje misije i zadatke vojske, odnosno policije i službi bezbednosti, te da naređuje njihovu unutrašnju i/ili spoljašnju upotrebu. Civilna vlast, uz to, suvereno bira i postavlja, te razrešava čelne nosioce komandnih ovlašćenja u svakom od ovih aparata. Zahvaljujući tome, civilni posednici vlasti preko svog glavnog izabranika – načelnik generalštaba, direktor policije, šef službe bezbednosti – snažno utiču na personalnu kompoziciju uzduž lanca komandovanja i/ili upravljanja. Po tom osnovu onda u svakom od aparata sile nastaju vertikalne i horizontalne ose karijerne i materijalne ovisnosti nižerangiranih o svojim prvonađređenim, pa time i o čelnim političkim nalagodavcima.

Treba, međutim, znati i to da monopol nad legalnom upotrebom sile vojsci, policiji i službama bezbednosti, te njihovom starešinskom sastavu pribavlja određenu, to znači egzaktno nemejljivu, količinu društvene i političke moći. Zahvaljujući dugom trajanju, ovi aparati uspeavaju, štaviše, da akumuliraju i uvećavaju svoju moć. Između ostalog i zato što svaki poredak ima, nezavisno od svoje prirode, potrebu za njihovim uslugama. Čak i kada dođe do promene poretka ili režima, ovi aparati po pravilu uspeavaju da opstanu u manje ili više izmenjenom obliku. Otud svaki od njih tokom vremena stiče zasebne – bezbednosne, ekonomske, socijalne i političke – interese i potrebe, koji ne moraju uvek biti u skladu sa interesima i potrebama rodne zajednice. Sve vojske, policije i službe bezbednosti zbog toga poprimaju, pre ili kasnije, svojstva korporativne organizacije. Eventualna osujećenost u zadovoljavanju korporativnih interesa otud može da poljulja ili čak da umanjii lojalnost pripadnika ovih aparata matičnoj državi ili aktuelnoj vlasti. Ovo tim pre ako kojim slučajem bude politički ili ekonomski ugrožen opstanak zatečene vojske, odnosno policije ili službe bezbednosti. Niko zato ne može unapred da predvidi, pogotovo ne u uslovima duboke unutrašnje krize i/ili političkog prevrata, koliko će bezbednosni poslenici u kritičnom trenutku biti odani rodnoj državi, a koliko svojoj organizaciji (korporaciji). Otud su ovi aparati i njihovi zaposlenici neretko spremni da u takvoj situaciji, ako treba i silom, štite svoje korporativne interese i potrebe. Oni će ovom zgodom, dabome, uvek težiti tome da prikažu kako opstanak matične države presudno zavisi od opstanka i ubojne moći njihove korporacije. Ovo je tim lakše, jer legitimitet vojske, policije i službi bezbednosti počiva, ne samo u Srbiji, na njihovoj ustavnoj i zakonskoj odgovornosti za nacionalnu bezbednost. To pak svakom od ovih aparata, odnosno u njima trenutno službujućih elita i poslenika, ujedno donosi prenosivi, mada nejednak i raznorodan, socijalni kapital.

Vrednost ovakvog kapitala se pak meri u odnosu na moć čelnika i pripadnika datog aparata sile da na javni i politički dnevni red stavljaju temu opstanka, odnosno bezbednosne ugroženosti matične zajednice, i sa tim povezane sposobnosti da rabljenjem isijanog straha masovno mobilizuju javnost i lokalne žitelje ne bi li pribavili njihovu dovoljnu podršku za, ako treba, vanrednu i/ili proširenu primenu svojih bezbednosnih ovlašćenja. Otud bezbednosne elite ovaj socijalni kapital po pravilu koriste za to da od civilne vlasti pribave (iznude) političku podršku za svoju zamisao nacionalne bezbednosti, a potom i za dodatna ulaganja u vojsku, policiju i službe bezbednosti. Utom obično sledi i njihov pritisak na zakonodavca da im, u ime očuvanja nacionalne bezbednosti, dodatno uveća i osnaži ovlašćenja, a posebno ona koja im dozvoljavaju da samovoljno i bez odluke suda ograničavaju ljudska prava i privatnost građana. U ništa manjoj meri, oni bi tom zgodom radi bili da, zarad svoje navodno veće učinkovitosti, ograniče ili obesmisle kontrolna i nadzorna ovlašćenja mesnog parlamenta, te nezavisnih državnih organa i, nadalje, javnosti.

Glavnina rečenog kapitala u slučaju vojske ističe iz njenog (davnajšnjeg) narodnog porekla i statusa čuvara (nosioca) nacionalnog identiteta. Potom, i iz njene državotvorne i državočuvarne uloge, čiju važnost podižu herojski mitovi i legende, dok se socijalni kapital službi bezbednosti nadasve gradi i obnavlja na prvotnoj potrebi ljudi i rodne im zajednice za sigurnošću i izvesnošću. U paru sa tim ide i diskurzivno isijavanje straha od toga da su njihove ključne vrednosti stalno ugrožene, bilo spolja bilo iznutra. Važan sastojak ovog kapitala izniče iz javnog neznanja o društvenoj i profesionalnoj prirodi predmetnih službi. Sticanju kakvog-takvog znanja preči se pak neprekidni boravak ovih službi u zoni tabua i misterija. Dočim je socijalni kapital policije, zbog prirode njenog redovnog posla, po pravilu rasut i nedovoljno veliki da bi čelnom policijskom ešalonu doneo veće političke i društvene dividende. Odstupanja od ovog pravila obično nastaju kada policiji zapadne uloga glavnog i nasilnog čuvara nedemokratskog i delegitimisanog poretka, te njegovih vladalaca.

Količina i snaga donekle nezavisne moći, te sile prinude kojom raspolažu vojska, policija i službe bezbednosti čini zato odnose između civilne vlasti i bezbednosnih elita znatno složenijim. Nema, naime, tog ustava i zakona koji nosiocima civilne vlasti mogu, ne samo u Srbiji, bezostatno da osiguraju delatnu upravu i učinkovitu kontrolu nad aparatima državne sile. Ovo je tim teže, jer civilna vlast naredbodavnu nadmoć može u konačnici da stekne i/ili primeni samo uz voljni pristanak bezbednosnih profesionalaca na poslušnost. To stoga što ovi aparati, te njihovi čelnici i uposlenici mogu, ako hoće, na bezbroj načina da ometaju ili spreče, odnosno da simuliraju primenu svake odluke, a da pri tome javno ne ospore primat civilne vlasti. Na stranu to što ovi aparati i njihove elite mogu, o čemu obilno svedoči moderna istorija, ne samo da javno odreknu poslušnost civilnoj vlasti, već mogu pučem i da je zbacе.

U korist opstrukcije i simulacije radi, uz ostalo, manjak pouzdanog znanja posednika civilne vlasti o profesionalnoj i socijalnoj prirodi, te o unutrašnjem funkcionisanju vojske ili policije, odnosno službi bezbednosti. Međutim, čak ako bi šef države i premijer, odnosno nadležni ministri bili vrhunski sociolozi (politikolozi, antropolozi, socijalni psiholozi i sl.) ili pak vodeći stručnjaci za bezbednost, oni o zaštitnim sposobnostima bilo kog od ovih aparata, te o vrsti i o smeru lojalnosti njihovih pripadnika mogu saznati samo onoliko koliko im to saopšte načelnik generalštaba, direktor policije i čelnici službi bezbednosti. Ukoliko se nosioci civilne vlasti pak odluče da sami izravno provere stanje u potčinjenim aparatima, teško će moći dublje da zavire iza slike koju će im o sebi tom zgodom predočiti vojska, policija i službe bezbednosti. Ovo je tim izglednije, jer je reč o zatvorenim i birokratskim organizacijama, koje su zarad svog opstanka i zaštite korporativnih interesa odavno ovladale majstorskim veštinama za proizvodnju strogo kontrolisane a ulepšane predstave o sebi.

Daleko je, međutim, važnije to što civilni naredbodavci svoju – spoljašnju i unutrašnju – politiku dobrim delom zasnivaju na bezbednosnim procenama, koje im podastiru vrhovi vojske, odnosno policije te rečenih službi. Otud ovi poslednji kontrolišu protok ključnih bezbednosnih informacija, i to u oba smera: kako onih ulaznih – od izvestilaca ka vrhovnim civilnim odlučiocima, tako i onih izlaznih – od ovih odlučilaca ka krajnjim izvršiocima. To čelnicima ovih aparata stvara priliku da po svojoj meri (pre)oblikuju sadržaje i značenja strujećih informacija, te da na osnovu toga sebi osiguraju primat u tumačenju vrste i stepena bezbednosne ugroženosti matične zajednice. Zahvaljujući tome, oni ujedno mogu izravno da utiču na odluku civilne vlasti o tome kako će, kada će i kojim će sredstvima ona otklanjati narečene pretnje. Politizacijom i dramtizacijom ovih pretnji bezbednosne elite, štaviše, mogu da uvećavaju svoju moć, te da stiču dodatni politički uticaj. Ovo je tim lakše ako se sve to odvija – kao na primer u Srbiji tokom poslednjih dvadeset godina – u uslovima posvemašnje društvene krize, te životne ugroženosti većine stanovništva. Zato u takvim okolnostima tendencijski izranja opasnost od rasta autonomije, a neretko i samovolje državnih aparata sile i njihovih komandnih vrhova. U srazmeri sa tim onda raste politička zavisnost civilne vlasti od volje, te od potreba i od (korporativnih) interesa državnih aparata sile i njihovih komandnih slojeva. Pri ovakvom odnosu snaga lako se može dogoditi da nosioci civilne vlasti – bez obzira na to što im ustav i zakon garantuju nadmoć u bezbednosnim poslovima – postanu klijentela vojnih, te policijskih ili tajnoslužbujućih elita.

Osobnosti korupcijske ponude i tražnje

Delokrug rada te prirodna zatvorenost čine vojsku, policiju i službe bezbednosti načelno manje privlačnim i pogodnim za korupciju. U istom pravcu trebalo bi da deluje njihovo unutrašnje ustrojstvo, jer nominalno počiva na jasnoj hijerarhiji, čvrstoj subordinaciji, strogoj disciplini i obaveznoj poslušnosti. Ova bi svojstva, ujedno, trebalo u većoj meri da štite ili da odvrćaju čelnike i pripadnike ovih aparata od koruptivnih nedela, kao što bi iz istih razloga ovi aparati i njihovi zaposlenici trebalo da budu znatno teže dostupni agentima korupcije. Razumno je, uz to, očekivati da svaki od rečenih aparata poseduje posebne postupke i sredstva za svoju delatnu zaštitu od spoljašnje i/ili unutrašnje korupcije. Sve to bi pak trebalo poslenike korupcije dodatno da odvrća od svojih nauka. Ovo tim pre, jer se oni tom zgodom, barem hipotetički, izlažu većem riziku, te im preti opasnost da budu brže otkriveni i oštrije kažnjeni.

Nigde do sada nisu, međutim, izrađeni zakoni niti razvijeni mehanizmi, koji mogu bilo koju vojsku, policiju i službu bezbednosti sasvim da zaštite od korupcije. Retoričko je otud pitanje, ne samo u Srbiji, da li u njima ima ili nema korupcije. Pravi je, naime, izazov saznati iz kojih to izvora, zbog čega i uz čije sve učestvovanje ona nastaje i obnavlja se u državnom delu sektora bezbednosti. A potom, i u kojoj je to meri korupcija ukorenjena u svakom od ovih aparata, te ko se sve to nalazi u njenom zahvatu. Tek se po sticanju ovakvih uvida može odgonetati i to da li je korupcija – a ako jeste, onda u kojoj meri, zašto i na koji način – povezana sa bezbednosnom učinkovitošću državnih aparata sile. Istom se zgodom u sledećem koraku može proveravati koje to i kakve sve posledice ima korupcija po bezbednost date političke zajednice i njenih građana.

Ovo tim pre ukoliko se koristi, ovde prihvaćeni, nalaz po kome su vojska, policija i službe bezbednosti, manje ili više prerađena ali nepatvorena, slika i prilika rodnog društva. To pak sugerise da korupcija u ovim aparatima izvire iz sličnih ili istih izvora kao i u društvu, te da se ona u njima ukorenjuje i širi po istim ili sličnim principima. Nema otud suštinske razlike između oblika, načina i sredstava za korupciju u državnom delu sektora bezbednosti i onih koji se koriste u civilnoj zoni zajednice ili u drugim odeljcima javne uprave. Uostalom, u sektoru bezbednosti korupcijska ponuda i tražnja, kao i konkurencija, bivaju takođe oblikovane spram asortimana, kvaliteta, količine i cene raspoloživih roba i usluga. Povrh toga, snažni impulsi za korupciju mogu, kao i u civilnom sektoru, da isteknu iz nutrine vojske, odnosno policije ili službi bezbednosti. Zato je korupcija uvek združeno preduzeće, koje ište saučesništvo, u ovom slučaju, nekog od pripadnika i/ili čelnika ovih aparata. Nema otud mesta čuđenju ukoliko se neki od njih pojavi u ulozi inicijatora ili organizatora koruptivnih poduhvata.

Važna odstupanja od opšte korupcijske matrice, međutim, nastaju zbog toga što robe i usluge koje poseduju državni aparati sile nije moguće nabaviti na civilnom tržištu. To pak može, pogotovo u slaboj državi, da poveća tražnju za njima. Najvećma zato što spoljašnje i/ili unutrašnje korumpiranje nekog od starešina i/ili pripadnika vojske, policije i službe bezbednosti počinocu tog čina stavlja u izgled sticanje jedinstvene koristi i dobiti. Kao što, uostalom, zbog korumpiranosti (delova) državnih aparata sile matičnom društvu i njegovim žiteljima mogu biti nanete jedinstvene i teško otklonjive štete.

Da bi moguće štete bile razaznate, treba ispitati čime sve to državni aparati prinude privlače delatnike korupcije. Time se pak utire put ka listi mogućih, unutrašnjih i/ili spoljašnjih, nosilaca korupcije. Valja pri tome imati na umu to da vojska, policija i službe bezbednosti nisu podjednako podložne korupciji. Naime, zbog svojih osobenosti i drugačijeg delokruga rada, svaki je od ovih aparata izložen, kako iznutra tako i spolja, različitim vrstama i oblicima korupcije. U skladu sa tim su onda i očekivane dobiti od koruptivnih poduhvata u svakom od njih nužno raznolike i nejednake. Tako je, na primer, zbog prelaska na profesionalnu vojsku nestala potreba za korumpiranjem službenika koji odlučuju o mestu službovanja (garnizonu) i vrsti posla regruta, ali je zato sada načelno otvorena mogućnost za korupciju tokom izbora profesionalnih vojnika. Dočim je u slučaju službe bezbednosti veoma teško, na primer, otkriti u kom to trenutku korupcija koja se izvodi radi vrbovanja

saradnika ili lakšeg pristupa željenim podacima prerasta u solistički poduhvat njenog pripadnika zarad sticanje lične koristi.

Generalno uzev, ovi su aparati, a nezavisno od međusobnih razlika, privlačni za ekonomski i finansijski motivisanu korupciju u istoj meri kao i svi ostali složeni – obrazovni, zdravstveni, infrastrukturni itd. – podsystemi jednog društva. Najpre zato što vojsci, policiji i službama bezbednosti pripada veliki deo državnog budžeta. Reč je, dakle, o obilnim i redovnim potrošačima množine svakovrsnih roba i usluga. Zato javne, a pogotovo posebne, nabavke za njihove potrebe jesu ili lako mogu biti predmet većih i manjih korupcijskih zahvata. Nije potrebna bujna mašta da bi bile nalučene ogromne dobiti koje sebi mogu da pribave domaći i/ili strani delatnici korupcije ako započne, na primer, nabavka nove opreme i naoružanja u nekoj vojsci. Velike su cifre u igri i prilikom opremanja policije za, na primer, izvođenje raznih specijalnih operacija ili za gušenje masovnih unutrašnjih nemira. Može se pak samo nagađati koliki se novci vrte pri nabavci, obično po posebnom (nejavnom) postupku, uređaja poslednje generacije za sve vrste uhođenja. Svemu tome treba, dakako, dodati stalno prisutnu opasnost od puzećeg širenja sitne („jajarske“) korupcije među nižerangiranim bezbednosnim poslenicima. To najpre važi za sve one koji su zbog prirode svog posla – kao, na primer, pripadnici kriminalističkog, pozoričkog i saobraćajnog dela policije – takoreći svakodnevno izloženi korupcijskim iskušenjima.

Iz ovih se aparata koruptivnim postupcima, isto tako, mogu istisnuti znatne socijalne dobiti. To stoga što je reč o velikim državnim poslodavcima, koji imaju potrebu da uposle brojnu i raznovrsnu radnu snagu. Uz to, zaposlenje u nekom od ovih aparata datom pojedincu pribavlja nešto veću socijalnu i materijalnu sigurnost. Rečenom tom zgodom sleduju raznovrsne socijalne pogodnosti, a neretko i materijalne privilegije. Onome koji se domogne službe u vojsci, policiji ili službi bezbednosti ujedno se otvara kanal za lakše penjanje po socijalnoj lestvici. Brzinom se ličnog uspona veoma često može upravljati uz pomoć neke od koruptivnih alatki. Privlačnost državnog zaposlenja, a time i podložnost mesnih aparata sile na socijalno motivisanu korupciju, bivaju dabome višestruko uvećavani u siromašnom i ekonomski razorenom društvu kao što je ovo u Srbiji, koga nadasve krasi visoka (rastuća) stopa nezaposlenosti.

Službovanje u državnom aparatu sile datom pojedincu, povrh svega, donosi i posebne bezbednosne ovlasti i nadležnosti, čija primena takođe može biti predmet korupcijske obrade. To posebno važi za situacije u kojima, na primer, civilni ili vojni policajac, odnosno agent službe bezbednosti odlučuje – po pravilu situaciono i samostalno, a to u konačnici znači i diskreciono – kada će, protiv koga će i u kom će obimu primeniti fizičku ili neku drugu prinudu. Koruptivnom pritisku još češće mogu biti izloženi policijski i tajnoslužbujući istražitelji, na primer, krivičnih dela u pretkrivičnom postupku. To zato što oni pod velom profesionalne autonomije mogu direktno i presudno da utiču ne samo na smer i zahvat istrage već i na njene rezultate. Ako rečeni delatnik tom prilikom prekrši zakon, odnosno u tome bude uhvaćen, on sa velikom izvesnošću može da računa na to da će ga od oštrijih disciplinskih i/ili sudskih sankcija zaštititi kolegijalna, odnosno korporativna solidarnost.

Ne čudi, stoga, što s rastom potkupljivosti krajnjih izvršilaca i s tim povezane proizvoljnosti u njihovom situacionom delanju, raste opasnost od toga da korupcija postane vladajući obrazac ponašanja neznanog broja pripadnika državnih aparata sile. Ovo tim pre, jer sitna a niskotarifna korupcija ima sklonost da se kapilarno širi po horizontalnoj ravni. U trenutku kada se dovoljno rasprostire među nižerangiranim, ovakva korupcija po pravilu počinje, brže ili sporije, da nadire nagore, odnosno prema odlučiocima na višim instancama. Najpre zato što su delokrug i ovlašćenja krajnjih izvršilaca veoma omeđeni, te oni svojim ortacima u korupciji mogu da isporuče samo manje vrednu vrstu roba i/ili usluga. Vertikalnom prodoru u prilog ide i težnja ponuđača korupcije da, zbog rasta dobiti, sebi i svojim klijentima pribave još važnije robe i veće usluge. U skladu sa tim onda rastu cena i troškovi koruptivnog čina, a tendencijski opada broj onih koji hoće da mu se odupru. Pošto oni sa donjeg kraja lanca odlučivanja ne mogu sami da zadovolje rast ovakve tražnje, vrlo je verovatno da će onda pokušati da u korupcijsko kolo uključe svoje (prvo)nadređene. Onog trenutka kada se to dogodi, stižu se početni a dovoljni uslovi za stvaranje, a potom i za grananje i međusobno preplitanje unu-

trašnjih i sa njima povezanih spoljašnjih mreža korupcije. Istom zgodom u okviru svakog od ovih aparata biva učvršćivana interesna, odnosno koruptivna sprega između pojedinačnih i/ili grupnih članova date mreže.

Vrela visoke korupcije

Korupcijskom naletu, koji kreće odozdo nagore, u susret obično ide, da bi ga povratno osnažio i interno legitimisao, val korupcije koji pristiže sa vrha upravljачke i/ili komandne piramide. Jednom kada krene, ovakav se talas, nošen silom korupcijske teže, nužno preliva odozgo nadole i uzduž hijerarhijskog lanca. Otud on svojim razornim posledicama na kraju zapljuskuje celu vojsku, odnosno policiju ili službu bezbednosti, te svakog njihovog, vinog i nevinog, pripadnika. Udar je tim žešći, jer na ovom talasu pristiže visoka korupcija, čiji se ključni nosioci regrutuju iz prvog reda bezbednosnih i političkih odlučilaca, te njihovih najbližih dodavača. Visoka je korupcija u državnom delu sektora bezbednosti zato po pravilu skupa i zamašna, te u njoj može da učestvuje samo ograničeni broj povlašćenih ponuđača i primalaca koruptivnih usluga. Odnosno samo oni, koji zahvaljujući svojim političkim (partijskim) i drugim vezama sa čelnim naredbodavcima i njihovim dodavačima, mogu sebi da otvore ulaz na tržište korupcije u sektoru bezbednosti. Ništa čudno, jer ovakva korupcija svojim delatnicima najavljuje sticanje velikih – materijalnih i/ili nematerijalnih – koristi i dobiti.

Visoku korupciju u sektoru bezbednosti otud treba razumeti kao vrlo verovatan, ali ne sasvim neizbežan nusproizvod temeljne i sveobuhvatne međuzavisnosti čelnika civilne vlasti i komandnih vrhova državnih aparata prinude. Prvotne sile njihovog međusobnog – vlastovoljnog, pa time i koruptivnog – privlačenja nastaju i bivaju oblikovane u okviru, ovde namenski konstruisanog, trougla seljive i protočne moći. Na jednom se njegovom temenu nalaze najviši politički dužnosnici, odnosno civilni naredbodavci, kao što su šef države, predsednik vlade i čelnici partija iz vladajuće koalicije, te njihova kabinetska i/ili savetnička svita. Na drugom pak temenu istog trougla stoluju oni koji izravno upravljaju nekim od državnih aparata sile, a pre svega nadležni ministri, te njihovi savetnici i kabineti, kao i drugi visoki službenici u liku pomoćnika ministra i državnih sekretara. Iz trećeg se temena u ovu igru oko (koruptivne) moći uključuju čelni a komandni ešaloni vojske, policije i službi bezbednosti. U ovom bi nadmetanju, povrh toga, vazda radi bili da zbog svog čara učestvuju i mesni ekonomski poslenici, koji su u Srbiji poznati pod imenom tajkuni i kontroverzni biznismeni. Tu se, dakako, stalno vrmaju zastupnici interesa domaćeg i/ili stranog vojnoindustrijskog kompleksa, te izaslanici stranih država i međunarodnih bezbednosnih organizacija (EU, NATO, Sporazum o kolektivnoj bezbednosti i sl.). Ma koliko svaki od pomenutih bio možda motivisan nekakvim višim (geostrateškim, geopolitičkim, geoekonomskim) razlozima, sila koruptivnog privlačenja ističe u konačnici iz ogromne količine novca, te množine ličnih, grupnih ili (navodno) nacionalnih interesa koji se vrte u bezbednosnom sektoru svake države. U skladu sa tim na potencijalnom korupcijskom tržištu ovog sektora bivaju onda uvećavane i razuđivane ponuda i tražnja, te tendencijski rastu rizici od skrivenog učestvovanja ključnih donosilaca političkih i bezbednosnih odluka u visokoj korupciji.

Da bi se razumele unutrašnja logika i dinamika ove vrste korupcije, potrebno je izraditi, ne samo lokalnu, mapu zajedničkih, ali i zasebnih interesa glavnih posednika političke, te bezbednosne moći i vlasti. Analizom ovakve mape mogu biti iznađene tačke u kojima se njihovi interesi sučeljavaju i sukobljavaju, odnosno prožimaju i nadopunjuju. U sledećem koraku se pak može saznati na koji to način i kojim to povodom nastaje mreža interesnih i koruptivnih veza između pripadnika ovih elita, te koje sve to koristi oni iz date sprege mogu sebi da pribave. Idući dalje ovim tragom, neizbežno se stiže do liste najtraženijih roba koje jesu ili mogu biti predmet koruptivne trgovine ili trampe u okviru malopre naznačenog trougla. Pošto u demokratskom poretku, pa makar i fasadnom, vlast i moć bivaju retko javno (zlo)upotrebljavani za očigledno i direktno sticanje materijalne dobiti, u okviru vladajućeg sloja se, ne samo u Srbiji, uglavnom trguje političkim uticajem i lojalnošću. Onaj ko uspe da ovakvom trgovinom uveća svoju političku snagu i pribavi, barem privremeno, lojalnost

klijentskih partnera, dobija šansu da ovlada, makar i posredno, važnim polugama ekonomske i socijalne moći u matičnom društvu. To će pak datom moćniku stvoriti dodatne prilike, ili će mu ih već zgotoviti njegovi klijenti, za prikriveno i/ili odloženo sticanje ličnih – materijalnih i nematerijalnih – koristi. Kao što se i pomenuti klijenti, uostalom, nadaju da će tom zgodom svoju lojalnost valjano naplatiti. Pošto se sve ovo, po pravilu, odvija pod velom javne politike i u okviru ustanova sistema, te pri otvorenoj međupartijskoj utakmici i/ili saradnji, nije lako otkriti i tačno izmeriti koruptivni potencijal rečene trgovine i trampe. Otud izniče, uostalom, jedan od ključnih razloga zbog koga je dela iz oblasti visoke korupcije, kao što je već poznato, najteže otkriti i dokazati.

Na tržište visoke korupcije u sektoru bezbednosti svako, dabome, iznosi najvrednije robe i usluge kojima raspolaže. On istom zgodom potražuje one robe i usluge čijom nabavkom može brže i unosnije da oplodi svoj početni – politički i/ili bezbednosni – kapital. Otud se u dubini ovog polja, odnosno iza njegove pojavne ravni sve vreme susreću, sudaraju, prožimaju i međusobno nadmeću dve nejednake i raznolike vrste volje za moć. Nosioci prve su civilni naredbodavci, jer im (nad)moć, makar i prividna, nad državnim aparatima sile najpre simbolički jača politički legitimitet i uvećava socijalni kapital. U ništa manjoj meri ova im moć daje priliku da iz izvršne vlasti nad državnim posednicima sile istisnu za sebe raznovrsne političke i bezbednosne koristi, i to počevši od onih koje donosi trajna ili situaciona politička (zlo)upotreba vojske, policije i službi bezbednosti, pa sve do onih koje im pribavlja operativno posedovanje tajnih znanja, odnosno znanja o tajnama kako svojih partnera, te rivala i protivnika, tako i množine podanika svojih. Nije otud slučajno to da je ovdašnji Heroj borbe protiv korupcije odmah po stupanju na vlast pohitao da stekne neomeđenu moć i kontrolu nad mesnim službama bezbednosti. Može biti da se on tom prilikom delimično poveo za primerom, a možda i savetima, svog prijatelja i prethodnika, negdašnjeg šefa kabineta bivšeg monarhoidnog predsednika Tadić Borisa.

Ništa manju, mada egzaktno nemerljivu, volju za moć imaju bezbednosne elite. Valja pri tom naglasiti da je ovde reč samo o zbirnom imenu, a ne o socijalno-političkom i/ili bezbednosnom monolitu. Treba otud imati na umu to da se čelni zastupnici interesa vojske, policije i službi bezbednosti sve vreme međusobno nadmeću oko količine posedujuće (željene) moći. Na stranu to što po istom modelu u svakom od ovih aparata, a uzduž hijerarhijskog niza, teče nadmetanje oko ličnog i/ili grupnog udela u toj moći. Sve to ove čelnike, ali i njihove unutrašnje rivale pak podstiče da stupaju u interesi, a neretko i u politički te ideološki, odnosno personalni savez sa glavnim civilnim naredbodavcima i njihovim matičnim partijama. To najpre stoga što jedino ovi mogu da im zakonom i drugim aktima legalno prošire i ojačaju bezbednosne nadležnosti i ovlašćenja, te da im time dodele veću moć. Jedino ovi, isto tako, mogu da ih izuzmu od svake učinkovite kontrole i nadzora, te da ih delatno zaštite od odgovornosti za loše i nezakonito činjenje. Štaviše, civilni akteri jedini mogu da im osiguraju veći udeo u državnom budžetu, te znatnu slobodu u njegovom trošenju. Povrh svega, na dužnosti se načelnika generalštaba ili direktora policije, odnosno šefa službe bezbednosti, ne samo u Srbiji, može jedino ostati, ili se nje domoći, uz podršku nekog od centralnih civilnih naredbodavaca. Pošto svaka moć po pravilu hoće da se ozbilji u političkom polju, bezbednosne elite i korporacije vazda imaju, ma koliko to bilo zapretano, neke svoje posebne političke interese i ambicije, odnosno preferencije. To ih pak čini, pogotovo u nedemokratskom poretku, stalnim i snažnim izazivačima volje i moći civilnih vladalaca. Ovo tim pre, jer u takvom poretku državni deo sektora bezbednosti biva njihov rezervisani domen, dok oni, zahvaljujući snazi svog potencijalnog veta, postaju važni politički igrači iz senke.

Visok stepen funkcionalne i političke zavisnosti primorava otud čelne nosioce civilne vlasti da sa svojim partnerima iz bezbednosnih aparata sve vreme pregovaraju oko toga koliki će deo zaposednute moći pripasti svakom od njih. Stalni predmet ovih pregovora bivaju dakako načini, te svrhe za koje će ta moć situaciono biti korišćena, jer, da ponovimo već rečeno, civilna vlast može delatno komandovati državnim aparatima sile samo uz njihov voljni pristanak. Kao što, uostalom, bezbednosne elite svoje potrebe i interese uredno mogu da zadovolje jedino uz saglasnost legitimnih nosilaca civilne vlasti. Drugim rečima to znači da svaki od ovih pregovarača poseduje dovoljnu količinu, relativno autonomne, moći i vlasti da može, posredno ili neposredno te delimično ili potpuno, da

osujeti ostvarivanje tekućih ili prekih potreba i interesa onog drugog. Reč je, pri tom, o složenom i neprekidnom a nemuštom socijalnom pregovaranju, koje se, osim pri pučističkoj uroti, odvija u okviru civilnog lanca komandovanja i upravljanja. Tom zgodom svaka od strana koristi legalne procedure, te pripadne joj nadležnosti i ovlašćenja da bi za sebe iznudila željene ustupke te postigla svoje ciljeve.

Tako, na primer, svaka služba bezbednosti može uvek da odbije zahtev svog civilnog naredbodavca za primenu mera tajnog nadzora ukoliko on nije poduprt odlukom nadležnog suda. Međutim, njeni čelnici mogu isto tako iz straha ili iz koristoljublja da prihvate i ispune ovakav (nelegalan) zahtev. To im pak uzvratno daje priliku da svoju uslugu od naručioca naplate u nekoj od politički ili socijalno, te ekonomski konjunkturnih valuta. Cena tako može biti isporučena u obliku zahteva za, na primer, povećanje budžeta ili za usvajanje regula kojima se uvećavaju ovlašćenja date službe, a otežava nadzor i kontrola nad njom. Tom zgodom uslugodavac ujedno može sebi i svojim prvim saradnicima da, pored drugog, isposluje unapređenje ili dodatne – materijalne i nematerijalne – privilegije i koristi. Na stranu to što zbog namenskog kršenja (zaobilaznja) zakona raste ucenjivačka moć date službe nad svojim naredbodavcem. Da bude gore, čelnici dotične službe time dobijaju izgovor i stižu nezvanično političko pokriće za nelegalno nadgledanje množine drugih građana.

Rečeno pregovaranje otud treba razumeti kao dinamičan i nedovršiv, te napet i protivurečan socijalni i politički proces, tokom koga civilni i bezbednosni vlastodršci jedni drugima sve vreme izazivaju, a potom i balansiraju realnu snagu i moć. Utoliko je pregovaranje u ovom slučaju samo drugo ime za njihovo stalno, mada prikriiveno, međusobno nadmetanje oko trenutne ili trajne prevlasti u bezbednosnim poslovima. Ovo se nadmetanje u (pro)demokratskom poretku po pravilu odvija u ustavom i zakonom zadatim okvirima, te njegovi rezultati ne bi smeli, makar ne formalno i javno, da ugroze premoć legitimnih nosilaca civilne vlasti, odnosno profesionalnu autonomiju državnih aparata sile i njihovog komandnog sloja. Da bi izbegli međusobni sukob ili blokadu, oba su pregovarača i takmičara zato prinuđena da jedan drugome stalno čine ustupke, te da prećutno razmenjuju ključna dobra koja poseduju.

Naznačenu bismo razmenu – ukoliko iz metodskih razloga ostavimo po strani bogatstvo njenih oblika i sredstava – mogli zato u konačnici da svedemo na dvosmernu, a potencijalno koruptivnu, trampu lojalnosti za deo moći i obratno. Naime, bez podrške komandnog vrha datog aparata, civilni naredbodavac ne može da od svojih potčinjenih izmami i/ili iznudi bezostatnu (slepu) poslušnost i lojalnost. Kao što ni prvi čelnici ovih aparata ne mogu bez podrške civilnog agenta vlasti da svojim podređenima bezuslovno nametnu svoju volju. Zato formalna potčinjenost komandnog vrha datog aparata civilnom vlastodršcu vazda biva iza kulisa obogaćena njihovim interesnim i personalnim savezništvo. Ono se pak temelji na obostrano a prećutno prihvaćenim pravilima o uzajamnom nemešanju i neometanju, te o međusobnoj zaštiti i pokrivanju. Zadatak je otud prvog vojnika, odnosno policajca ili tajnoslužbujućeg agenta da civilnom šefu bez zastoja isporučuje dovoljnu količinu javne i političke odanosti, te formalne poslušnosti. Ukoliko dotični u tome ipak zakaže, obično mu sledi odlazak sa te dužnosti. Ovaj pak savez civilnog partnera uzvratno obavezuje na to da ne ometa svog izabranika (poslušnika) u primeni njegovih ovlašćenja u okviru vojske, odnosno u okviru policije ili službe bezbednosti. On tom zgodom ujedno prećutno pristaje na to da pri proceni (borbene) spremnosti i bezbednosne učinkovitosti datog aparata sile veruje svom izabraniku na reč. Civilnog namesnika to pak može poštediti truda da on sam izravno i/ili preko nadležnih organa i tela redovno kontroliše rad svojih potčinjenih.

U trenutku kad ovaj savez počne obema stranama da pribavlja dobiti, lako se može dogoditi da pod velom profesionalne autonomije vojske, policije ili službe bezbednosti, te operativne samostalnosti prvog ešalona, zacari njihova komandna i upravljačka samovolja. Radi toga, a uz pristanak civilnog šefa, biva obično zadržavana ili čak širena lista diskrecionih ovlašćenja načelnika generalštaba ili direktora policije, odnosno čelnika službe bezbednosti. U srazmeri sa tim onda višestruko opadaju izgledi potčinjenog za to da u redovnom postupku zaštititi svoja profesionalna i socijalna, pa time i ljudska prava. U tvrdom se jezgru ovakvih ovlasti nalazi ozakonjena moć glavnokomandujućeg da

odlučuje ne samo o profesionalnoj već i o životnoj sudbini onih koji su mu potčinjeni. To stoga, jer od njegove (zlo)volje i slobodne procene u krajnjoj liniji zavisi, uz ostalo, napredovanje u službi svakog zaposlenika, odnosno njegovo postavljenje na višu dužnost ili pak razrešenje od dužnosti. Otud su, na primer, školovanje i usavršavanje, bez kojih po pravilu nema unapređenja, nejednako dostupni svim pripadnicima ovih aparata, bez obzira na to da li oni ispunjavaju ili ne ispunjavaju postavljene uslove. Ništa manje nije važno i to da nadređeni svojim odlukama može direktno da utiče na visinu plate ili na stambenu zbrinutost, te na mesto službovanja ili na vrstu posla potčinjenog. Štaviše, on raspolaze ovlastima koje mu dozvoljavaju da onoga koga on, iz bilo kog razloga, smatra nepoželjnim ili nepodobnim otpusti iz službe i time ga liši zaposlenja i sredstava za život. Otud se životna zavisnost pripadnika ovih aparata od države kao poslodavca na nižem nivou hijerarhije pretvara u njegovu svestranu zavisnost od volje svog prvopretpostavljenog, te ovome nadređenih dužnosnika. U tome, nadalje, treba tražiti jedan od glavnih razloga za nedovoljnu spremnost bezbednosnih profesionalaca sa donjeg kraja komandnog lanca da se delatno odupru korupciji, čak i u svom najbližem radnom okruženju.

Tamo gde gazduju neomeđena ili rastegljiva diskreciona ovlašćenja otvara se bezgranični prostor za svakovrsnu korupciju. Tu neizbežno nastaju nepotizam, karijerizam i udvorištvo, a nestaju, ako ih je bilo, moralni i profesionalni kodeksi. Ovo tim pre, jer ta vrsta moći biva razdeljivana uzduž komandnog i upravljačkog lanca, te dozirana spram ranga svakog sledećeg naredbodavca. U tom trenutku na videlo izlaze naoko paradoksalne posledice ustrojstva državnih aparata sile na načelima hijerarhije, subordinacije, stroge discipline i neodložne poslušnosti. Najvećma zato što ta svojstva, budući začinjena diskrecionom moći nadređenih, postaju snažna unutrašnja prepreka za otkrivanje ili otklanjanje korupcije. To stoga što s rastom ranga i snage komandne (upravljačke) pozicije eventualnog delatnika korupcije, a zbog njegove sistemske zaštićenosti i nedostupnosti, srazmerno opadaju izgledi za to da njegova nepočinstva budu zvanično otkrivena, a on procesuiran i kažnjen. Uporedo sa tim, međutim, rastu izgledi da će vesti o visokoj korupciji u bilo kom od ovih aparata početi pre ili kasnije da kolaju po unutrašnjim kuloarima i koridorima, te da će postati javna tajna. Ukoliko se neki zaposlenik iz vojske ili iz policije, odnosno iz službe bezbednosti ipak usudi da javno ukaže na korupciju u svom okruženju, vrlo mu se lako može dogoditi da bude optužen i kažnjen zbog navodnog odavanja državne (vojne) tajne. Ako on kojim slučajem pak odluči da svoja saznanja prvo predoči nekom od nadređenih, vrlo je verovatno da će zbog toga u svojoj jedinici (ustanovi) biti izložen zamaskiranom proganjanju i zlostavljanju. Nema otud mesta za čuđenje zbog malog broja, ne samo u Srbiji, takozvanih zviždača među profesionalnim bezbednosnim delatnicima.

Povrh svega, pouzdanom saznanju izmiče to da li kojim slučajem šef države ili premijer, odnosno nadležni ministri, te načelnik generalštaba, direktor policije ili čelnici službi bezbednosti u velikoj korupciji sudeluju svesno, namerno i ciljno ili je njihovo učestvovanje možda neosvešćeno, nenamerno i nekoristoljubivo. Ovakvo je razlikovanje sa stanovišta izbačenih rezultata korupcije, dakako, nevažno. Ono, međutim, može biti od neke analitičke koristi, jer pomaže u bližem lociranju glavnih izvorišta visoke korupcije, te njenih centralnih protagonista. Nije ipak lako saznati da li se nekom od velikih šefova, pa čak i u ogoljenom diktatorskom režimu, iznose direktne i precizne koruptivne ponude, osim ako oni sami nisu glavni majstori korupcije. Pre će biti da se njima tom zgodom izokola, a vazda u ime nekih viših interesa, najavljuju manje ili više skrivene dobiti od korupcije, te ujedno obrisno naznačava trasa kojom će one biti prosleđene do povezanih osoba i (partijskih) firmi. Tamo gde je to tako, na delu su, ma koliko skriveni bili, direktni koruptivni akti, koji su podstaknuti htenjem nekog od glavnih gazda da uveća ličnu moć i vlast, te da stekne dodatne političke koristi i dobiti. U tom slučaju nema mesta sumnji da je reč o autoritarnom poretku koji je, nezavisno od svoje sistemske izvedbe i demokratske dekoracije, do srži zahvaćen korupcijom. Ovo tim pre, jer svaki čelni korupcionaš mora tom zgodom da svojim prvim dodavačima isplati koruptivni danak, te da i njima upriliči samostalne, mada ne nužno i manje unosne, koruptivne poduhvate.

Sasvim je, međutim, moguće i to da rečeni vrhovnik, nezavisno od lične namere i volje, a zbog svoje samovolje i narcisoidnosti, te zbog svog neznanja, nemara i nečinjenja, izravno podstiče ili olakšava visoku i zamašnu korupciju. Sve to dotičnog, dakako, ne opravdava niti oslobađa lične – političke i/ili krivične – odgovornosti za štete nastale korupcijom. Tamo gde se to ipak događa, razložno je smatrati da je velika korupcija krajnji produkt temeljnih manjkavosti važećeg sistema javnog upravljanja ne samo u sektoru bezbednosti. To pak istovremeno upućuje na odsustvo učinkovitih postupaka za kontrolu i nadzor nad posednicima političke i bezbednosne vlasti i moći, pa time i nad načinom na koji oni koriste državne novce. U tom slučaju, nepoznato ostaje samo ko je to iz vrha političke i/ili bezbednosne piramide i kako je uspeo da od vrhovnog odlučioca izmami, navodno prećutnu, dozvolu za svoje koruptivne radnje. Kao što će skriveno ostati i to koliko je takav pristanak koštao, te u kojoj je valuti (ekonomskoj, socijalnoj, političkoj, bezbednosnoj) plaćeno (hinjeno?) neznanje ili nedelanje glavnog moćnika.

IV Mapa rizika od pojave korupcije u sektoru bezbednosti Srbije

Vojska i Ministarstvo odbrane

Autor: Marko Savković

Policija i Ministarstvo unutrašnjih poslova

Autor: Saša Đorđević

Bezbednosno-informativna agencija

Autor: Predrag Petrović

Studija slučaja: Nabavke u sektoru bezbednosti Srbije

Autor: Danilo Pejović

Vojska i Ministarstvo odbrane

Marko Savković

Kao deo reforme sektora bezbednosti, reforma sistema odbrane Republike Srbije odvija se od 2003. godine, a prvi korak bio je uvođenje osnovnih instituta demokratske civilne kontrole (kao što je, recimo, bilo potčinjavanje Generalštaba civilnom Ministarstvu). Reforma odbrane dugo je bila koncentrisana na modernizaciju i optimizaciju (eng. *right-sizing*) oružanih snaga i na njihovo uključivanje u tokove bezbednosnih integracija. Donosioci odluka se za probleme korupcije počinju interesovati dosta kasnije, nakon što su afere „Satelit” i „Pancir” 2005. odnosno 2006. godine izazvale negativne reakcije u javnosti. Usvajanjem ključnih zakona o vojsci i odbrani 2007. godine, utemeljeni su i prvi mehanizmi unutrašnje kontrole, te precizirana ovlašćenja niza aktera: Vojnobezbednosne agencije (VBA), Inspektorata odbrane, Generalnog inspektora za VBA i Vojnoobaveštajne agencije (VOA). Uzimajući u obzir delatnost drugih organa državne uprave – sudskih, te nezavisnih regulatornih tela – možemo govoriti o postojanju okvira za borbu protiv korupcije. Aktivnosti države na ovom planu dobijaju na značaju u kontekstu najnovijih uslova koje postavlja Evropska komisija (EK) na „evropskom putu”, ali i u kontekstu deklarativne spremnosti nove/stare vladajuće elite da politike suzbijanja korupcije učine jednim od prioriteta svog programa.

U razumevanju tima BCBP-a, angažovanog da izradi Mapu, rizici od pojave korupcije u sistemu odbrane uključuju rizike koji proizlaze iz neodgovarajućeg razumevanja ove pojave; zatim, rizike koji proizlaze iz materijalnog i finansijskog poslovanja aktera sektora bezbednosti (tzv. finansijski rizici); rizike koji se pojavljuju u domenu radnih odnosa i postupanja zaposlenih u sektoru bezbednosti (rizici ljudskih resursa); rizike do kojih dolazi tokom vršenja redovnih dužnosti (operativni rizici) i, najзад, rizike do kojih dolazi usled manjkavosti mehanizama kontrole u sektoru bezbednosti, bilo unutrašnjih, bilo spoljašnjih.

Na koji način institucije sistema odbrane shvataju korupciju?

Ni Strategija nacionalne bezbednosti (SNB) ni Strategija odbrane Republike Srbije (SO) ne sadrže definiciju korupcije. Štaviše, u razumevanju usvojenom u SNB-u, ne vide se posledice pojave korupcije u sistemu odbrane. Nesporna je konstatacija da korupcija „ugrožava temeljne vrednosti društva i dovodi do opadanja poverenja u institucije države (...)” (Republika Srbija 2009: 11), ali nedostaje precizniji opis, kako njenih pojavnih karakteristika, tako i posledica.

Ne postoji jedinstvena politika borbe protiv korupcije prilagođena specifičnostima sistema odbrane Srbije. Umesto toga, navode se kritična mesta, odnosno rizici od pojave korupcije, kao što su, recimo, „odstupanja od Zakona o javnim nabavkama, štetni efekti loših ugovora, nepropisno raspolaganje i korišćenje poverene imovine, kao i nepotpuna primena propisa koji regulišu određene oblasti materijalnog i finansijskog poslovanja i građevinske delatnosti” (*Odbrana*, 15. jul 2011) ili se represivno angažovanje organa vojne bezbednosti²⁹ predstavlja kao dokaz postojanja konkretne politike (*Glas javnosti*, 17. novembar 2010).

U posebnom odgovoru koji je na upitnik BCBP-a dao Inspektorat odbrane, navodi se kako Inspektorat, „kao organ uprave u sastavu MO, u okviru svojih nadležnosti, ne ispunjava zadatke koji spadaju u borbu protiv korupcije” i dodaje kako, budući da je „otkrivanje korupcije u javnom sektoru slo-

²⁹ Poslednju organizovanu kriminalnu grupu koja je „razbijena” delovanjem VBA, marta–aprila 2009. godine činilo je osam aktivnih i šest penzionisanih vojnih lica, umešanih u nelegalnu dodelu vojnih stanova i penzija.

žena i zahtevna aktivnost” iza koje ne ostaje „dokumentacijski trag postojanja”, Inspektoratu takva nadležnost nije ni dodeljena, već je data Vojnobezbednosnoj agenciji, shodno članu 6, stavu 2, tački 3 Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji (BCBP 2012: 12).

U sistemu odbrane uočena su određena mesta i rizici od pojave korupcije, ali ne sve. U analizi rizika koju su preduzeli, stručnjaci Ministarstva odbrane (MO) izabrali su ispravan pristup, usredsređujući se na „korišćenje diskrecionih ovlašćenja” (BCBP 2012: 2) kao na mesto na kome nastaje korupcija. Na taj način identifikovali su sledeće četiri grupe rizika: (1) rizik od pojave korupcije u nabavkama, (2) rizik od pojave korupcije prilikom raspolaganja budžetskim sredstvima, (3) rizik od pojave korupcije prilikom zaključivanja ugovora, (4) rizik od pojave korupcije prilikom odabira kadrova (Isto).

Nešto preciznije određenje dato je u intervjuu (prethodnog) direktora Inspektorata odbrane magazinu „Obrana”, jula 2011: „(...) lošiji kvalitet ili izostavljanje popisa pokretnih stvari (naoružanja i vojne opreme) i energenata; odstupanje od propisanih postupaka javnih nabavki (u pojedinim fazama); sprovođenje procedure prethodnog postupka pri izgradnji i adaptaciji vojnih objekata, na osnovu nepotpunih investicionih programa i taktičko-tehničkih zahteva korisnika, bez prethodno donete odluke o izgradnji (za nove objekte) i usklađivanja urbanističkih planova sa izdatim urbanističkim dozvolama (što uzrokuje česte izmene ugovora); površnost ili odsustvo kontrole od strane pretpostavljenih komandi i uprava, u toku i nakon likvidacije materijalnog i finansijskog poslovanja, rasformiranih i preformiranih sastava” (*Obrana*, 15. jul 2011.) Međutim, stav sistema jeste da je reč „o slučajevima, ne pojavi”, te da je prisutna tendencija „smanjenja postupanja” (Isto).

Najzad, predmet prva tri izveštaja koja su interni revizori sačinili od januara 2010. do januara 2012. godine bio je, redom, „obračun i isplata vojnih penzija, službena putovanja u inostranstvo i javne nabavke” (BCBP 2012: 6).

Problem je u tome što se iz odgovora MO na upitnik BCBP-a ne vidi da li je analiza rezultirala određenim dokumentom (ili nizom preporuka) i, dalje, ne može se zaključiti da li će biti (i kada) dostupna javnosti. Ujedno, navedene grupe rizika morale bi biti dalje raščlanjene kako bi postalo jasno gde se sve korupcija može javiti. Tako je u stranoj literaturi (konkretno, u razumevanju koje usvaja *Transparency International*) samo u domenu javnih nabavki prepoznato čak deset podgrupa rizika (Pyman and Wegener 2011: 10).

Ministarstvo odbrane upravlja vojnodohodovnim ustanovama, koje su po svojoj delatnosti hotelijersko-turističko-rekreativna preduzeća, što ne predstavlja izvornu delatnost sistema odbrane. U stranoj literaturi ovakva situacija (eng. *military owned businesses*) interpretira se kao rizik od pojave korupcije (Transparency International 2012). Ministarstvo odbrane upravlja vojnim ustanovama „Tara” (dva hotela, jedan depandans i jedan motel na Tari, jedan hotel u Vrnjačkoj Banji), „Morović” (lovište, bungalovi i dve vile), „Dedinje” (osam restorana i hotel). U izveštaju DRI naglašeno je kako revizija finansijskog izveštaja navedenih vojnih ustanova (kao i vojne ustanove za održavanje zgrada i stanova „Beograd 2”) nije vršena (Državna revizorska institucija 2011: 181), pa podaci o finansijskom upravljanju u ovim ustanovama nisu dostupni.

U zvaničnim i dostupnim dokumentima MO i VS nema ni reči o rizicima od pojave korupcije u mirovnim operacijama. Takođe, nije poznato da su MO ili VS izradili analizu rizika od pojave korupcije u mirovnim operacijama. S obzirom na to da se, nakon upućivanja jedinice veličine voda (50 vojnika) u operaciju Ujedinjenih nacija (UN) na Kipru, sada planira i upućivanje čete (150 vojnika) u mirovnu misiju u Libanu (*Politika* 2012), ovaj propust dobija na značaju. Naime, iskustva zemalja u okruženju pokazuju da sa upućivanjem jedinica u punom sastavu rizik od pojave korupcije raste. Veći broj vojnika, podoficira i oficira prisutnih u području operacije znači više prilika za stupanje u koruptivne odnose sa lokalnim akterima. Treba, pri tom, uzeti u obzir i to da se pripadnici VS upućuju u oblast južnog Libana, u kojoj ne postoji organizovana državna vlast. Zato jedan od osnovnih ciljeva snaga UN i jeste taj da „prate i podrže” Vojsku Libana tokom razmeštanja

južno od reke Litani, duž tzv. „plave linije”, odnosno duž granice Libana i Izraela (United Nations 2006: 3). U Godišnjem planu upotrebe VS i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama (u daljem tekstu: Godišnji plan) za 2011. godinu MO pruža „pregled multinacionalnih operacija čije je izvršavanje u toku sa ocenom stanja” (Narodna skupština 2011: 3–4), ali se u „oceni stanja” ne navode rizici od pojave korupcije. O Godišnjem planu za 2012. u Skupštini nije ni raspravljano.

Koji se rizici odnose na ljudske resurse?

Na osnovu dostupnih podataka i pristiglih odgovora, konstatujemo kako je najveći rizik od pojave korupcije u domenu ljudskih resursa dodatni rad kojim se pripadnici sistema bave van radnog vremena. Međutim, korupcija se javlja i tokom školovanja, prijema u radni odnos, upućivanja na stručno usavršavanje, kao i prilikom ocenjivanja i napredovanja, odnosno prilikom unapređenja.

Načelnik Generalštaba VS doneo je, novembra 2010. godine, Kodeks časti pripadnika Vojske Srbije. Ovaj dokument je za nas posebno značajan, zato što se njime „uređuju opšta moralna načela vojne profesije, njene osnovne vrednosti i norme ponašanja pripadnika Vojske Srbije” (BCBP 2012: 2). Tako je „savešno i stručno vršenje dužnosti” (Generalštab Vojske Srbije 2010: 2) proglašeno jednim od tri opšta moralna načela vojne profesije, dok su „posvećenost profesiji”, „disciplinovanost” i „dostojanstvo” (Isto: 3) tri vrednosti koje dovodimo u vezu sa borbom protiv korupcije. Među normama ponašanja koje bi, prema Kodeksu, pripadnik VS morao da „neguje” i „razvija” izdvajamo nastojanje (pripadnika, prim. aut.) da „lične interese usklađuje sa opštim” (Isto: 4).

Načela, vrednosti i norme, najavljene u opštem delu Kodeksa, svoj puni izraz dobijaju u četiri priloga – Oficirskom kodeksu, Podoficirskom kodeksu, Vojničkom kodeksu i Kodeksu vojnih službenika i vojnih nameštenika. Odredbe Oficirskog kodeksa koje se direktno odnose na borbu protiv korupcije uključuju obaveze oficira da „se kloni nečasnih načina napredovanja”, zatim da „sprečava pojavu sukoba interesa; ne prima poklone, osim protokolarnih; racionalno upravlja finansijskim i materijalnim sredstvima i sprečava njihovo nezakonito raspolaganje” (Isto: 6). Kodeks koji se odnosi na vojne službenike i nameštenike takođe sadrži opštu zabranu sukoba interesa, ali i zabranu spram „zloupotrebe položaja i dostupnosti službenih informacija” (Isto: 9). Svaki od četiri kodeksa, odnosno priloga dozvoljava da službenici budu angažovani van radnog vremena, ali samo na onim poslovima koji su „dostojni pripadnika VS”, odnosno na poslovima koji ne predstavljaju sukob interesa.

Sa stanovišta suzbijanja korupcije, Oficirski kodeks bismo smatrali još potpunijim da je, kojim slučajem, u njega uključeno bliže određenje „nečasnih načina” napredovanja. Takođe, trebalo je dodatno precizirati, odnosno definisati šta se tačno misli pod „dostojno” angažovanje van radnog vremena, zbog toga što su pripadnici snaga bezbednosti (vojske, policije, službi) često angažovani kao telohranitelji ili savetnici za bezbednost, što je pojava dugo prisutna u Srbiji. Tim pre, što je u Zakonu o Vojsci Srbije, tačkama 20–25 člana 149, kojim se regulišu disciplinski prestupi u okviru

disciplinske odgovornosti pripadnika Vojske Srbije, već navedeno koji su to poslovi nespojivi sa obavljanjem službene dužnosti.³⁰

Lica protiv kojih su u sistemu odbrane tokom 2010. i 2011. godine najčešće podnošene krivične prijave za krivična dela protiv povrede službene dužnosti jesu viši oficiri (14 krivičnih prijava) i civilna lica na službi u VS (8 krivičnih prijava). Protiv nižih oficira podnete su 4 krivične prijave, a protiv podoficira 5 (BCBP 2012: 3).

Prema broju krivičnih prijava koje je tokom 2010. i 2011. godine podnela Vojna policija, **najčešće krivično delo protiv povrede službene dužnosti** koje se javlja u praksi sistema odbrane Srbije jeste **zloupotreba službenog položaja** (podneto 13 krivičnih prijava protiv 22 lica). Da podsetimo, članom 359 Krivičnog zakonika Republike Srbije (*Službeni glasnik*, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009 i 111/2009) kao zloupotreba službenog položaja definisano je svako delo u kome je službeno ili odgovorno lice iskoristilo svoj službeni položaj ili ovlašćenja, odnosno u kome je prekoračilo njihove granice ili ih nije vršilo kako bi pribavilo sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu kakvu korist, nanelo kakvu štetu ili teže povredilo prava drugog (lica). Zatim sledi nesavestan rad u službi (2 krivične prijave protiv 4 lica), pronevera (1 krivična prijava protiv 1 lica) i, na kraju, posluga (2 krivične prijave protiv 4 lica). Za krivična dela, kao što su protivzakonita naplata i isplata; nenamensko korišćenje budžetskih sredstava; prevare u službi; trgovine uticajem; primanje mita; davanje mita i odavanje službene tajne, organi Vojne policije nisu podnosili krivične prijave (BCBP 2012: 3).

Tokom 2010. i 2011. godine pokrenuti su i vođeni disciplinski postupci protiv 31 profesionalnog pripadnika VS zbog sumnje da su izvršili disciplinske postupke koji sadrže elemente korupcije. U 10 slučajeva izrečena je disciplinska kazna, koja podrazumeva prestanak službe u VS (BCBP 2012: 7).

Organizaciona jedinica MO nadležna za ljudske resurse nema podatke o tome koliko se zaposlenih u MO i VS u periodu od januara 2010. do januara 2012. bavilo poslovima nespojivim sa službenom dužnošću (BCBP 2012: 4), iz čega zaključujemo da se u MO takva statistika i ne vodi. Zapravo, ona i nije moguća, budući da „organi Vojne policije ne raspoložu podacima o ishodu krivičnih prijava koje podnose” (Isto: 3). Logično je da u specijalizovanim odeljenjima tužilaštva postoje podaci o statusu krivičnih prijava koje su podnete, a zašto Vojna policija kao podnosilac prijava nije sa tim upoznata, nije jasno.

Dozvolu da obavlja drugi posao van radnog vremena zatražio je i dobio značajan broj pripadnika VS i zaposlenih u MO, dok su u pojedinim slučajevima takvi zahtevi i odbijeni. Tako je u Sektoru za ljudske resurse MO pismenu saglasnost rukovodioca za obavljanje drugog posla van radnog vremena u periodu od januara 2010. do januara 2012. tražilo 89 profesionalnih vojnih lica i 157 civilnih lica. Interesantno je da su svi zahtevi pozitivno rešeni.

U organizacionim jedinicama Generalštaba VS u istom periodu saglasnost za obavljanje drugog posla van radnog vremena tražila su 73 profesionalna pripadnika, a u 9 slučajeva zahtev je odbijen. Najzad, u Sektoru za materijalne resurse u navedenom periodu saglasnost za obavljanje drugog posla van radnog vremena tražilo je 9 lica, pri čemu su svi zahtevi pozitivno rešeni (BCBP 2012: 5).

30 Poslovi nespojivi sa obavljanjem službene dužnosti su: dodatni rad pripadnika Vojske Srbije mimo uslova određenih zakonom; preuzimanje dužnosti direktora, zamenika ili pomoćnika direktora u pravnom licu bez odobrenja nadležnog državnog organa ili povreda ograničenja članstva u organima pravog lica od strane profesionalnog pripadnika Vojske Srbije; osnivanje privrednog društva, javne službe i bavljenje preduzetništvom od strane profesionalnog pripadnika Vojske Srbije; neprenošenje upravljačkih prava u privrednom subjektu na drugo lice, nedostavljanje podataka rukovodiocu o licu na koje su preneti upravljačka prava ili nedostavljanje rukovodiocu dokaza o prenosu upravljačkih prava od strane profesionalnog pripadnika Vojske Srbije; primanje poklona u vezi sa izvršenjem poslova mimo odredaba zakona, primanje usluge ili koristi za sebe ili drugo lice ili korišćenje službe radi uticanja na ostvarivanje sopstvenih prava ili prava lica povezanih s pripadnikom Vojske Srbije; neprijavlivanje interesa koji pripadnik Vojske Srbije ili s njime povezano lice može imati u vezi s odlukom državnog organa u čijem donošenju učestvuje.

Prema navodima MO, tokom 2010. i 2011. godine lica zaposlena u MO i VS nisu osnivala privredna društva (BCBP 2012: 5).

Utvrđene su procedure koje se odnose na prijem i evidenciju poklona u sistemu odbrane, čime su ispunjene preporuke Agencije za borbu protiv korupcije. U skladu sa Pravilnikom o poklonima funkcionerima (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 81/10), naređenjem ministra odbrane u svim organizacionim jedinicama MO formirane su komisije za evidenciju poklona i dostavljanje izveštaja o uručenim i primljenim poklonima (BCBP 2012: 3). Reč je o obavezi MO koja proističe iz člana 39, stava 5 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

Prema definiciji usvojenoj u pomenutom Pravilniku, poklon predstavlja „novac, stvar, pravo i usluga izvršena bez odgovarajuće naknade”, odnosno „svaka druga korist koja je data funkcioneru ili povezanom licu u vezi sa vršenjem javne funkcije, koji je moguće finansijski vrednovati” (čl. 3). Precizirano je da vrednost poklona ne sme preći 5% prosečne mesečne zarade u Srbiji (čl. 4), kao i to da prijem novca, odnosno hartija od vrednosti ne može biti smatran poklonom (čl. 3–4). Pravilnik ne precizira ko će se sve smatrati „povezanim licem”, ali zato sadrži detaljno objašnjenje procedure prijema i evidencije poklona i, što je posebno važno, u njega su uključeni primeri formulara obaveštenja o primljenom poklonu, odnosno primeri kataloga poklona funkcionera.

Sadržaj antikorupcijske obuke koju pohađaju – ako je uopšte pohađaju – zaposleni u sistemu odbrane nije poznat. Saznanja BCBP-a ukazuju na to da se antikorupcijska obuka organizuje neredovno i vrlo selektivno. Pri tom, da bi pohađali obuku koju organizuju organizacije civilnog društva, profesionalni pripadnici VS moraju prethodno pribaviti odobrenje svog pretpostavljenog (pri čemu član 14a Zakona o Vojsci Srbije predstavlja dodatno ograničenje).³¹ Program obuka koji je dostupan na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije (ABK) pod temom 14 ne predviđa sadržaje koji bi bili usmereni na suzbijanje korupcije u sistemu odbrane; već samo na suzbijanje u pravosuđu i policiji.³²

Koji su rizici u domenu finansija?

Ministarstvo odbrane nije prešlo na tzv. programski budžet. Budžet odbrane je po svom karakteru linijski. Alokacije su razvrstane dvojako: prema osnovnim funkcijama (npr. plate, izgradnja, održavanje, putni troškovi); odnosno prema osnovnim korisnicima, gde su davanja za Inspektorat odbrane, Vojnobezbednosnu agenciju i Vojnoobaveštajnu agenciju iskazana zasebno. Linijski budžet nam ne dozvoljava da utvrdimo koji će cilj politike biti ostvaren datim izdvajanjem novca. Tako bismo mogli proveriti da li je određena politika bila efektivna. To se ne može zaključiti iz „linija” namenjenih organizacionim jedinicama Ministarstva, kao što su „naknade troškova za zaposlene”, „usluge po ugovoru”, „specijalizovane usluge” i, posebno, stavke nazvane „materijal”, za koju je samo u 2012. godini planirano 103 miliona dinara³³ (Narodna skupština 2011: 87–88). Tek uporednim čitanjem odgovarajućih podzakonskih akata, kao što je, recimo, Pravilnik o platama i drugim novčanim primanjima profesionalnih pripadnika Vojske Srbije, možemo ustanoviti šta je

31 Član 14a glasi: „Profesionalnom pripadniku Vojske Srbije nije dopušteno učešće u aktivnostima udruženja kojima se ostvaruju sledeći ciljevi: reforma sistema odbrane i Vojske Srbije, usklađivanje propisa sa opšteprihvaćenim standardima i propisima Evropske unije, izgradnja strategije odbrane i Doktrine Vojske Srbije kojom se utvrđuju sastav, organizacija i formacija Vojske Srbije; operativna i funkcionalna sposobnost, upotreba i popuna Vojske Srbije; pripravnost i mobilizacija; opremljenost naoružanjem i vojnom opremom; komandovanje i rukovođenje u Vojsci Srbije i upravljanje sistemom odbrane; učešće u multinacionalnim operacijama i unutrašnji odnosi u Vojsci Srbije”. Deo civilnog društva u Srbiji koji je posvećen reformi sektora bezbednosti, uključujući u to i BCBP, oštro je kritikovao dati član.

32 Videti: <http://www.acas.rs/images/stories/program_2011-1.pdf> 25. jul 2012.

33 Milioni i milijarde dinara, odnosno evra prikazani su u skraćenoj formi, sa najviše jednom decimalom, radi uštede prostora u tekstu. Precizni iznosi su poznati autorima.

zapravo „naknada troškova za zaposlene”.³⁴ Najzad, prelazak na programski budžet bi internoj i spoljnoj reviziji olakšao posao.

Iz budžeta odbrane ne može se saznati šta sve spada pod „sopstvene prihode” Ministarstva. Javnost je tako onemogućena da prati „tokove novca”. U budžetu Republike Srbije za 2012. godinu navedeno je kako će se sistem odbrane, osim prihodima iz budžeta, finansirati i „sopstvenim prihodima” (1,29 milijardi dinara), te „primanjima od prodaje nefinansijske imovine” (0,91 milijarda dinara). Tek čitanjem izveštaja o reviziji Godišnjeg finansijskog izveštaja MO za 2010. godinu, koji je pripremila DRI, saznajemo da u sopstvenim prihodima u najvećoj meri učestvuju: Vojnomedicinska akademija (546,1 milion dinara); Vazduhoplovni zavod „Moma Stanojlović” (94,8 miliona dinara); Vojnotehnički institut (25,4 miliona dinara); Vojna štamparija (239.000 dinara) i Tehničko-remontni zavod „Čačak” (237.000 dinara) (Državna revizorska institucija 2011: 52).

Prodana nefinansijska imovina, s druge strane, u najvećoj se meri odnosi na prodate, ustupljene ili razmenjene nepokretnosti, odnosno na vojne objekte – kasarne, klubove, stanove, skladišta i poligone. U 2010. godini ukupan prihod od otuđenih nepokretnosti dostigao je 625 miliona dinara (Isto: 65).

Ministarstvo odbrane nema potpune i tačne evidencije o nepokretnostima koje koriste i kojima upravljaju MO i VS. U izveštaju DRI o učinjenoj reviziji 2010. godine navodi se kako „nije izvršen popis nepokretnosti opšte namene” (stanovi, poslovni prostor, garaže, garažna mesta), te da „nije sproveden popis nepokretnosti posebne namene i investicionih nepokretnosti” (Isto: 7). Isto tako, u popisima nepokretnosti posebne namene i investicionih nepokretnosti date su samo njihove vrednosti, ali popis nije sproveden (Isto: 50). Najzad, u finansijskim izveštajima i bilansima stanja MO, Inspektorata odbrane, VBA i VOA na dan 31. decembra 2010. godine nisu prikazani nefinansijska imovina i kapital (Isto: 8).

Evidencija pokretnih stvari koje koriste i kojima upravljaju MO i VS takođe nije potpuna. Pre svega, u izveštaju Centralne popisne komisije MO nisu prikazane vrednosti stvarnog i knjigovodstvenog stanja pokretnih stvari. To je problem koji se javlja u finansijskom izveštavanju više organizacionih jedinica MO: vrednosti pokretnih stvari vode se prema nabavnoj vrednosti, bez umanjjenja za amortizaciju. Pri tom, stvarno stanje utvrđeno popisom nije usklađeno sa knjigovodstvenim (Isto: 50).

Poseban problem predstavlja činjenica da pregled stanja pokretnih stvari zapravo predstavlja zbirni prikaz izveštaja koje je dostavila, ni manje ni više nego 121 jedinica sistema odbrane, koja je „nosilac poslova materijalnog knjigovodstva” (Isto: 49–50). Jasno je da jedinstvena evidencija nepokretnih i pokretnih stvari mora postati prioritet sistema odbrane.

Podzakonskim aktima u sistemu odbrane uređeno je vršenje usluga za potrebe fizičkih i pravnih lica. Javnosti, međutim, nisu poznati ni orijentacioni iznosi naknada predviđenih za usluge koje nude MO i VS, kao ni to gde ta sredstva završavaju. Ministarstvo odbrane je Pravilnikom o materijalnom poslovanju u Ministarstvu odbrane i Vojski Srbije (*Službeni vojni list*, br. 3/09, 2/10 i 19/11) uređilo vršenje 24 različita tipa usluga pravnim i fizičkim licima. Međutim, Pravilnik ne sadrži cenu usluga koje sistem nudi (član 129 Pravilnika). Umesto toga, članom 133 Pravilnika pravo da utvrdi cenu usluge povereno je „starešini nadležnom za odlučivanje o vršenju usluge”, koji se u svom sudu ima rukovoditi samo „tržišnim uslovima”. Tako javnost ostaje uskraćena za stvarne cene usluga, a starešine dobijaju značajno diskreciono ovlašćenje. Boljim rešenjem smatramo ono

34 Naknade troškova postoje: 1) prilikom prijema u službu; 2) prilikom službenog putovanja; 3) prilikom trunog putovanja; 4) tokom službe na posebnim vojnim objektima; 5) zbog odvojenog života od porodice; 6) prilikom nadoknade dela troškova za zakup stana; 7) prilikom rešavanja stambenog pitanja; 8) tokom školovanja; 9) prilikom selidbe; 10) prilikom angažovanja lica u rezervnom sastavu; 11) za prevoz; 12) za prevoz prilikom putovanja koja nemaju karakter službenih putovanja; 13) u slučaju smrti lica ili člana njegove porodice. Navedeno prema citiranom izveštaju DRI, 2011: 77.

za koje se MUP opredelio u „Uredbi o visini naknada za usluge koje Ministarstvo unutrašnjih poslova pruža u cilju sticanja sopstvenih prihoda” (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 3/09). U ovoj Uredbi, usvojenoj u januaru 2009, svaku navedenu uslugu prati njena puna cena, odnosno način uplate sredstava.

Izvršenom revizijom konstatovano je da je u delu sistema odbrane prisutno obračunavanje i isplaćivanje troškova prekovremenog rada, koje se vrši unapred. Članovima 85 (stav 1) i 127 (stav 2 i 3) Zakona o Vojski Srbije propisano je uvećanje plate za časove rada koji je duži od punog radnog vremena. Reč je o uvećanju koje, prema pomenutom Pravilniku o platama i drugim novčanim primanjima, iznosi 26% za profesionalnog pripadnika, odnosno 20% za profesionalnog pripadnika – vozača.³⁵

Izvršenom revizijom utvrđeno je kako je zaposlenima u sistemu odbrane naknada troškova prevoza isplaćivana i u vreme korišćenja godišnjih odmora i drugih odsustva sa rada (Isto: 108–109). Pri tom, zbog načina knjiženja naknade za prevoz, zatim zbog načina vođenja evidencija o prisustvu, odnosno o odsustvu sa posla, kao i zbog velikog broja korisnika ove naknade, DRI nije bila u mogućnosti da utvrdi njen ukupan iznos (Isto: 109).

U MO ne postoji interni akt koji reguliše način davanja nepokretnosti u zakup. Ono se vrši u skladu sa odredbama Zakona o javnoj svojini (*Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, posebno članovi: 22, 26, 27, 34), i to posredstvom Republičke direkcije za imovinu (članovi 21 i 87). Međutim, kako je naglašeno u odgovoru MO, davanje u zakup nepokretnosti javno se oglašava.

Kriterijumi po kojima se vrši razmena i ustupanje vojne imovine nisu jasni. Pri tom, dva slučaja (<http://korupcija.bezbednost.org/Vojska/317/Nejasni-kriterijumi-MO-za-razmenu-i-ustupanje.shtml>) u novijoj praksi MO i VS pokazuju kako upravo razmena i ustupanje vojne imovine predstavljaju mesto rizika od pojave korupcije. Reč je o ustupanju skladišta „Ledinci” JP „Transnafta”, odnosno o izgradnji novog parkinga za potrebe VMA.

35 Što opet nije u skladu sa Zakonom o Vojski Srbije: nije jasno zbog čega je naknada za vozača procentualno manja.

OKVIR 6: STUDIJA JEDNOG SLUČAJA: „NOVI PARKING VMA”

Primer rizika od pojave korupcije predstavlja ugovor o zakupu, kojim je novoizgrađeni parking ispred VMA dat na korišćenje JP „Parking servis”. Radove na izgradnji novog parkirališta, kapaciteta 874 mesta, od početka su pratile kontroverze. Najpre, dugo se nije znalo ko je naručio posao, kao i to da li postoje dozvole za gradnju. Tek je pomoćnik gradonačelnika rekao kako „vojska gradi parking” (*Politika*, 2. decembar 2009) Kao izvođač radova angažovano je preduzeće „Šumadija put”. Protiv ovog preduzeća, inače, Agencija za budžetsku reviziju grada Beograda podnela je tužbu zbog sumnje da su odgovorna lica učestvovala u kršenju Zakona o javnim nabavkama (*Press*, 25. novembar 2009)¹

Ministarstvo odbrane je 2. decembra 2009. godine saopštilo da je cilj izgradnje parkinga „prevazilaženje postojećih komunalnih problema u neposrednoj blizini VMA, od čega će korist imati i građani koji žive u tom delu grada”, te da se „parking gradi na zemljištu u svojini Srbije” (*Smedia.rs*, 2. decembar 2009). Naručilac radova i investitor jeste Direkcija za građevinsko-urbanistički konsalting, odnosno Vojno-građevinski centar (VGC) „Beograd”. Ministarstvo je demantovalo da je angažovano preduzeće „Šumadija put”, istakavši kako je sprovedena propisana procedura i kako je zaključen ugovor sa najpovoljnijim ponuđačem, preduzećem „Termomont”(Isto).

Međutim, radovi na izgradnji parkinga stali su bez objašnjenja godinu dana nakon što su započeti, i to nakon što je urađen najveći deo posla. Navodno, Ministarstvu je bilo ponestalo novca. Novinaru lista „Blic” rečeno je kako će izgradnja parkinga biti završena „u roku od 10 dana po obezbeđenju dodatnih finansijskih sredstava i ugovaranja radova” (*Blic*, 23. decembar 2010). Istovremeno, u toku je bio „postupak utvrđivanja strateškog partnerstva s Parking servisom” (Isto), nakon čega je trebalo da bude poznato kako će parking biti održavan i naplaćivan.

„Utvrdjivanje partnerstva” očigledno je potrajalo. Parking je otvoren tek 27. decembra 2011, gotovo četiri godine nakon što su započeti radovi (VMA, 27. decembar 2011). I ovde je dobro u koje je sistem odbrane uložio značajna sredstva (po nekim procenama 100 miliona dinara, umesto prvobitno procenjenih 41 milion) – ustupljeno, i to JP „Parking servis”. Zauzvrat, VMA je na korišćenje dobilo 113 parking mesta za zaposlene. Opet, nije jasna logika po kojoj se ustupanje odigralo. Sudeći po ulaganjima, očigledno je da je MO bilo sposobno da samostalno izgradi parkiralište i da na taj način obezbedi mesta za zaposlene. „Parking servis” je bez nadoknade i po svemu sudeći, bez učestvovanja u finansiranju projekta dobio čak 669 parking mesta na korišćenje (što, poređenja radi, odgovara kapacitetima tri javne garaže).

U izveštaju inspekcije Odeljenja za internu reviziju Ministarstva finansija iz juna 2009 – izveštaj o kontroli sprovođenja postupaka javnih nabavki u MO – ukazano je na više ozbiljnih propusta u materijalnom i finansijskom poslovanju MO.

Postoje indicije da se ugovaraju i izvode građevinski radovi, koji nisu predviđeni godišnjim planom nabavki. Na ovaj problem je, u svom pregledu rizika od pojave korupcije, ukazao i prethodni direktor Inspektorata odbrane³⁶, jula 2011. godine. Uzrok je najpre u tome što se građevinski radovi ugovaraju, a da prethodno nisu izrađeni, odnosno da nisu usklađeni urbanistički planovi i projektna dokumentacija. Zbog toga dolazi do izmena ugovora, a cena radova raste. Otuda

36 „(...) sprovođenje procedure prethodnog postupka pri izgradnji i adaptaciji vojnih objekata, na osnovu nepotpunih investicionih programa i taktičko-tehničkih zahteva korisnika, bez prethodno donete odluke o izgradnji (za nove objekte) i usklađivanja urbanističkih planova sa izdatim urbanističkim dozvolama (što uzrokuje česte izmene ugovora).” Navedeno prema: *Odbrana*, 15. jul 2011.

je česta stavka u godišnjem planu nabavki Ministarstva tzv. „prelazna obaveza” ili „prelazni zadaci” (Ministarstvo odbrane 2012: 1–4), koja se svodi na zahtev dodatnog plaćanja za već završene radove. U 2012. godini „prelazna obaveza” i „prelazni radovi” odnose se na najmanje 60 vojnih objekata.³⁷ Posebno, na ovaj način ostaje nejasno kolika je ukupna cena ugovorenih radova, budući da su poslovi koje je trebalo okončati u 2011. preneti u 2012. godinu.

Uredbom o pokretnim stvarima za posebne namene (*Službeni list SCG*, br. 28/2005), kao i **Uredbom o sredstvima posebne namene** (*Službeni glasnik RS*, br. 82/08 i 47/10) omogućena je nabavka velikog broja različitih dobara putem tzv. poverljive nabavke, koja je po svojoj prirodi restriktivna, tj. ona ne omogućava slobodnu konkurenciju. Predmeti nabavke koji mogu biti proglašeni poverljivim navedeni su u uredbama o sredstvima posebne namene³⁸ i razlikuju se od institucije do institucije. Uredbe o kojima je reč predviđaju da se na nabavke pojedinih vrsta pokretnih stvari ne primenjuje zakonska procedura, već procedura bez javnog oglašavanja. Međutim, Zakon o javnim nabavkama ne dopušta apsolutne izuzetke po vrsti robe koja se nabavlja.

Spiskovi dobara koja se mogu pribavljati putem poverljive nabavke generalno su vrlo iscrpni, a institucije po pravilu, ukoliko mogu, nabavku proglašavaju poverljivom i sprovode je bez javnog poziva. O ovakvoj praksi svedoče podaci o poverljivim nabavkama u Ministarstvu odbrane, gde je ideo poverljivih nabavki 15% (BCBP 2012a: 19).

Školski primer poverljive nabavke, za koju se ne može tvrditi da je morala biti proglašena poverljivom, jeste nabavka službenih vozila za potrebe MO i VS. Ona je konstatovana u ranije navođenom izveštaju revizora Ministarstva finansija.

Prosečan broj ponuđača po raspisanom konkursu u nadležnosti Uprave za snabdevanje SMR MO jeste osam, dok je u Upravi za infrastrukturu SMR MO prosečan broj ponuđača 4 do 5, u zavisnosti od vrste postupka (BCBP 2012: 9). Prosečan broj ponuđača predstavlja značajan indikator korupcije: ukoliko se smanjuje, to ukazuje na restriktivnu prirodu postupka i obeshrabenost ponuđača da uđu u nadmetanje; kao i mogućnost potpisivanja prethodnih, kartelskih dogovora. S obzirom na to da se prosečan broj ponuđača u postupcima javnih nabavki u Srbiji smanjuje – sa osam ponuđača, koliko ih se na tender javljalo 2003. godine, na 3 (*Tanjug*, 21. jun 2012.) – praksa MO se ovde može uzeti kao relativno pozitivna.

Konstatovali smo neslaganje statistika kada je reč o evidencijama slučajeva u kojima se na tender javio samo jedan ponuđač. Prema navodima UJN, samo jedan ponuđač javlja se u čak jednoj trećini postupaka (33%) nabavki, koje vodi MO (BCBP 2012: 1). U informaciji MO, kaže se kako se na pozive Uprave za snabdevanje MO javio samo jedan ponuđač u svega 1% slučajeva. U svakom od tih slučajeva, ugovor o nabavci zaključen je upravo sa tim ponuđačem (BCBP 2012: 9).

Ministarstvo odbrane ne poznaje jedinstvenu organizacionu jedinicu u čijoj nadležnosti bi bilo praćenje realizacije ugovora o javnim nabavkama. Umesto toga, u zavisnosti od predmeta nabavke MO prati realizaciju posredstvom korisnika sredstava (BCBP 2012: 9). Na primer, ocena građevinskih radova mogla bi da bude u nadležnosti Odeljenja za tehničku kontrolu i nadzor Uprave za infrastrukturu SMR MO. Međutim, prema organizacionoj shemi ove Uprave, nadležnost za vršenje kontrole radova ima i ranije pomenuti VGC „Beograd”.

Nama se, opet, čini da bi nadležnost za praćenje realizacije ugovora o javnim nabavkama morala biti podeljena između Inspektorata odbrane i novouspostavljene jedinice za internu reviziju ili dodelje-

37 Kažemo „najmanje”, zato što se nabavke vezuju za konkretne organizacione jedinice MO-VS i mogu obuhvatiti više objekata.

38 „Uredba o sredstvima za posebne namene” (*Službeni glasnik RS*, br. 29/2005); „Uredba o sredstvima posebne namene” (*Službeni glasnik RS*, br. 82/2008) i „Uredba o određivanju sredstava za posebne namene za potrebe Bezbednosno-informativne agencije” (*Službeni glasnik RS*, br. 21/2009).

na jednoj od ove dve jedinice. Međutim, napominjemo i to da je reč o novim institutima u sistemu odbrane.

U odnosu na ukupan broj nabavki u MO, udeo poverljivih nabavki tokom 2010. i 2011. godine iznosio je približno 15% (BCBP 2012: 10). Beogradski centar za bezbednosnu politiku ne može da zauzme stav o tome da li je udeo preteran (ne postoji opšteprihvaćen, međunarodno važeći standard), ali može da konstatuje da se značajna sredstva plasiraju po izrazito netransparentnoj proceduri.

Veoma zabrinjava praksa MO da javne nabavke, u apsolutnoj većini slučajeva sprovodi po postupku male vrednosti. Tokom 2010. i 2011. godine u nadležnosti MO sprovedeno je 13.770 postupaka javne nabavke male vrednosti, odnosno 461 postupak velike vrednosti. Udeo nabavki male vrednosti bio je, dakle, 96,76% (Isto). Ovo potvrđuje nalaze istraživanja BCBP-a pod nazivom „Redovno mapiranje i nadgledanje reforme sektora bezbednosti u Srbiji” iz 2011. godine, u kome je konstatovano kako najveći budžetski korisnici – MO, MUP i BIA – (BIA) pet puta, a MUP i MO do deset puta češće pribegavaju javnim nabavkama male vrednosti nego onim velike vrednosti.

Sušтина korupcije u javnim nabavkama svedena je na izbegavanje mehanizama koji obezbeđuju pravu konkurenciju (Dobrašinović 2011: 3). Jedan od tih mehanizama jeste „razbijanje velikih nabavki na male gde naručioci sami biraju ponuđače” (Isto). Prema interpretaciji jedne od retkih organizacija koje su pokušale da nadziru prakse javnih nabavki u državnoj upravi, Topličkog centra za ljudska prava (i šire Koalicije za nadzor javnih finansija), „potrebno je ukinuti postupak javne nabavke male vrednosti i na taj način eliminisati jedan od najznačajnijih izvora korupcije” (Isto).

Konstatovali smo da postoji neslaganje statistika kada su u pitanju evidencije slučajeva u kojima je pokrenut skraćeni postupak nabavke zbog hitnosti. U odgovoru MO navedeno je kako tokom 2010. i 2011. godine nije zabeležen nijedan takav slučaj (BCBP 2012: 10). Međutim, u odgovoru UJN stoji da je MO realizovalo 8 nabavki putem „pregovaračkih postupaka bez objavljivanja javnog poziva po hitnosti” (BCBP 2012: 2). Ovo je značajno, s obzirom na to da je direktor UJN u poslednjem obraćanju javnosti (25. jul 2012) saopštio kako je upravo u tekućoj godini broj „hitnih” javnih nabavki povećan, odnosno da je u prvih šest meseci 2012. godine konstatovano kako je zbog nepravilnosti budžet oštećen za osam milijardi dinara – tri puta više nego u celoj 2011. godini. Ovakvo stanje Jovanović je ocenio kao „alarmantno” (*Blic*, 25. jul 2012).

Koji se rizici odnose na institut unutrašnje kontrole?

Inspektorat odbrane u okviru svoje nadležnosti ne izvršava zadatke koji spadaju u sferu borbe protiv korupcije (BCBP 2012a: 12). U posebnom odgovoru Inspektorata dostavljenom BCBP-u kaže se: „(...) kako je otkrivanje korupcije u javnom sektoru izuzetno složena i zahtevna aktivnost, jer najveći broj slučajeva koruptivne delatnosti ne ostavlja dokumentacijski trag postojanja, čime je otežano ne samo otkrivanje, već i vođenje istražnih i dokaznih postupaka, Inspektoratu takva nadležnost nije ni dodeljena, već Vojnobezbednosnoj agenciji (...)” (Isto).

Prema informaciji dostupnoj na internet-strani Ministarstva odbrane, Inspektoratu je poverena inspeksijska kontrola „rada, materijalnog i finansijskog poslovanja i građevinskih delatnosti komandi, jedinica i ustanova VS, organa i ustanova MO” (Ministarstvo odbrane 2012). Zaključujemo da je na ovaj način nadležnost Inspektorata proširena i utvrđena, budući da se među inspeksijskim poslovima navedenim u članovima 16 i 17 Zakona o odbrani (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 116/2007 i 88/2009) ne navodi inspeksijski nadzor, bilo materijalno-finansijskog poslovanja, bilo javnih nabavki.

Prvi rezultati uspostavljanja instituta interne revizije u sistemu odbrane biće vidljivi tek 2013–2014. godine. Sledeći preporuke Državne revizorske institucije (DRI), MO je tokom 2011. godine uspostavilo organizacionu jedinicu zaduženu za internu reviziju i donelo Povelju interne revizije (Ministarstvo odbrane 2011), kao i Etički kodeks interne revizije (Isto). Prethodno je ministar odbrane propisao „Smernice za implementaciju sistema finansijskog upravljanja i kontrole”. Prvi interni revizori postavljeni su na dužnost u Odseku za internu reviziju MO, a rad su počeli 25. januara 2010. godine (BCBP 2012: 5). U februaru 2011. godine raspisan je interni konkurs za popunu radnih mesta, jedan (1) rukovodilac odseka za internu reviziju i dva (2) izvršioca – interna revizora. Do avgusta 2011. godine realizovana su prva dva treninga namenjena uspostavljanju i razvoju sistema interne revizije. Međutim, kako je nakon obuke održane u maju 2011. godine istakao pomoćnik ministra finansija Goran Cvejić (Ministarstvo odbrane 2011), savremen sistem interne revizije biće uspostavljen u MO i VS tek nakon dve godine priprema (dakle, sredinom 2013. godine – prim. aut.) Izveštaj interne revizije biće dostupan DRI.

U kontekstu tih priprema treba posmatrati i tri revizorska izveštaja, koja su interni revizori do sada sačinili (BCBP 2012: 6–7).

Do januara 2012. pomenutih dvoje izvršilaca – internih revizora nije primljeno u radni odnos (BCBP 2012: 5), što ostaje prioritet Odseka za internu reviziju. Po njihovom prijemu u radni odnos, smatraće se da su potrebe MO zadovoljene. Od Centralne jedinice za harmonizaciju Ministarstva finansija, inače nadležne za harmonizaciju ustanove interne revizije u državnoj upravi Srbije, MO očekuje dalju pomoć u obliku davanja preporuka.

Internim revizorima u sistemu odbrane biće omogućen slobodan i neograničen pristup svim aktivnostima, rukovodiocima i njihovim zaposlenima, a zatim i imovini, elektronskim i drugim podacima. Posebno, biće im dodeljeni sertifikati za pristup tajnim podacima (BCBP 2012: 6).

Kako spoljašnja (DRI), tako i interna revizija (Odsek za internu reviziju MO) ocenom svršishodnosti troškova nastalih u sistemu odbrane baviće se tek od 2013/2014. godine. U tom pogledu, poseban zadatak Odseka za internu reviziju biće da utvrđuje „ekonomičnost, efikasnost i efektivnost aktivnosti i to u formi revizije sistema, revizije rezultata i revizije usaglašenosti propisa” (Isto).

Koji se rizici odnose na institut spoljašnje kontrole?

U prethodnom sazivu, nadležni odbori Narodne skupštine nisu nadzirali i kontrolisali finansijsko poslovanje sistema odbrane, niti su pokazali interesovanje za borbu protiv korupcije. U svom prethodnom sazivu (jun 2008 – mart 2012. godine), Odbor za odbranu i bezbednost nije raspravljao o sadržini kako predloga budžeta, pratećeg Memoranduma, tako i finansijskih planova aktera u sektoru bezbednosti Srbije, uključujući u to i sistem odbrane. Odbor za finansije jeste, u kontekstu predloženih izmena (amandmana) Zakona o budžetu, raspravljao o ukupnim alokacijama namenjenim MO, ali ne i o pojedinačnim stavkama. Rasprava vođena u Odboru za finansije, po predstavljanju izveštaja DRI za 2011. godinu, nije se odnosila na sistem odbrane (BCBP 2011).

Broj zaposlenih u odgovarajućim stručnim službama NSRS nije dovoljan. Sami zaposleni nisu obučeni da pruže podršku poslanicima u njihovim nastojanjima da kontrolišu i nadziru finansijsko poslovanje sistema odbrane. Jedini zvaničan izvor informacija koji su imali na raspolaganju bio je brošura koju je 2010. izdao Odsek za informisanje i istraživanje, pod nazivom „Parlamentarna kontrola budžetskih sredstava” (Isto). Prema rečima zaposlenih, brošura nudi samo najosnovnije informacije i uvid u komparativnu praksu.

Novim Poslovníkom NSRS predviđeno je da Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava „kontroliše primenu republičkog budžeta i pratećih finansijskih planova u smislu zakonitosti, svrshodnosti i efikasnosti trošenja javnih sredstava, o čemu podnosi izveštaj sa predlogom mera Narodnoj skupštini” (Narodna skupština 2010). Članom 55 Poslovnika potvrđeno je pravo ovog Odbora da razmatra „druga pitanja” iz oblasti „sistema finansiranja (...) završnog računa budžeta (...) zajmova, garancija (...) javnih nabavki (...) imovinsko-pravnih odnosa i eksproprijacije (...) računovodstva i revizije” (Isto). Dakle, kada bi Odbor za finansije NSRS počeo primenjivati svoja ovlašćenja u odnosu na institucije u sektoru bezbednosti – što do sada nije činio – zaživeo bi još jedan instrument spoljašnje kontrole.

U zahtevima za zaštitu prava, koje su ponuđači podnosili Republičkoj komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki tokom 2010. i 2011. godine, nije izražavana sumnja da postoji korupcija. Ukupno je uloženo šest zahteva. Svih šest puta razlog za ulaganje zahteva za zaštitu prava ponuđača bio je „odbijanje ponude zbog neispravnosti”. Postoji, međutim, značajno neslaganje između statistike MO i Republičke komisije. Prema podacima dostupnim u sekciji „odluke” internet-stranice Republičke komisije, zahteva za zaštitu prava bilo je čak 20.³⁹ Nije najjasnije kojim su se kriterijumima vodili u MO kada su utvrđivali broj podnetih zahteva (protiv MO).

U sistemu javnih nabavki Srbije, Državna revizorska institucija (DRI) predstavlja jedini organ koji kontroliše to da li je nabavka sprovedena ili nije. Ovo je važno kako bi se utvrdilo da li su sredstva poverena budžetom privedena svojoj pravoj svrsi ili potrošena mimo namene. Revizija koju DRI vrši, koliko god bila važna, po svom karakteru je naknadna i selektivna, što zahtevaju međunarodni standardi. Ovaj se nedostatak mora nadomestiti bržom izgradnjom kapaciteta jedinice interne revizije u sistemu odbrane, koja će biti u stanju da obuhvati/testira daleko više nabavki nego što je to učinila DRI, vršeći reviziju finansijskog poslovanja MO u 2010. godini.

Državna revizorska institucija još uvek nije počela da procenjuje svrshodnost nabavki u sektoru bezbednosti (BCBP 2012c: 4). Ona će to početi da čini kada se steknu dva uslova: najpre, nakon što revizori prođu odgovarajuću obuku; a zatim, kada to predvidi program revizije (Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, član 35).

Državna revizorska institucija „još uvek ne raspolaže dovoljnim ljudskim resursima za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti” (Isto: 3). Razlog, prema oceni predstavnika DRI, jeste u „visoko postavljenim zahtevima”, koji „prilično otežavaju prijem adekvatnog revizorskog kadra” (Isto).

Takođe, DRI ne raspolaže adekvatnim poslovnim prostorom, već svoju delatnost obavlja na četiri lokacije u Beogradu. Ovo „stvara probleme u komunikaciji, kako internoj, tako i u komunikaciji sa strankama” (Isto).

39 Videti <<http://www.kjn.gov.rs/odluke.html>>, zatim pod „naručilac” ukucati Ministarstvo odbrane i primeniti filter.

Policija i Ministarstvo unutrašnjih poslova

Saša Đorđević

Ljudski resursi

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

Nije usvojen podzakonski propis kojim se operacionalizuje član 133 Zakona o policiji. Njime je policijskim službenicima zabranjeno da se van radnog vremena bave poslovima ili samostalnom delatnošću koja je nespojiva sa poslovima policijskog službenika. Veliki problem u policiji predstavlja to što pojedini policajci pored policijskog posla obavljaju i neku privrednu ili drugu samostalnu profesionalnu delatnost, što je u suprotnosti sa Zakonom o policiji. Pri tome koriste svoja policijska ovlašćenja, ali i policijske resurse. Znatan deo pokrenutih disciplinskih postupaka zbog teške povrede službene dužnosti odnosi se, pre svega, na policajce koji se bave takozvanim „crnim obezbeđenjem” raznih ljudi koji imaju novca, što potencijalno može da predstavlja kriminalni koruptivni akt pružanja zaštite osobama koje su uključene u nezakonite ekonomske radnje, ali i akt odavanja službenih informacija. Odgovornost za postojanje ovakve prakse snose rukovodioci, jer je njihova obaveza da prate rad zaposlenih i da takve slučajeve sankcionišu. Ministarstvo unutrašnjih poslova trenutno ne poseduje informacije o broju zaposlenih koji se bave preduzetništvom, niti o tome da su od rukovodioca tražili pismenu saglasnost za obavljanje druge delatnosti van radnog vremena (Odgovor na upitnik BCBP-a 2012).

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

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

Premeštanje se najčešće vrši prema pripadnosti političkoj stranci ili prema rodbinskoj ili pak prema prijateljskoj vezi.

Ne postoji dovoljno razvijen sistem nadzora i kontrole zasnivanja radnog odnosa u MUP-u. Time je stvorena mogućnost za koruptivnu radnju primanja lica koje je osuđivano za krivična dela, koja se gone po službenoj dužnosti. Zatim je prekršen Zakon o policiji (član 110), jer postoje sumnje da se policijski službenici koji su ranije osuđivani ponovo vraćaju na dužnost (Intervju, policijski službenik, anonimno 2012). Pored toga, nije jasno koliko je tačno osoba počelo da radi u MUP-u u periodu od januara 2010. do januara 2012. godine, jer MUP nije odgovorio na dato pitanje BCBP-a. Nezavisni sindikat policije Srbije objavio je informaciju⁴⁰ o tome da je u prethodne tri godine u MUP-u posao dobilo 10.000 ljudi i da je među njima najmanje policajaca i operativaca, koji su najpotrebniji. Prema procenama direktora policije iz oktobra 2008. godine⁴¹, Srbiji je potrebno 14.000 policijskih službenika, dok je načelnik Uprave policije u aprilu 2011. godine izjavio da je potrebno 3.000 novih policajaca⁴². Nemoguće je razlučiti da li je za tri godine upošljeno 11.000 novih policajaca i da li je to dovoljan broj za realizovanje policijskih zadataka u Srbiji. Najzad, predstavnici Policijskog sindikata Srbije su u izveštaju SUKP-a postavili pitanje o upravljanju ljudskim resursima u SUKP-u zbog zapošljavanja nestručnih, nepotistički postavljenih kadrova, kao i kadrova bez izgrađenog kredibiliteta (Strateška obaveštajna procena korupcije 2012: 97).

Finansije

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

Realizacija većih nabavki za MUP vrši se na osnovu slobodne procene, a ne na osnovu analize koja je zasnovana na stvarnim potrebama Ministarstva. U MUP-u su nabavke, poput motornih vozila ili opreme za pripadnike MUP-a, zasnovane na proceni koja je izvedena prema evidencijama MUP-a bez uvida u stanje na terenu ili u realne potrebe policijskih službenika. Postoji velika mogućnost da su takve nabavke nesvrshodne, odnosno da ne odgovoraju realnim potrebama za izvršenje policijskih zadataka. Na primer, to je nabavka terenskih vozila (kao što je Ford Transit) za gradske uslove.

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

Izveštaj Službe interne revizije u MUP-u nije stalno dostupan Centralnoj jedinici za harmonizaciju u Ministarstvu finansija. Na osnovu odgovora na upitnik BCBP-a uočen je nedostatak,

40 Pogledati: <<http://www.vesti011.com/2012/01/mup-za-tri-godine-zaposlio-10-000-poslusnika-u-kancelarije/>>.

41 Pogledati: <<http://www.vreme.com/cms/view.php?id=731364>>.

42 Pogledati: <http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/kuribak:-srbiji-nedostaje-3.000-policajaca_249589.html>.

jer taj izveštaj nije uvek dostupan spoljašnjem ocenjivaču interne revizije javnog sektora, odnosno Centralnoj jedinici za harmonizaciju u Ministarstvu finansija. To je zakonska obaveza svake organizacione jedinice za internu reviziju, jer se na osnovu toga vrši spoljašnja procena i kontrola rada.

U Službi interne revizije u MUP-u nisu popunjena sva radna mesta predviđena sistematizacijom radnih mesta. Trenutno je u Službi interne revizije zaposleno devet osoba (Odgovor na upitnik BCBP-a 2012), dok je sistematizacijom predviđeno trinaest (Državna revizorska institucija 2011). Time je onemogućeno obavljanje više internih revizija u isto vreme, što je neophodno za valjan nadzor i kontrolu, s obzirom na to da je MUP najveći potrošač budžetskih sredstava u Srbiji.

Otežani su nadzor i kontrola postupka pokretanja nabavke po skraćenoj proceduri, jer je za njeno pokretanje ovlašćen rukovodilac organizacione jedinice u kojoj se nabavka sprovodi. S obzirom na složenost organizacione strukture MUP-a, postoji rizik od pojave korupcije onda kada dođe do hitne i vanredne situacije, u kojoj komandir policijske stanice, kao rukovodilac svoje organizacione jedinice, pokreće nabavku po skraćenoj proceduri, za šta je ovlašćen (Odgovor na upitnik BCBP-a 2012). Ovim je rukovodiocima organizacionih jedinica u MUP-u dato značajno ovlašćenje, a to nije pod odgovarajućom kontrolom i nadzorom. Jasno je da u nekim vanrednim situacijama postoji potreba da se nabavka realizuje po skraćenoj proceduri, ali ne postoje jasni dokazi za to da je taj postupak bio pod nadzorom i kontrolom. Zbog toga rukovodilac može samovoljno da odredi kada će pokrenuti postupak po skraćenoj proceduri, što dovodi do rizika od pojave korupcije. Dodatni problem predstavlja to što ne postoji kontrola izvršenih transfera područnim policijskim upravama. Ovo je uticalo na neslaganje poslovnih knjiga MUP-a sa Glavnom knjigom trezora (Državna revizorska institucija 2011: 17).

Utvrđeno je da MUP donetim procedurama, direktivama i instrukcijama nije u potpunosti uspostavio sistem finansijskog upravljanja i kontrole. Državna revizorska institucija utvrdila je da MUP, zbog nepostojanja internih procedura, slabosti u funkcionisanju sistema usled nedosledne primene postojećih procedura, nije uspostavio sistem finansijskog upravljanja i kontrole u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu i sa Pravilnikom o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole (Državna revizorska institucija 2011: 17)

Operativni rad

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

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

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

Dokazni postupak za utvrđivanje korupcije u saobraćajnoj policiji otežan je zbog nepostajanja tehnika za snimanje (mikrofoni na reverima i kamere koje snimaju razgovor za vozačima). Istraživanjem⁴³ o korupciji u saobraćaju utvrđeno je da su vozači, kako bi izbegli plaćanje pune kazne, upisivanje kaznenih bodova ili gubitak vozačke dozvole, u većini slučajeva inicirali davanja mita, a da su policijski službenici voljni da prime mito u iznosu od 1.000 do 3.000 dinara. Prema istraživanju SUKP-a, 30 odsto anketiranih građana izjavilo je da su dali mito službenicima saobraćajne policije (Strateška obaveštajna procena korupcije 2012: 16).

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

Unutrašnja kontrola

Unutrašnja kontrola predstavlja sistem propisa, pravila, procedura i tela, koji postoje u okviru jedne institucije. Njihov glavni cilj je zaštita i unapređenje njenog integriteta sprečavanjem i otklanjanjem nezakonitosti i nepravilnosti, koje se mogu pojaviti unutar institucije.⁴⁴ Organi unutrašnje kontrole policije predstavljaju prvu liniju odbrane u borbi protiv prevara i korupcije. Rad unutrašnjih kontrolora je važan, jer ojačava uspešnost rukovodilačke strukture u policiji izgradnjom sistema ranog upozoravanja, koji deluje na rukovodioce i ostale zaposlene. Utvrđeno je 13 grupa rizika u radu unutrašnje kontrole u policiji.

U policiji ne postoji dokument u kome je detaljno operacionalizovana definicija korupcije u policiji. U odgovorima MUP-a na upitnik BCBP-a nije dato objašnjenje toga kako MUP definiše korupciju u policiji. U „Strategiji razvoja MUP-a 2011–2016.” borba protiv korupcije deo je četvrtog stuba razvoja MUP-a. U njoj su kao ciljevi postavljeni stvaranje sistema unutrašnje i spoljašnje kontrole i postizanje transparentnosti rada. Ipak, u tom odeljku strateškog plana nije data definicija korupcije u policiji. Pored toga, Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije nije izdvojena kao programski dokument za suzbijanje korupcije u Srbiji. Nije istaknut ni Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, u kome je sadržana opisna definicija korupcije, koja bi trebalo da predstavlja smer-

43 Pogledati: <http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=12&dd=29&nav_id=569776>.

44 Za više informacija o unutrašnjoj kontroli u sektoru bezbednosti pogledati četvrti odeljak pod nazivom „Korupcija u sektoru bezbednosti: unutrašnja kontrola”.

nicu za konkretizaciju i operacionalizaciju pojma korupcije u svakom organu državne uprave. Time je obezvređena zakonska obaveza MUP-a da obezbedi početne pretpostavke za suzbijanje korupcije i primenu nacionalnih i međunarodnih standarda u suzbijanju korupcije.

Nisu utvrđene konkretne mere i zadaci, niti su obezbeđena materijalna i finansijska sredstva za suzbijanje korupcije u policiji. Prema „Strategiji razvoja MUP-a 2011–2016.“, MUP je imao obavezu da izradi akcioni plan za njeno sprovođenje. Rok za usvajanje ovog plana istekao je u junu 2011. godine. Akcioni plan do sada nije usvojen, te zbog toga nisu predviđeni načini, niti su obezbeđena sredstva za sprovođenje četvrtog stuba razvoja MUP-a.

U policiji je nezavisnost rada SUKP-a ugrožena ovlašćenjem ministra, po kome on može da izuzme predmet na kome radi SUKP i da ga dodeli drugoj organizacionoj jedinici. Pri tome, nisu razgraničene nadležnosti u radu tri unutrašnja kontrolora u MUP-u: SUKP-a, Odeljenja za kontrolu zakonitosti i Odseka za kontrolu zakonitosti u Žandarmeriji. Takvo stanje je loše ne samo zato što ministar ima preveliku diskrecionu moć, već i zato što je unutrašnja kontrola rascepkana, a to sve zajedno utiče na smanjenje delotvornosti unutrašnje kontrole.

U MUP-u nisu sistematično izdvojeni rizici od pojave korupcije u policiji, kao ni njeni nosioci. Trenutna analiza rizika od pojave korupcije u policiji zasnovana je na Strateško-obaveštajnoj proceni korupcije, koju je izradio SUKP 2012. godine u okviru projekta „Reforma policije – unutrašnja kontrola“. Procena je izrađena na osnovu podataka prikupljenih anketiranjem građana i policijskih službenika, te razmatranjem predstavljenosti građana i podnetih krivičnih prijava. Iako su u ovom dokumentu utvrđene određene oblasti u kojima postoji potencijalni rizik od pojave korupcije, one su samo povezane sa sitnom korupcijom u policiji. Pored toga, SUKP je tek odskora počeo da pokreće krivične i disciplinske postupke protiv rukovodilaca MUP-a.⁴⁵ Zbog toga još uvek nisu jasno izdvojeni rizici od pojave korupcije u policiji na višim pozicijama. Najзад, SUKP je dokumentom procene pre svega utvrdio svoje nedostatke i poteškoće u radu, dok nije predstavio jasnu listu rizika od pojave korupcije u policiji.

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

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

U MUP-u nisu uspostavljeni mehanizmi horizontalne koordinacije između četiri unutrašnja kontrolora. Na osnovu odgovora na upitnik BCBP-a utvrđeno je da ne postoji jedinstvena i potpuna baza podataka o krivičnoj odgovornosti policijskih službenika, s obzirom na to da Upravi kriminalističke policije krivične prijave protiv policijskih službenika podnose i područne policijske uprave,

45 Pogledati: <<http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Unutrasnja-kontrola-zavodi-red-u-MUP-u.lt.html>>.

ali i Služba za borbu protiv organizovanog kriminala (SBPOK). Pored toga, ne postoji jedinstvena i potpuna baza koja svedoči o broju predstavljanja, pritužbi i žalbi građana i policijskih službenika na zloupotrebu policijskih ovlašćenja. Time je otežana realna analiza rizika od pojave korupcije u policiji.

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

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

Sektor unutrašnje kontrole policije nije učestvovao u izradi planova integriteta za zaposlene u MUP-u. Nije jasno zašto predstavnici SUKP-a nisu učestvovali u izradi planova integriteta kao prvi kontrolori za sprečavanje i suzbijanje korupcije u policiji. Svi državni organi i organizacije, organi teritorijalne autonomije i lokalne smouprave, javne službe i javna preduzeća u obavezi su da do kraja decembra 2012. godine izrade svoj plan integriteta.

Najveći broj krivičnih prijava SUKP-a do kraja 2011. godine odnosio se na krivično delo zloupotrebe službenog položaja. Prema izveštaju Evropskog parlamenta za Srbiju, definicija krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja nije usklađena sa evropskim standardima. Pod ovim krivičnim delom moguće je podrazumevati različita dela, te nije jasno šta je, u stvari, zloupotreba položaja, odnosno koja ovlašćenja policijski službenik poseduje prema Zakonu o policiji.

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

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

Spoljašnja kontrola

Spoljašnji nadzor i kontrolu vrše institucije koje su i organizaciono i operativno izvan policijske službe kako bi procenile rad policijskih službenika (Born et. al. 2012: 183). Sve te institucije bi trebalo da budu nezavisne. Spoljašnji nadzor i kontrola značajni su zbog jačanja demokratskog upravljanja policijom, te mogu da imaju ulogu u povećanju poverenja javnosti u policijske službenike, kao i da utiču na unapređivanje rada policijske službe. Jedna od najvećih uloga spoljašnjeg nadzora je, sigurno, obezbeđivanje usaglašenosti policijskog rada sa međunarodnim standardima i borba protiv korupcije. Spoljašnju kontrolu rada policijske službe u Srbiji vrše Parlament, nezavisni državni organi i civilno društvo. Utvrđeno je da postoji pet nedostataka u spoljašnjem nadzoru policije.

Građani nisu spremni da prijave korupciju u policiji, niti su obavešteni o tome da li je postupano po njihovim prijavama. Samo trećina građana od kojih su policajci tražili mito prijavila je slučaj nadležnoj policijskoj upravi, dok su preostali javili medijima ili svojom poznanicima (Strateška obaveštajna procena korupcije 2012: 14). Pored toga, građani uglavnom ne znaju da li je postupano po njihovim prijavama (Strateška obaveštajna procena korupcije 2012: 15). Pasivnost građana i netransparentnost rada dokazuju da još uvek nije izgrađen dovoljan stepen poverenja u to da MUP može da odgovori na potrebe svojih građana. Takva činjenica je istovremeno i paradoksalna, jer prema istraživanjima MUP-a za 2011. godinu⁴⁶, građani Srbije imaju najviše poverenja u crkvu, a zatim u policajce. Tome bi trebalo pridodati i rezultate istraživanja BCBP-a pod nazivom „Šta građani misle o svojoj bezbednosti i bezbednosti Srbije”⁴⁷, prema kojima većina građana Srbije uživa u ličnoj bezbednosti, ali ne smatra da su državni organi doprineli tom osećanju. Sve to dokazuje da još uvek nije izgrađen jasan odnos građana i policije.

Odbor za finansije Narodne skupštine Republike Srbije nije počeo da primenjuje svoja ovlašćenja koja mu omogućavaju da kontroliše primenu republičkog budžeta i pratećih finansijskih planova, odnosno zakonitost, svrsishodnost i efikasnost trošenja javnih sredstava državnog dela sektora bezbednosti. U prethodnom sazivu, nadležan Odbor za unutrašnje poslove nije nijednom razmatrao trošenje budžetskih sredstava MUP-a.

Državna revizorska institucija ne raspolaže dovoljnim materijalnim i ljudskim resursima. Trenutno, DRI ne raspolaže adekvatnim poslovnim prostorom. Institucija svoju delatnost obavlja na četiri lokacije u Beogradu, što stvara probleme u komunikaciji, kako internoj, tako i u komunikaciji sa strankama. Takođe, to uvećava ukupne troškove poslovanja (Odgovor na upitnik BCBP-a: 6). Pored toga, DRI nema dovoljno zaposlenih za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti (Odgovor na upitnik BCBP-a: 7).

Državna revizorska institucija još uvek nema kapacitete da ispituje svrsishodnost trošenja javnih sredstava. Strateškim planom DRI 2011–2015. predviđeno je da se procena svrsishodnosti uvede 2013. godine, nakon sprovođenja obuke revizora (Odgovor na upitnik BCBP-a: 14). Programom revizije koji se usvaja na kraju svake godine biće utvrđena realizacija procene svrsishodnosti trošenja javnih sredstava u sektoru bezbednosti (Odgovor na upitnik BCBP-a: 15).

Ne postoje jasni mehanizmi saradnje četiri unutrašnja kontrolora u MUP-u sa spoljašnjim mehanizmima kontrole u Srbiji: Narodnom skupštinom Republike Srbije, Zaštitnikom građana, Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, te Agencijom za borbu protiv korupcije.

46 Pogledati: <http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/Istrazivanje_javnog_mnjenja_2011.doc>.

47 Pogledati: <[http://www.bezbednost.org/upload/document/bcbp_\(2011\)_sta_gradjani_srbije_misle_o_svojoj_i_o.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/bcbp_(2011)_sta_gradjani_srbije_misle_o_svojoj_i_o.pdf)>.

Bezbednosno-informativna agencija

Predrag Petrović

Kvarenje obaveštajnog ciklusa

Sušтина rada službi bezbednosti jeste prikupljanje i obrada podataka, te njihovo tumačenje i pretvaranje u informacije koje imaju značenje. Cilj ovog posla je da najviši državni donosioci odluka budu blagovremeno i tačno informisani kako bi donosili što ispravnije odluke. Otud nosioci državne vlasti odlučuju o prioritetima rada bezbednosno-obaveštajnih službi, a bezbednosno-obaveštajne službe uživaju autonomiju u obavljanju zadataka. Čitav ovaj proces može se izraziti terminom *obaveštajni ciklus*. Za njegovu uspešnu realizaciju veoma je važno da sve njegove faze budu obavljene ispravno. Međutim, u realnosti to često nije slučaj i dolazi do kvarenja obaveštajnog ciklusa u svim njegovim fazama. Više o tome videti u prethodnom delu knjige u tekstu pod nazivom „Korupcija i bezbednosno-obaveštajne službe”.

Odstupanje od glavnih poslova i zadataka

Glavni poslovi i zadaci BIA veoma su uopšteno određeni članom 2 Zakona o BIA i oni obuhvataju: zaštitu bezbednosti Republike Srbije i otkrivanje i sprečavanje delatnosti usmerenih na podiranje ili rušenje Ustavom utvrđenog poretka Republike Srbije; istraživanje, prikupljanje, obradu i procenu bezbednosno-obaveštajnih podataka i saznanja značajnih za bezbednost Republike Srbije i informisanje nadležnih državnih organa o tim podacima, kao i druge poslove određene zakonom. Iz prethodnog se može zaključiti da se BIA istovremeno bavi bezbednosnim, kontraobaveštajnim i obaveštajnim poslovima.

Među popisanim zadacima nema borbe protiv (organizovanog) kriminala i korupcije, niti je dalje u Zakonu određeno na koji način Agencija učestvuje u predupređivanju i borbi protiv ovih bezbednosnih pretnji. Pomnije se, doduše, da pripadnici Agencije (raspoređeni u posebne organizacione jedinice), koji su, između ostalog, zaposleni na poslovima borbe protiv organizovanog kriminala, imaju policijska ovlašćenja (član 12). No, i pored toga, borba protiv (organizovanog) kriminala i korupcije bila je u prethodnom periodu jedan od najvažnijih poslova Agencije. O tome svedoče aktivnosti Agencije, ali i izjave državnih zvaničnika, pre svega Borisa Tadića, bivšeg predsednika Srbije, koji je na svečanoj proslavi dana Agencije, 17. oktobra 2011, istakao da je jedan od glavnih zadataka BIA bila borba protiv organizovanog kriminala i korupcije i da je Agencija u tome bila veoma uspešna, te da očekuje dalji rad BIA u borbi protiv ovih pretnji (više o tome videti na internet-stranici BIA).⁴⁸ Da je ovo glavni zadatak BIA i danas, nakon formiranja nove Vlade jula 2012, ukazuju i izjave i aktivnosti Aleksandra Vučića, prvog potpredsednika Vlade Republike Srbije, zaduženog za odbranu, bezbednost i borbu protiv korupcije i kriminala, ministra odbrane i sekretara Saveta za nacionalnu bezbednost, koji je borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije postavio kao prioritet rada svim službama bezbednosti Srbije (čini se čak i VOA).⁴⁹

48 Govor predsednika Republike Srbije gospodina Borisa Tadića na svečanom prijemu povodom obeležavanja Dana BIA, 17. oktobra 2011. godine, Bezbednosno-informativna agencija, internet: <<http://www.bia.gov.rs/rsc/medijski-materijal/video-001.html>> 20. 8. 2012.

49 Videti, na primer, saopštenje medijima sa sastanaka Biroa za koordinaciju rada službi bezbednosti: „Vučić: Neće biti zaštićenih.” Vesti online, <<http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/248061/Vucic-Nece-bitizasticenih>> 20. 8. 2012.

Iz prethodnog sledi da je BIA agencija za sprovođenje zakona, a ne kontraobaveštajna, bezbednosna i obaveštajna agencija. Rečeno je u više navrata kritikovao i Zaštitnik građana Republike Srbije Saša Janković, koji je u dokumentu pod nazivom „Pravne, organizacione i praktične preporuke za unapređenje stanja”⁵⁰ predložio da se razmotre policijska ovlašćenja obaveštajno/bezbednosnih službi, odnosno njihovo učestvovanje u krivičnim postupcima. Dodajmo prethodnom i to da je deo stručne javnosti oštro kritikovao ove prioritete u radu BIA, pa je tako Goran Petrović, bivši načelnik Resora državne bezbednosti, Agenciju nazvao „policijska stanica Banjica”.

Nesporno, BIA je pokazala značajne rezultate u borbi protiv organizovanog kriminala.⁵¹ Međutim, ako će to biti njen glavni zadatak u budućnosti, onda je neophodno u propisima BIA jasno odrediti kao agenciju za sprovođenje zakona (kao što je to npr. britanska SOCA)⁵². Tim pre, jer je nominalno glavni nosilac borbe protiv organizovanog kriminala u Srbiji Služba za borbu protiv organizovanih kriminala Uprave kriminalističke policije.

U demokratskim porecima slične agencije imaju jasno definisane zadatke, te je jasno određeno da li i na koji način one učestvuju u borbi protiv (organizovanog) kriminala i korupcije. Tako, na primer, britanska služba bezbednosti MI5 obavlja bezbednosne i kontraobaveštajne poslove, a od 2006. godine više ne pruža *podršku* (kurziv autora) u borbi protiv organizovanog kriminala.⁵³ Sa druge strane, sastavni zadatak američkog Federalnog istražnog biroa (FBI) nije samo podrška već i borba protiv organizovanog kriminala, ali je to jasno i naznačeno u relevantnim propisima.

U Srbiji bezbednosno-obaveštajnu politiku utvrđuje Vlada Srbije⁵⁴, a Savet za nacionalnu bezbednost utvrđuje prioritete bezbednosno-obaveštajne delatnosti⁵⁵. Međutim, nije poznato da li je do sada Vlada Srbije utvrdila bezbednosno-obaveštajnu politiku, dok smo o prioritetima bezbednosno-obaveštajnih službi mogli nešto saznati od čelnih ljudi Saveta za nacionalnu bezbednost – bivšeg predsednika Republike Borisa Tadića i sadašnjeg sekretara Saveta za nacionalnu bezbednost Aleksandra Vučića. Ovde se postavlja i pitanje da li Vlada Srbije ima (značajnu) ulogu u formulisanju politike, odnosno prioriteta, kako je to predviđeno propisima, ili to zavisi od političara, pojedinaca koji u trenutnoj raspodeli političke moći imaju kontrolu nad službama bezbednosti, bio to predsednik Republike ili pak ministar odbrane.

Operativni rad

Prilikom prikupljanja sirovog obaveštajnog materijala može doći do različitih nepravilnosti. Na primer, operativci službi bezbednosti mogu dostavljati netačne, nepotpune i/ili poluistinite podatke, koji ne odražavaju realno stanje stvari. Razlozi za ove nepravilnosti mogu biti različiti, počev od nemarnog odnosa operativaca prema poslu, pa do namerne dostave netačnih, nepotpunih i/ili poluistinitih podataka. Operativci mogu dostavljati pogrešne podatke, zato što su neobjektivni, odnosno zato što imaju određene vrednosne stavove o onome o kome prikupljaju podatke, ali i zato da bi nadređeni bili zadovoljni njihovim radom. Neretko, sami nadređeni imaju određene vrednosne stavove, što operativci mogu znati, te podešavati podatke prema tim stavovima kako bi nadređeni bio što zadovoljniji njihovim radom. Ovo je bio čest slučaj u vreme postojanja Službe, odnosno Resora

50 Dokument je dostupan na internet-stranici Zaštitnika građana: <[http://www.ombudsman.rs/attachments/2398_kzs%20\(2\)%20\(5\).doc](http://www.ombudsman.rs/attachments/2398_kzs%20(2)%20(5).doc)> 20. 8. 2012.

51 Više o tome videti: Petrović, P. *Nadzor službi bezbednosti na Zapadnom Balkanu: slučaj Srbija*, Geneva: DCAF, 2012.

52 Serious Organized Crime Agency (SOCA): <<http://www.soca.gov.uk>> 20. 8. 2012.

53 Više o tome videti na veb-stranici MI5: <<https://www.mi5.gov.uk/home/about-us/what-we-do.html>> 21. 8. 2012.

54 „Zakon o BIA.” *Službeni glasnik RS*, br. 42/2002 i 111/2009 – izmena: član 18.

55 „Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti.” *Sl. glasnik RS*, br. 116/2007: član 5.

državne bezbednosti Srbije, o čemu svedoče iskazi brojnih javnih ličnosti koje su imale priliku da ostvare uvide u svoje dosjee i da se uvere da mnogi podaci o njima nisu tačni.⁵⁶

Kada su službe bezbednosti uključene u (pret)krivične postupke (posebno protiv organizovanog kriminala i korupcije) razlog za kvarenje podataka može biti i čista materijalna korist. Može, međutim, biti i reč o tome da se želi izdejtstvovati okrivljujuća presuda za one za koje se zna da su krivi, ali za to nije bilo dovoljno osuđujućih dokaza, te se onda oni nameštaju.

Ne može se pouzdano utvrditi kakva je situacija u BIA kada je reč o nepravilnostima prilikom prikupljanja podataka u prethodne dve godine. S jedne strane, u Agenciji tvrde da svi mehanizmi i procedure (zakonski i administrativni) zaštite od zloupotreba i nepravilnosti ove vrste postoje, te da su ovi rizici svedeni na minimum (odgovor BIA na upitnik BCBP-a). S druge strane, iz intervjuva, ali i iz napisa u pojedinim medijima može se zaključiti da situacija nije tako dobra, jer je upravljanje ljudskim resursima u Agenciji podložno politizaciji. Posledica toga je zapošljavanje neodgovarajućeg kadra, a to onda dalje vodi ka rizicima o kojima je prethodno bilo reči.⁵⁷

„Izvlačenje” sirovog obaveštajnog materijala

Neretko sirov obaveštajni materijal može biti „izvučen” iz bezbednosno-obaveštajnih agencija i objavljen u javnosti i/ili predat pojedincima, najčešće nosiocima državnih funkcija. Na taj način se ugrožavaju prava pojedinaca, čiji osetljivi lični podaci postaju dostupni mnogo širem krugu ljudi nego što je to neophodno. Time se ugrožava i integritet obaveštajnog ciklusa i same službe, jer sirove podatke tumače nestručne osobe onako kako to njima odgovara. U prethodnom periodu bili smo svedoci toga da su poverljivi podaci (ne samo iz ličnih dosjea) dospevali u javnost putem medija. Zbog toga je jedan od važnih zadataka Radeta Bulatovića, direktora BIA od 2004. do 2008. godine, po preuzimanju dužnosti bio da zaustavi curenje informacija iz Agencije.⁵⁸ O sličnom problemu govorio je i Dragan Todorović, nekadašnji predsednik Odbora za odbranu i bezbednost Narodne skupštine Srbije: „(...) nama se često dešavalo u Odboru da dobijemo dokumenta koja su strogo poverljiva, a pre toga su skoro sve novine ili elektronski mediji objavljivali informacije o onome što smo mi dobili kao strogo poverljivo.”⁵⁹

Sumnju u to da postoji mogućnost da se sirovi podaci i danas „izvlače” podgrevaju dve činjenice. Najpre, službe bezbednosti su pod velikim uticajem političkih partija, koje na ključne pozicije postavljaju partiji odane ljude. Drugo, na čelu Biroa za koordinaciju službi bezbednosti nalazi se istaknuti funkcioner jedne partije, koji lično vodi akcije borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije, te najavljuje hapšenja pojedinaca.

Neadekvatni obaveštajni izveštaji

Bezbednosno-obaveštajne službe mogu nosiocima državne vlasti davati izveštaje koji sadrže nevažne, nerelevantne i/ili netačne informacije i procene. Razlozi za to mogu biti neprofesionalnost u radu službe ili pak nastojanje da se od donosilaca odluke prikrije neka informacija ili neuspeh službe. Službe, takođe, mogu pisati izveštaje u skladu sa vrednosnim stavovima donosilaca političkih

56 Na primer, o ovome je svedočio Nenad Konstantinović u autorskom tekstu „Polijski dosjei: pogled iz ugla Otpora”, Hereticus, internet, <<http://www.hereticus.org/arhiva/2004-1/policijski-dosjei-pogled-iz-ugla-otpora.html/2>> 17. 7. 2012. i Čedomir Čupić na okruglom stolu o Nacrtu zakona o tajnosti podataka.

57 Videti na primer tekst: „Zašto je predsednik javno isprozivao BIA.” *Akter*, <<http://www.akter.co.rs/weekly/34-bezbednost/9262-zato-je-predsednik-javno-isprozivao-bia-u.html>> 10. 7. 2012.

58 „Bulatović zaustavlja ‘curenje’ iz BIA” *B92*, <http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2004&mm=12&dd=08&nav_category=12&nav_id=157443> 10. 7. 2012.

59 „BIA: Dostavili smo sve Nikoliću.” <http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=07&dd=03&nav_category=11&nav_id=623466> 10. 7. 2012.

odluka, iznoseći tako ono što odlučioi „žele da čuju” (eng. *Intelligence to please*) kako bi oni bili što zadovoljniji njihovim radom. Sumnju da bezbednosno-obaveštajne službe Srbije neadekvatno pišu bezbednosno-obaveštajne izveštaje i procene podstiču izjave kako Dragana Todorovića (navedeno u prethodnom delu), tako i predsednika Republike Srbije Tomislava Nikolića. U njima je on izrazio veliko nezadovoljstvo dostavljenim informacijama: „Sudeći po izveštajima koje sada dobijam od obaveštajnih službi, u Srbiji se ništa ne dešava. Čak sam se i zahvalio na tim izveštajima, nekoliko dana ih nisam ni otvarao, pa sam vratio... Ako je to BIA, evo poklanjam i BIA, VOA, VBA da ih vodi ko god hoće.” On je kao primer naveo analizu situacije u Grčkoj, u kojoj je istaknuto koji je građanin pod dejstvom alkohola priveden, koja je vojna jedinica (grčkih oružanih snaga, prim. aut.) na vežbi i sl.⁶⁰

Ljudski resursi

Partijsko upravljanje ljudskim resursima

Rešenje o zapošljavanju donosi direktor Agencije. Prethodno je u Službi državne bezbednosti ta odluka bila decentralizovana, odnosno bila je u nadležnosti lokalnih centara. Posledica ovoga jeste to da „šefovi u državnoj bezbednosti zapošljavaju svoju rodbinu i prijatelje”. Zbog toga je ovo pravo centralizovano i stavljeno u nadležnost čelnog čoveka DB-a, odnosno Agencije. Međutim, time se rizici od pojave ovog vida korupcije ne smanjuju. Naime, u poslednjoj deceniji u Srbiji je nastao poseban, partokratski politički sistem koji karakteriše podela plena – pravo upravljanja nad državnim institucijama – između vladajućih političkih partija. Posledica je to da partije snažno kontrolišu institucije koje su u raspodeli dobile na upravljanje.

Nakon svake promene vlasti i formiranja nove vlade partije su se nadmetale za pravo postavljanja čelnih ljudi u institucijama bezbednosti, što je posebno bio slučaj sa mestom direktora BIA. Nakon postavljanja direktora BIA, po pravilu slede i promene po vertikalni – postavljanje novih načelnika uprava i zapošljavanje novog kadra. Ovo se dogodilo i nakon formiranja nove Vlade Srbije jula 2012, kada je najpre imenovan novi direktor, te pomoćnici i zamenici, a potom su sledile promene po vertikalni, koje su podrazumevale ispisivanje čak 50 rešenja o postavljanju novih šefova odeljenja i drugih rukovodilaca.⁶¹

Nominalno, proces i uslovi postavljanja direktora Agencije i načelnika uprava, kao i zapošljavanje i napredovanje, regulisani su zakonima – Zakonom o BIA i Zakonom o državnim službenicima. Pored toga, Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u tabelarnom pregledu utvrđuje za svako radno mesto, uključujući u to i rukovodeća, stepen stručne sprema i radno iskustvo, a Opis poslova radnih mesta, koji je sastavni deo Pravilnika, propisuje koje vrste i oblasti obrazovanja i posebnih znanja i veština zaposleni treba da imaju za svako radno mesto (Odgovor BIA na upitnik BCBP-a). Međutim, prema rečima intervjuisanih, i pored razvijene regulative, zapošljavanje novog kadra, kao i napredovanje u službi, podređeno je je u velikoj meri partijskim interesima, što značajno „urušava integritet i profesionalnost Agencije”.

60 „Nikolić: Ako BIA zna samo ono što dobijam od njih, poklanjam je opoziciji.” *Blic*, <<http://www.blic.rs/Vesti/Politika/331128/Nikolic-Ako-BIA-zna-samo-ono-sto-dobijam-od-njih-poklanjam-je-opoziciji>> 2. 9. 2012.

61 Videti, na primer: „U toku smena šefova u BIA.” *B92*, <http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=10&dd=03&nav_category=11&nav_id=648217> 4. 10. 2012.

Finansije

Poverljive nabavke

Najveći rizik za pojavu korupcije postoji u oblasti poverljivih nabavki. U tome se slažu i stručna javnost i sama Agencija. Razlog za to treba tražiti u činjenici da Agencija, zbog zaštite tajnosti rada, ima pravo da nabavke ostvaruje po poverljivom postupku. Kako u poverljivim nabavkama predmet nabavke, njegove karakteristike i potrebne količine nisu poznate širem krugu mogućih ponuđača, one osim principa transparentnosti ograničavaju i princip konkurentnosti, što sve predstavlja rizik za pojavu korupcije. Prema Zakonu o javnim nabavkama⁶², da bi nabavka mogla da bude sprovedena po poverljivoj proceduri, potrebno je da ispuni dva uslova: da na osnovu posebnog propisa može biti proglašena poverljivom i da je nadležni organ svojom odlukom odredi kao poverljivu. Koji to predmeti nabavke mogu biti proglašeni poverljivim, navedeno je u Uredbi o određivanju sredstava posebne namene za potrebe BIA.⁶³ Ona uz to naglašava da se „na nabavku sredstava za posebne namene ne primenjuju (se) propisi kojima se uređuju javne nabavke” (član 1, stav 2). Ovde problem predstavlja to što Zakon o javnim nabavkama ne dopušta izuzetke prema vrsti robe koja se nabavlja, već nalaže da se u svakom konkretnom slučaju, pre određivanja poverljivosti, utvrdi da li bi „saznanje neovlašćenih lica da se takve nabavke sprovode, ili saznanje da predmeti nabavke imaju određene specifikacije ili da se vrše od određenog ponuđača, ugrozilo bezbednost države i građana” (član 7, stav 1, tačka 4). Pored toga, Uredba dozvoljava da se procedurom poverljivih nabavki nabavi najširi mogući dijapazon pokretnih i nepokretnih sredstava, uključujući u to, između ostalog, i prevozna sredstva, sredstva za opremanje prostorija, opremu, alat, pribor, delove, sitni inventar i potrošni materijal za izradu, održavanje i eksploataciju pokretnih stvari za posebne namene (Uredba: član 5, stav 1).

OKVIR 7: NAMEŠTAJ ZA POSEBNE NAMENE

U decembru 2011. godine Bezbednosno-informativna agencija kupila je nameštaj za opremanje svojih prostorija u vrednosti od 7.232.301 dinara.* Iako bi ova nabavka podlegala odredbama Zakona o javnim nabavkama, koji propisuje procedure raspisivanja tendera i izbora najbolje ponude, naručilac se opredelio da se pozove na Uredbu** i izbegne javni nadzor nabavke i trošenja sredstava građana izdvojenih za BIA. Problem je u tome što pomenuta Uredba služi za nabavku sredstava posebne namene, dakle za nabavku različitih tehničkih sprava, oružja, specijalnih vozila itd. Građanima ostaje nepoznato po čemu je taj nameštaj poseban i ima li potrebe (i opravdanosti) za kupovinu takvog (ako je to upošte) modifikovanog nameštaja. Indikativno je i to da je vlasnica firme koja je obezbedila nameštaj zapravo verenica jednog od potpredsednika tadašnje Vlade, te da joj, po istraživanju novinara *Pištaljke*, to nije bio prvi put da posluje sa državnim organima i da je već bilo žalbi na poslovanje ove firme.***

62 „Zakon o javnim nabavkama.” *Službeni glasnik RS*, br. 116-08, 2008.

63 „Uredba o određivanju sredstava za posebne namene za potrebe Bezbednosno-informativne agencije.” *Službeni glasnik RS*, br. 21/2009.

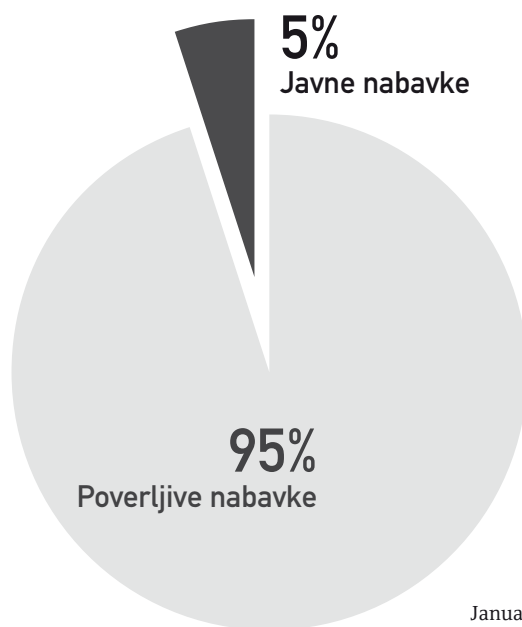
* „Poslovi Đelićeve verenice (I) – BIA tajno kupuje nameštaj.” *Pištaljka*, 22. 2. 2012. <<http://pistaljka.rs/home/read/195>>.

** „Uredba o određivanju sredstava za posebne namene za potrebe Bezbednosno-informativne agencije.” *Službeni glasnik RS*, br. 21/2009.

*** Rešenje Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki protiv „Vojvodna Investment Promotion”, gde se firma „Ktitor” žali na firmu „Nitea” (Đelićeve verenice). <http://pistaljka.rs/public/fck_files/file/ivanninic/resenje%20%204%2000%20327%202011.pdf>.

Kada se pogleda struktura nabavki Agencije, može se zapaziti da dominiraju poverljive nabavke. Stav o tome da BIA nabavlja i sredstva po poverljivoj proceduri i onda kada za to ne postoje opravdani razlozi (kako nalaže Zakon o javnim nabavkama u pomenutom članu 7), podgreva nedavna afera nabavke nameštaja. Naime, novinari antikorupcijskog internet-portala „Pištaljka” utvrdili su da je BIA za potrebe opremanja prostorija nabavila nameštaj procedurom poverljivih nabavki. Iako je nabavka nameštaja obavljena u skladu sa propisima, ovde se javljaju dva problema. Najpre, treba se zapitati da li je nameštaj baš morao da bude nabavljen po poverljivoj proceduri, odnosno kako bi to bezbednost države i građana, ili pak Agencije, bila ugrožena da je on nabavljen procedurom javne nabavke. Drugo, sumnju javnosti da je reč o korupciji podstiče i činjenica da je na tom konkursu najbolju ponudu dala „Nitea”, čiji je direktor i suvlasnik Vesna Ječmenica, verenica Božidara Đelića, koji je u to vreme obavljao važne funkcije u Vladi Srbije, a prethodno je bio i njen potpredsednik (više o ovom slučaju videti u rubrici „Slučajevi”). Neosporno je to da bezbednosno-obaveštajne službe treba da nabavljaju veliki broj sredstava procedurom poverljivih nabavki, ali je takođe neosporno i to da one ovo pravo treba odgovorno da ostvaruju, onda kada za to postoji opravdana potreba.

Grafika 2: Poverljive i javne nabavke u BIA



Januar 2010 – decembar 2011.

Unutrašnja kontrola predstavlja sistem pravila, procedura i tela koja postoje u okviru jedne institucije, čiji je glavni cilj zaštita i unapređenje njenog integriteta sprečavanjem i otklanjanjem različitih nezakonitosti i nepravilnosti unutar organizacije. To su, najčešće, zakonska i podzakonska akta, koja regulišu unutrašnju kontrolu i reviziju, a potom planovi integriteta, pravila službe i etički kodeksi. Pravni propisi i pravila službe su preskriptivni i propisuju šta je dozvoljeno a šta nije, dok su etički kodeksi aspirativni i ističu vrednosti ka kojima treba težiti. Da se propisi i pravila poštuju staraju se tela unutrašnje kontrole, interne revizije i inspektorati. Ukoliko su dobro razvijeni i funkcionišu u praksi, ovi mehanizmi i tela omogućavaju da svi problemi budu rešeni „unutar kuće” i sprečavaju to da se oni pojave pred spoljnim telima nadzora i kontrole. Naravno, to ne isključuje potrebu saradnje unutrašnjih i spoljašnjih tela kontrole, te neophodnost obaveštavanja javnosti o rezultatima rada. Više o unutrašnjoj kontroli u Srbiji i korupciji videti dalje u ovoj knjizi u tekstu pod nazivom „Unutrašnja kontrola i borba protiv korupcije”.

Slaba nezavisnost unutrašnje kontrole

U BIA postoje dva tela unutrašnje kontrole: Unutrašnja i budžetska kontrola i Interna revizija. Njihov rad nije regulisan zakonom, već internim aktima, koja im daju dovoljna ovlašćenja za valjano obavljanje poslova. Oba rečena tela su neposredno odgovorna direktoru Agencije. Otud ona uživaju mali stepen nezavisnosti u radu, te nemaju mogućnost, koliko je javnosti poznato, da se obrate spoljašnjim nadzornim i kontrolnim telima u slučaju da se njihove odluke o otklanjanju nepravilnosti i nezakonitosti ne poštuju. Ukoliko je to i omogućeno podzakonskim i internim aktima, njih je znatno lakše menjati nego zakone, što dovodi do toga da je njihova nezavisnost neizvesna i relativna. U nekim demokratskim državama postoje posebni generalni inspektori koji su za svoj rad odgovorni vladi ili parlamentu, a ne čelnom čoveku službe bezbednosti, što im omogućava da sprovedu nezavisne istrage nepravilnosti i nezakonitosti rada službe.

Interna revizija u BIA ima jednog izvršioca iako je sistematizacijom radnih mesta predviđen veći broj. Pored toga, Agencija tvrdi da jedan interni revizor zadovoljava potrebe BIA (Odgovor BIA na upitnik BCBP-a).

Plan integriteta nije sačinjen

Agencija je početkom godine (2012) započela prvu, od ukupno tri, faze izrade Plana integriteta donošenjem odluke direktora Agencije o izradi i sprovođenju Plana integriteta i imenovanja radne grupe (Odgovor na upitnik BCBP-a). Javnosti nije poznato u kojoj se fazi trenutno nalazi izrada Plana integriteta, ali je izvesno da on nije sačinjen. U septembru 2012. godine direktorka Agencije za borbu protiv korupcije sastala se sa novim rukovodstvom BIA, jer je nužno da ove dve insitucije sarađuju.⁶⁴

Ne postoji etički kodeks Bezbednosno-informativne agencije

Agencija nije izradila poseban etički kodeks za svoje pripadnike, već primenjuje etički kodeks ponašanja državnih službenika propisan Kodeksom ponašanja državnih službenika (Odgovor BIA na upitnik BCBP-a). Međutim, problem sa ovim Kodeksom je u tome što je preskriptivan i što se odnosi na sve državne službenike, te ne uvažava posebnosti bezbednosno-obaveštajnih poslova. Zaposleni u službama bezbednosti se, obavljajući svoje aktivnosti, svakodnevno suočavaju sa etički teškim izborima, sa kojima se ne suočavaju ostali službenici državne administracije. Zbog toga se etički kodeksi koji važe za čitavu državnu administraciju ne mogu uspešno primenjivati na službe bezbednosti, već je za njih potrebno sačiniti poseban etički kodeks. Najpoznatije službe bezbednosti imaju definisane ciljeve i vrednosti koje štite i koje ih vode u njihovom radu.

Uzbunjivači nisu zaštićeni zakonom

Uzbunjivači su trenutno u Srbiji zaštićeni Pravilnikom o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju, koji je sačinila Agencija za borbu protiv korupcije. Međutim, kako je reč o pravilniku, on za potencijalne uzbunjivače ne predstavlja dovoljan stepen zaštite. Ovo posebno važi za zaposlene u bezbednosno-obaveštajnim službama, koji se mogu suočiti sa teškim zatvorskim kaznama za ođavanje poverljivih podataka ukoliko se odluče da prijave radnje koje smatraju nezakonitim i nepravilnim. Položaj eventualnih uzbunjivača dodatno otežava i činjenica da veliki broj dokumenata nije ponovo klasifikovan prema novom Zakonu o tajnosti podataka (koji poznaje četiri stepena tajnosti). Posledica toga je postojanje velikog broja klasifikovanih dokumenata, koji to po svojoj prirodi ne bi

64 Više o tome videti saopštenje za javnost BIA: BIA. „Direktorka Agencije za borbu protiv korupcije u poseti BIA.” <<http://www.bia.gov.rs/rsc/medijski-materijal/saopstenja-015.html>> 20. 9. 2012.

trebalo da budu. Jasno zakonsko regulisanje uzbunjivača štiti i same službe bezbednosti, jer osim što pomaže otkrivanju nezakonitosti u službi, propisuje i kazne za neodgovorno i zlonamerno uzbunjivanje. Zakon o BIA sadrži odredbe o obavezi pripadnika Agencije da čuvaju državne, vojne, službene ili poslovne tajne, kao i metode, mere i radnje koje predstavljaju ili sadrže neku od ovih tajni (član 23). Ove odredbe su opravdane, ali je problem u tome što Zakon ne sadrži i odredbe koje bi zaštile pripadnike Agencije prilikom otkrivanja nepravilnosti i nezakonitosti, kao što je to, na primer, propisao Zakon o VBA i VOA u članu 42, stavu 3 i 4. Kao što je to slučaj majora VOA pokazao, unutrašnji mehanizmi zaštite u službama bezbednosti često nisu dovoljni, već ih je potrebno ojačati i uvezati sa spoljašnjim.⁶⁵

Spoljašnji nadzor

Iako se najčešće obavlja naknadno, spoljašnji nadzor bezbednosno-obaveštajnih službi veoma je važan, jer ga obavljaju tela koja najmanje zavise od organa izvršne vlasti. Njega sačinjavaju parlamentarni odbori i komisije, stručna nadzorna tela i nezavisne državne institucije. U Srbiji su za kontrolu službi bezbednosti nadležna dva odbora Narodne skupštine Republike Srbije – Odbor za kontrolu službi bezbednosti i Odbor za finansije i računovodstvo, kao i pet nezavisnih državnih institucija (NDI) – Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija, Komisija za zaštitu prava u javnim nabavkama, Poverenik za informacije od javnog značaja i Zaštitnik građana. Od njih su prve tri direktnije uključene u prevenciju i borbu protiv korupcije.⁶⁶

Slab spoljašnji nadzor

Međutim, u dosadašnjem periodu institucije spoljašnjeg nadzora nisu ostvarile zapažene rezultate kada je reč o utvrđivanju i otklanjanju rizika od pojave korupcije u BIA. Agencija za borbu protiv korupcije već duže vreme saraduje sa BIA u izradi Plana integriteta za Agenciju, ali on još uvek nije sačinjen. Prema rečima Agencije, početkom godine (2012) započeta je prva, od ukupno tri faze izrade Plana integriteta donošenjem odluke direktora Agencije o izradi i sprovođenju Plana integriteta i imenovanja radne grupe (Odgovor BIA na upitnik BCBP-a). U septembru 2012. godine direktorka Agencije za borbu protiv korupcije sastala se sa novim rukovodstvom BIA, jer je nužno da ove dve insitucije saraduju.⁶⁷

Državna revizorska institucija ima značajne mogućnosti za utvrđivanje ne samo nepravilnosti i nezakonitosti utroška finansijskih sredstava već i toga da li su sredstva učinkovito korišćena. U dosadašnjem periodu DRI je proveravala samo finansijske izveštaje Ministarstva odbrane i Ministarstva unutrašnjih poslova, dok je BIA ostala van njenog zahvata. Takođe, tom prilikom je proveravana isključivo zakonitost, ali ne i učinkovitost utroška sredstava, jer DRI nema dovoljan broj obučenog kadra za obavljanje tog posla. Strateškim planom DRI za period 2011–2015. predviđeno je da se revizija svrsishodnosti uvede 2013. godine.

Poverenik i Zaštitnik građana su samo posredno uključeni u utvrđivanje i otklanjanje rizika od pojave korupcije. Poverenik je tokom 2010. godine imao samo jednu žalbu protiv BIA koja se odnosi na javne nabavke i ona je još uvek u procesu rešavanja. Zaštitnik građana je ostvario jednu kontrolnu

65 Više o tome videti u: „Preporuka Zaštitnika građana.” <http://www.ombudsman.rs/attachments/2220_Preporuka%20VOA.doc> 20. 8. 2012.

66 Više o tome videti dalje u knjizi u tekstu o nezavisnim državnim institucijama.

67 Više o tome videti u saopštenju za javnost BIA: BIA. „Direktorka Agencije za borbu protiv korupcije u poseti BIA.” <<http://www.bia.gov.rs/rsc/medijski-materijal/saopstenja-015.html>> 20. 9. 2012.

posetu BIA, tokom koje je utvrđivao da li se mere tajnog prikupljanja podataka i njihovog čuvanja obavljaju u skladu sa zakonom. Rezultat posete bio je izveštaj sa preporukama.⁶⁸

Skupštinski odbori do sada nisu pokazali zainteresovanost za sistematski nadzor i kontrolu rada službi bezbednosti. Nadzor se svodio na usvajanje izveštaja službi bezbednosti i pokretanje stranačkih pitanja na sednicama odbora. Budžeti službi bezbednosti, kao mesta na kojima se može pojaviti korupcija, nisu uopšte razmatrani. Odbor za finansije i računovodstvo će u novom sazivu Narodne skupštine imati šira ovlašćenja prilikom kontrole budžeta, pa će tako moći da kontroliše i svrsishodnost trošenja budžeta. To može značajno doprineti smanjenju rizika od pojave korupcije u službama bezbednosti. Uz to, Zakonom o DRI (član 46) parlamentarci mogu da zatraže i posebne izveštaje od DRI.

Iz rečenog se može zaključiti da potencijali spoljnih nadzornih institucija i tela za prevenciju i borbu protiv korupcije u sektoru bezbednosti nisu u potpunosti iskorišćeni, posebno ako u obzir uzmemo činjenicu da većina ovih institucija ima pravo pristupa poverljivim podacima, neophodnim za obavljanje njihovog posla.

68 Izveštaj je dostupan na internet-stranici „Ocena reforme”: <<http://reforma.bezbednost.org/izvestaj-o-preventivnoj-kontrolnoj-poseti-zastitnika-gradana-bia-sa-preporukama-i-misljenjima/>> 8. 10. 2012.

Studija slučaja: Nabavke u sektoru bezbednosti Srbije

Danilo Pejović

Predstavnici stručne javnosti, civilno društvo, mediji, politički predstavnici i međunarodne institucije identifikovali su nabavke u javnom sektoru kao mesta sistemske korupcije. Nedovoljno izgrađen institucionalni i pravni okvir ostavlja mogućnost preliivanja društvenog bogatstva u privatne džepove. Takođe, propusti do kojih dolazi prilikom planiranja ili sačinjavanja tenderske dokumentacije mogu dovesti do gubitaka na više načina. Do njih dolazi kako preplaćivanjem usluga, dobara i radova, tako i pribavljanjem neodgovarajućih predmeta nabavki, koje ne mogu ispuniti svoju namenu ili koje je ne mogu potpuno ispuniti. Izbor neodgovarajućeg ponuđača može dovesti do toga da nabavka i ne bude izvršena, što posledično dovodi ne samo do ponavljanja postupka i angažovanja resursa za ove potrebe, već i do pomeranja rokova pružanja usluga koje bi navedenom nabavkom trebalo da budu pružene.

Nabavljanje potrebnih dobara, usluga i radova u sektoru bezbednosti ima nekoliko specifičnosti. Pre svega, nabavke se dele na javne i poverljive. Dok se javne nabavke sprovode u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i podležu institucionalnoj i javnoj kontroli, poverljive nabavke su zbog svoje prirode izuzete iz javnog uvida, ali i iz detaljnije institucionalne kontrole. Ove okolnosti dovele su do pojave više spornih nabavki u sektoru, za koje je, i pored njihovog statusa, saznala i javnost.

Prilikom ove vrste nabavki postoji poseban rizik, jer pribavljanje neadekvatnog predmeta nabavke ili odabir neodgovarajućeg ponuđača neće dovesti samo do gubitka novca i vremena, već i do povećanog bezbednosnog rizika, pa i do gubitka ljudskih života.

Praksa javnih nabavki u sektoru bezbednosti

Javne nabavke u sektoru bezbednosti sprovode se u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama iz 2009. godine. Obim nabavki razlikuje se od institucije do institucije. Dok su ministarstva veliki i složeni sistemi, koji imaju brojne organizacione jedinice i različite potrebe kada su u pitanju dobra, usluge i radovi neophodni za funkcionisanje institucija, BIA predstavlja jedinstvenu instituciju, sa manjim obimom nabavki i manjom raznovrsnošću predmeta nabavki. Ministarstvo odbrane i MUP, takođe, spadaju u najveće naručioce u Srbiji.

Planiranje javnih nabavki

Planiranje predstavlja prvi korak u procesima javnih nabavki. Od toga koliko je kvalitetno sačinjen plan nabavki zavisi kako i koliko će institucija moći da zadovolji svoje potrebe, a posledično tome i kako će moći da odgovori na zadatke koji su pred nju postavljeni. Planom nabavke bi, pored potrebnih dobara i usluga, te opredeljenih sredstava, trebalo da bude definisana procedura koja će biti korišćena, kao i vremenski rok u kom će biti realizovan ceo postupak. Izrada odgovarajućeg plana

nabavki utiče na stepen rizika od pojave korupcije tokom celog procesa nabavljanja. Kvalitetno sačinjen plan nabavki može značajno da smanji rizik od pojave korupcije u ostalim fazama postupka.⁶⁹

Planovi javnih nabavki, kako MO i MUP-a, tako i BIA, javno su dostupni i dati su u informatorima o radu, koji su objavljeni na sajtu ovih institucija. Iz samih planova moguće je izvesti nekoliko zaključaka.

Plan javnih nabavki MUP⁷⁰ za 2012. godinu sačinjen je na osnovu modela koji je predložila Uprava za javne nabavke i sadrži potrebne informacije. Međutim, prilikom procene vrednosti pojedinih javnih nabavki cifre koje bi trebalo da predstavljaju procenjenu vrednost javne nabavke u određenim slučajevima zaokruživane su na deset hiljada dinara, dok su u drugim slučajevima zaokruživane na nivou miliona. Ovaj podatak ukazuje ne samo na to da prilikom planiranja nabavki nije izvršena, ili nije u potpunost izvršena, procena troška koja se zasniva na detaljnijem ispitivanju tržišta, već i na to da su iznosi unošeni aproksimativno. Tvorcii plana nabavki su u ovom slučaju mogli da se posluže i podacima o prethodno realizovanim nabavkama sa istim predmetom nabavke kako bi preciznije ustanovili planiranu vrednost javnih nabavki.

Plan nabavki MO za 2012. godinu⁷¹ značajno se po formatu razlikuje od onog koji je predložila Uprava za javne nabavke⁷². Iz samog dokumenta moguće je zaključiti da MO obavlja nabavke za čitav niz institucija pod svojom nadležnošću, počev od Vojnomedicinske akademije i institucija obrazovanja, pa do pojedinih kasarni i aerodroma. Dokument predstavlja više spisak potreba, nego dokument na osnovu koga će biti sprovedene nabavke, jer mu nedostaju kako procenjene vrednost nabavki i projektovano vreme za sprovođenje postupka i realizaciju nabavki, tako i planirani postupak. Ipak, u pojedinim slučajevima iz dokumenta se vidi obim nabavki u jediničnom smislu.

Bezbednosno informativna agencija predstavila je plan nabavki u četiri dokumenta: Javne nabavke, Nabavke male vrednosti, Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva i Poverljive nabavke (nabavke na koje se ne primenjuje Zakon). Prva tri dokumenta sadrže sve potrebne podatke navedene u modelu koji je predložila Uprava za javne nabavke. Četvrti dokument sadži informaciju o predviđenom iznosu poverljivih nabavki, kao i iznos koji je utrošen na nabavke ove vrste do trenutka ažuriranja informatora.

Uz ogradu da osim dokumenata u okviru informatora o radu MO i MUP-a postoje i drugi, detaljniji dokumenti o planovima javnih nabavki, možemo zaključiti da su planovi javnih nabavki sačinjeni pre kao spiskovi potreba institucije nego kao dokumenti koji bi trebalo da urede pribavljanje usluga, dobara i radova. Suština izrade planova nabavki nije samo u tome da budu određeni predmeti nabavke, već i da budu definisani vremenski i materijalni okviri za realizaciju nabavki kako bi kapaciteti institucije bili što bolje iskorišćeni. Planovi nabavki MO ne sadrže informacije koje bi omogućile da oni potpuno ispune svoju namenu, pa pre služe za informisanje javnosti o tome na šta će biti potrošen novac poreskih obveznika.

69 Pravilno odabran postupak i dobro procenjena vrednost nabavke predstavljaju prvu prepreku korupciji.

70 Dostupno: <<http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/InformatorMUP-cirilica.doc>>.

71 Dostupno: <http://www.mod.gov.rs/cir/aktuelno/informator_2010/inf_index.php>.

72 Dostupno: <<http://www.ujn.gov.rs/ci/documents/models>>.

Glavne karakteristike prakse javnih nabavki

Za ocenjivanje prakse javnih nabavki koristi se niz pokazatelja koji ukazuju na slabosti tenderskih procedura. S obzirom na raspoložive podatke i na obim ovog rada, za ocenjivanje uspešnosti uzeti su podaci o prosečnom broju ponuda po tenderu i o stepenu ušteda u sprovedenim postupcima za period 2011–2012. godine.

Tabela 4: Praksa javnih nabavki u sektoru bezbednosti u Srbiji

Institucija	Prosečan broj ponuda po tenderu	Procenat tendera sa jednim ponuđačem
Ministarstvo odbrane *	8,9	33%
Ministarstvo unutrašnjih poslova **	3,4	33%
Bezbednosno-informativna agencija ***	3,5	6%
Nacionalni prosek 2010. ****	3,5	34%
Nacionalni prosek 2011. *****	3,2	40%

Iz navedenih podataka vidi se da je prosek primljenih ponuda u MUP-u i BIA približan prosečnom broju ponuda na nacionalnom nivou. Prilikom interpretiranja podataka treba imati u vidu to da su ovde navedene i formalno neispravne ponude, te se bez mnogo bojazni može konstatovati da u ovim institucijama, kao i u celom sistemu javnih nabavki u Srbiji, ne postoji konkurencija kada su u pitanju javne nabavke. Sa druge strane, u MO postoji izuzetno visok broj ponuda po javnom pozivu. Na osnovu uvida u izveštaje (Informator o radu Ministarstva odbrane 2012) o sprovedenim nabavkama, možemo izdvojiti nabavke koje imaju veoma veliki broj ponuda. Tako je, na primer, broj ponuda tokom nabavki usluga za održavanje motornih vozila po pravilu 49, dok je prilikom nabavke ulja za loženje (Informator o radu Ministarstva odbrane 2012) u dva tendera pristiglo 316, odnosno 317 ponuda. Ovaj podatak treba uzeti sa rezervom, s obzirom na veličinu tržišta i na broj kompanija koje se ovim poslom bave. Ove nabavke su svakako podigle prosečan broj ponuda navedenih u tabeli 4.

Može biti postavljno više hipoteza koje bi objasnile veliki broj ponuda u MO. Prva hipoteza odnosi se na tradicionalno visok stepen poverenja u vojsku, vojne procedure i kontrolu, što potencijalnog ponuđača čini uverenim da će biti ravnopravan sa ostalim ponuđačima i da neće biti žrtva korupcije ili nemara, kao i da će mu, u slučaju da mu bude dodeljen ugovor, biti plaćeno u dogovorenom roku. Druga hipoteza bi mogla biti povezana sa poverenjem u sistem zaštite prava. Kada ulazi u proceduru, potencijalni ponuđač polazi od pretpostavke da je reč o hijerarhijski potpuno uređenom sistemu, koji će eventualne propuste rešiti pravedno i u roku. Treća hipoteza odnosi se na relativno skromne uslove koje ponuđači moraju da ispune kako bi učestvovali u postupcima. Koja je od navedenih hipoteza ispravna i u kojoj meri, ostaje pitanje koje treba istražiti u nekom od narednih radova.

Procenat nabavki u ministarstvima za koje je primljena samo jedna ponuda takođe je blizak nacionalnom proseku, dok je taj procenat u BIA znatno niži. Kako ministarstva predstavljaju velike naručioce, sa velikim spektrom raznovrsnih predmeta nabavke, može se pretpostaviti da su ovi podaci bliski podacima koji postoje na republičkom nivou.

* Uprava za javne nabavke 2012.

** Isto

*** Isto

**** Isto

***** Isto

Prilikom ocenjivanja prakse javnih nabavki kao jedan od glavnih indikatora uzima se stepen ostvarenih ušteda u odnosu na planirane rashode. U tabeli 5 dat je uporedni pregled ušteda institucija sektora bezbednosti prilikom nabavki velike vrednosti.

Tabela 5: Ušteda institucija sektora bezbednosti prilikom realizacije nabavki velike vrednosti

Institucija	Planirana vrednost (u hiljadama dinara)	Ugovorena vrednost (u hiljadama dinara)	Procenat uštede (%)
Ministarstvo odbrane 2010. *	4.801.677	4.150.252	13,6
Ministarstvo odbrane 2011. **	5.872.314	5.023.983	14,4
Ministarstvo unutrašnjih poslova 2010. ***	1.567.742	1.471.425	6,1
Ministarstvo unutrašnjih poslova 2011. ****	1.675.399	1.555.774	7,1
Bezbednosno-informativna agencija 2011. *****	42.209	39.934	5,4

Iz navedenih podataka vidi se da su sve institucije imale određene uštede u odnosu na planirane izdatke. Ukoliko uporedimo podatke iz tabele 2 sa podacima iz tabele 1, potvrdićemo tezu da su uštede veće ukoliko postoji veća konkurencija, tj. ukoliko postoji veći broj ponuda po tenderu. U MO ostvarena je najveća ušteda u odnosu na planirane izdatke, ali ove rezultate treba uzeti sa određenom rezervom, jer se planovi nabavki, kao što je već navedeno, po svoj prilici ne sprovedu na osnovu temeljnih istraživanja tržišta, bar kada je o jednom broju nabavki reč, već na osnovu nekih drugih inputa. Pravu sliku bismo dobili ukoliko bismo cene postignute tokom tenderskih procedura uporedili sa tržišnim cenama u trenutku plaćanja. Ovakvo poređenje prikazalo bi realnu ekonomičnost sprovedenih postupaka i dalo odgovor na pitanje kolike su realne uštede i da li ih zaista ima.

Zaštita prava

Zaštita prava u postupcima javnih nabavki odvija se u dva stepena. Nezaдовоľni ponuđač se u prvom stepenu „žali” samom naručiocu. Ukoliko nije zadovoljan odlukom, može uputiti žalbu Republičkoj komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Procenat usvojenih, odnosno odbijenih zahteva govori o stepenu zaštite ponuđača unutar same institucije. Što je veći udeo nabavki na koje je uložen zahtev poništeno, manji je stepen zaštite ponuđača unutar institucije i obrnuto. Što je veći udeo odbačenih zahteva, stepen zaštite je veći.⁷³ U tabeli 3 dat je uporedni pregled usvojenih i odbijenih, odnosno odbačenih zahteva za period 2010–2011 u institucijama bezbednosti u Srbiji.

Prvi zaključak bio bi da se na tendere institucija, s obzirom na broj nabavki, žali izrazito mali broj ponuđača [(npr. MO je u navedenom periodu imalo 461 nabavku velike vrednosti i 13.770 nabavki male vrednosti) (Odgovor na upitnik BCBP-a 2012)]. Ovo je inače obeležje celog sistema javnih nabavki u Srbiji i pre govori o nedovoljnom poverenju u institucije, nego o poštovanju propisa i

73 Zahteve koje je usvojila Republička komisija trebalo je da usvoje naručiocu, što govori o propustu naručioca.

* Uprava za javne nabavke 2011, Prilog 2.

** Isto

*** Isto 11

**** Isto 12

***** Bezbednosno-informativna agencija 2012.

procedura. Moguće je da na ponuđače utiče to što je reč o institucijama sile kojima se „ne treba zamerati”, pa oni lakše odustaju od ulaganja zahteva. Uočljivo je da je broj usvojenih zahteva značajno veći od broja odbačenih, odnosno odbijenih zahteva, osim kod BIA. Podatak govori o slaboj zaštiti ponuđača unutar institucija. Ova slabost jasno ukazuje na potencijalni rizik od postojanja korupcije u navedenim institucijama, kao i na potrebu vršenja dodatne kontrole postupaka nabavki.

Tabela 6: Upporedni pregled usvojenih i odbijenih, odnosno odbačenih zahteva za period 2010–2011. u institucijama bezbednosti u Srbiji

Institucija	Broj ulozenih zahteva	Broj delimično ili u celini poništenih postupaka	Broj odbijenih ili odbačenih zahteva	Ostalo
Ministarstvo odbrane	26	19	4	3
Ministarstvo unutrašnjih poslova	24	13	7	4
Bezbednosno-informativna agencija	1	0	1	0

Poverljive nabavke

Konkurentnost i transparentnost predstavljaju glavne karakteristike kupovine javnim sredstvima. Poverljive nabavke, međutim, ne karakteriše transparentnost. Nedostatak transparentnosti ne može da ne utiče na ograničavanje konkurentnosti, s obzirom na to da predmet nabavke, njegove karakteristike i potrebne količine nisu poznate širem krugu potencijalnih ponuđača. Kako prilikom poverljivih nabavki interes zaštite podataka preteže nad univerzalnim pravilom javnosti rada, postoje rizici da će doći do korupcije. Poverljive nabavke najčešće se sprovode u institucijama sektora bezbednosti, s obzirom na to da je u ovom sektoru najzastupljeniji institut poverljivosti i prilikom drugih procedura i postupaka.

Da bi nabavka mogla da bude sprovedena po poverljivoj proceduri, potrebno je da ispuni dva uslova. Kao prvo, potrebno je da nabavka na osnovu posebnog propisa bude proglašena poverljivom i da je nadležni organ svojom odlukom odredi kao poverljivu.⁷⁴

Predmeti nabavke koji mogu biti proglašeni poverljivim navedeni su u uredbama o sredstvima posebne namene⁷⁵ i razlikuju se od institucije do institucije. Uredbe o kojima je reč predviđaju da se na proceduru nabavke pojedinih vrsta pokretnih stvari ne primenjuje zakonska procedura, već procedura bez javnog oglašavanja. Međutim, Zakon o javnim nabavkama ne dopušta apsolutne izuzetke prema vrsti robe koja se nabavlja, već nalaže da se u svakom konkretnom slučaju pre određivanja poverljivosti utvrdi da li bi „saznanje neovlašćenih lica da se takve nabavke sprovode, ili saznanje da predmeti nabavke imaju određene specifikacije ili da se vrše od određenog ponuđača, ugrozilo bezbednost države i građana”.

Spiskovi dobara koja se mogu pribavljati poverljivim nabavkama generalno su vrlo iscrpni, a institucije po pravilu nabavku, ukoliko mogu, proglašavaju poverljivom i sprovode je bez javnog poziva.

⁷⁴ „Zakon o javnim nabavkama.” *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 116/08, član 7.

⁷⁵ „Uredbe o sredstvima za posebne namene.” *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 29/05; „Uredbe o sredstvima posebne namene.” *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 82/08; „Uredbe o određivanju sredstava za posebne namene za potrebe BIA.” *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 21/09.

O ovakvoj praksi svedože podaci o poverljivim nabavkama MO, gde udeo poverljivih nabavki u ukupnom broju nabavki iznosi 15%, i BIA, gde taj procenat iznosi 95%. Tako su kao poverljive sprovedene nabavke motorcikala za potrebe MUP-a 2010. godine (Press 2010) i putničkih automobila za potrebe MO 2008. godine.

Zaključak

Procedure nabavki u sektoru bezbednosti imaju iste nedostatke kao i procedure nabavki u drugim delovima javnog sektora. Kada je reč o javnim nabavkama, čini se da problemi počinju već tokom planiranja. Ne ulazeći u svrshodnost pojedinih nabavki, možemo zaključiti da procenjivanje vrednosti pojedinih nabavki nije izvršeno ili da nije izvršeno na osnovu ispitivanja tržišta. Planiranje izdataka za nabavke moglo bi značajno da bude unapređeno ukoliko bi vrednost pojedinih nabavki bila pažljivije određena, a vremenski okviri za realizaciju nabavki odeređeni prema potrebama institucije i raspoloživim resursima neophodnim za realizaciju. Ovime bi, osim potencijalnih ušteda i racionalnijeg korišćenja sredstava, značajno bio ograničen prostor za pojavu korupcije, jer bi time limit za prihvatljivost ponude bio približan tržišnoj vrednosti dobra, usluge ili rada. Planiranje bi moglo biti unapređeno formiranjem uputstva kojim bi bili definisani elementi na osnovu kojih bi se vršilo planiranje, kao što su, na primer, cene istovrsnih nabavki u prošlom periodu, tržišne cene, indeks porasta cena u periodu između dve istovrsne nabavke, stanje zaliha pojedinih potrošnih roba, vreme u kojem će predmet nabavke biti potreban i sl.

Postupke poverljivih nabavki, koje su izuzete iz primene Zakona o javnim nabavkama, trebalo bi standardizovati. Ovo podrazumeva izradu standardizovanih uputstava, procedura i modela dokumenata, koji bi se primenjivali u svim institucijama koje sprovode ovakve nabavke. Kontrolni mehanizmi bili bi obezbeđeni unutar institucije (postojeći organi interne revizije, unutrašnje kontrole i dr.), ali i izvan nje (DRI). Ovi mehanizmi bi obavljali svoju funkciju ne samo nakon sprovođenja nabavki, već tokom nabavki, tako što bi pratili fazu po fazu postupka nabavke. Ukazivanje na propuste i njihovo otklanjanje bilo bi vršeno tokom realizacije nabavke, a ne nakon što je eventualna šteta već pričinjena, kao što je to sada slučaj.

Izgradnja kvalitetnijih mehanizama zaštite ponuđača ne bi samo smanjila broj oborenih tendera, već bi i povećala poverenje u procedure javnih nabavki, što bi posledično vodilo povećanju konkurencije i stvaranju povoljnijih uslova nabavke. Imajući u vidu broj nabavki ministarstava, opravdano bi bilo formirati komisiju koja bi se bavila zaštitom prava ponuđača unutar institucije, s obzirom na to da komisija koja donosi odluku o pojedinim nabavkama prestaje da radi nakon što izabere najpovoljnijeg ponuđača. Ovo telo bi imalo stalni sastav i donosilo bi samo odluke o podnetim zahtevima za zaštitu prava. Odgovornost za ishode zahteva bila bi definisana, a mesto na kome se donosi odluka bilo bi izmešteno u odnosu na ostale učesnike u postupku.

Ukрупnjavanje više nabavki male vrednosti doprinelo bi materijalnim uštedama, ali bi time i ljudski potencijal bio efikasnije iskorišćen zbog smanjenja broja postupaka i lakše kontrole izvršenja ugovornih obaveza. U slučajevima kada objedinjavanje ne bi bilo moguće, nabavka bi mogla biti realizovana podelom na partije.

Poverljive nabavke bi trebalo standardizovati. Pod tim bi se podrazumevalo propisivanje postupaka, izrada modela akata, definisanje kruga lica koja bi imala pristup podacima o nabavkama. Kontrolni mehanizmi unutar institucije (interna revizija, unutrašnja kontrola, inspektorat) i izvan nje (DRI) trebalo bi da kontrolišu postupke tokom svake faze realizacije nabavki. Na ovaj način bi se izbeglo to da se propusti konstatovati nakon što je šteta napravljena, jer onda nema mogućnosti da se posledice saniraju ili umanje.

Kao poseban problem u institucijama bezbednosti, što je neposredno u vezi sa sprovođenjem postupka nabavki, javlja se zaštita uzbunjivača ili tzv. „duvača u pištaljku”. Kako je rad ovih institucija generalno pod velom tajnosti, te kako je po prirodi posla količina tajnih podataka veća nego u drugim institucijama, ovaj problem treba rešavati na dva koloseka – usvajanjem odgovarajućih akata kojima bi se uzbunjivači zaštitili, ali i promovisanjem ideje da uzbunjivanje nije potkazivanje, već da je to aktivnost koja je korisna kako za samu instituciju, tako i za društvo. U ovim dokumentima bi trebalo da bude propisano da, pored mehanizama zaštite (otpuštanja, premeštanja na niže radno mesto, umanjivanja plate, šikaniranja i sl.), postoji i mogućnost revizije tajnosti podataka i dokumenata. U tom slučaju prijavljivanje bi moglo biti izvršeno izvan institucije, postojale bi stimulativne mere za zaposlene koji ukažu na nepravilnosti i zloupotrebe, kao što su materijalna naknada, pohvala, brže napredovanje u službi i sl. Aktom bi trebalo da bude utvrđena razlika između uzbunjivanja i prigovora radi ostvarivanja sopstvenih prava.

IV Borba protiv korupcije u sektoru bezbednosti

Borba neprestana

Autor: Miroslav Hadžić

Korupcija u sektoru bezbednosti: unutrašnja kontrola

Autori: Bogoljub Milosavljević i Saša Đorđević

Nezavisni državni organi i borba protiv korupcije

Autor: Marko Milošević

Borba neprestana

Miroslav Hadžić

Građani Srbije se, nezavisno od volje svoje, stalno nalaze u vrtlogu neke od brojnih bitaka u kojima se oni i/ili politički im zastupnici bore za nešto (nekoga) ili protiv nečega (nekoga). Bez obzira na promenljive ciljeve, protivnike, te oruđa i oružja, čini se kao da je Srbija stalno u sukobu bilo sa nekim drugima bilo sa samom sobom. Produženo stanje nedovršenih (zamrznutih) spoljašnjih i unutrašnjih sukoba od podanika ovdašnjih pak zahteva visoku borbenu gotovost. Ako oni kojim slučajem izostaju iz borbe neprestane, od njih se traži da barem zdušno navijaju za svoje partijske i državne čelnike. Ujedno im se savetuje da hrabre jurišnike i vode svoje poštede neugodnih pitanja o svrhama, ceni i rezultatima njihovog olakog žrtvovanja drugih za opstanak i boljitak ugrožene im domaje. Građanima se pokornim tom zgodom nadasve toplo preporučuje da ne zakeraju mnogo oko svojih (ljudskih) prava. Umesto toga, oni bi trebalo da državi i njenim silnicima unapred i na slepo daju saglasnost za još žešću i češću upotrebu pendreka i kundaka, te za neomeđeno, a tajno sabiranje podataka o sebi i sugrađanima svojim. Otud je nezvanični konkurs za državne doušnike stalno otvoren, dok soj uzbunjivača i zviždača ionako uvek može biti zatvoren.

Zahvaljujući svemu tome, građani Srbije još uvek su okruženi agresivnim jezikom rata i sukoba. Znatnom broju njih otud ne manjka motiva i rešenosti za učestvovanje u nekoj od tekućih borbi. Od posledica, pogotovo loših, bitaka koje se vode u njihovo ime oni ionako ne mogu da pobegnu. Jezičkom održavanju opsadnog stanja (duha) nemerljivi doprinos daju čelni odredi ovdašnje političke klase. U njihovom govoru i delanju sve, a napose politika, biva u konačnici svodeno na odsudnu borbu ili bitku. U skladu sa tim onda i vlast osvojena na izborima, ili pak naknadno kupljena na međupartijskoj berzi, postaje lični i partijski plen pobeđnika. Ovome to pak dozvoljava da tako stečenu vlast nemilice i proizvoljno upotrebljava, pre svega, za svoje lične i partijske svrhe. Otud se danas u Srbiji, po iskazima državnih čelnika, uz one međupartijske i patriotske borbe uporedo vode i žestoke borbe protiv, inače nedokazanog, terorizma svih fela, organizovanog kriminala, narkomanije, trgovine ljudima i ljudskim organima, po nekog od ekstremizama, huliganstva, raznih sekti i tako redom. Ništa manje energije se u Srbiji troši i na razne bitke protiv mnoštva Drugih i drugačijih. Na prvoj se liniji fronta protiv korupcije nalaze, dakako, neustrašivi i neumorni državni i partijski borci, te njihovi medijski dojavljivači i dodavači.

Opređenje za „borbu” izravno govori o tome kako vladaoci ovdašnji shvataju korupciju u Srbiji, te čime to oni hoće da je odstrane. U tom se viđenju korupcija slika kao nenadano izđikali društveni korov koji samo treba hteti i smeti iščupati. U sledećem koraku ona biva svodena na manje ili veće materijalne i finansijske mučke i zloupotrebe. Tako se korupcija, ma koliko bila rasprostranjena, premeće u usputnu i prolaznu štetu, koja lako može biti otklonjena samo ako se vlasti dočepa neki Don Kihot mesijanskih ambicija. U tom je pristupu, dabome, uvek neko drugi kriv za nastanak i obnavljanje korupcije. Zato svaka nova ekipa na vlasti svu odgovornost za njeno bujanje pripisuje svojim prethodnicima. Čak i da je to tako, na šta upućuju ozbiljne sumnje u korumpiranost vlasti koju su predvodili Boris Tadić i Demokratska stranka, ovo neće mnogo doprineti razumevanju prave prirode i razmera korupcije u Srbiji. Tegobe i teskobe mesnih građana i javnosti biće, dabome, umanjene ako oni ipak ponekad saznaju nešto više o tome ko je to sve od uhvaćenih i koliko je iz korupcije šćario. Ako kojim čudom ove sumnje dobiju potvrdu na sudu, eto dobrog povoda za opštenarodno veselje. Teško je otud ne biti zanesen zavodljivijim konceptom, po kome se korupciji u Srbiji može doakati jednokratnim borbenim aktima dragovoljnih i poštenih vrhovnika države.

Započinjanjem bitke ove, ma koliko ona u svakom trenutku bila dobrodošla, iz vidnog se polja javnosti, hotimično ili ne, sklanjaju ključni izvori i dugotrajni uzroci potonuća države Srbije i njene zajednice u korupciju. O delotvornosti kampanjske borbe protiv korupcije zato rečitije govori sve ono o čemu njeni nosioci čute, nego sve ono o čemu oni javno zборе. Zaglušujuća je otud njihova ćutnja

o ratnim izvorištima i proizvođačima korupcije u Srbiji. Istom se zgodom horski čuti o učestvovanju negdašnjih vojnih, policijskih i tajnoslužbujućih vrhuški, te njihovih potčinjenih u ratnom razaranju socijalnog, ekonomskog i moralnog tkiva rodne zajednice. Bez valjanog je javnog priznanja otud ostao i njihov svesrdan doprinos radikalnoj kriminalizaciji Srbije i sveobuhvatnom korumpiranju matičnog društva. Teško je stoga od njihovih naslednika sada očekivati da taj udeo valjano izmere i kazneno odmere, jer su i oni potekli iz istog legla. Još je bučnija državna čutnja o ulozi koju u svemu tome imaju politički i ratni naredbodavci ovih formacija. Ovo tim gromkija, jer su na vlast opet stigli njihovi ondašnji – mada po sopstvenom priznanju u međuvremenu demokratski preobraženi i pročišćeni – partijski i ministarski poklisari.

Povrh toga, u nametnutom je miru ratom započeti posao uspešno okončan pljačkaškom privatizacijom ono malo preostalih slamarica Srbije i žitelja njenih. Ovdašnja je politička klasa, udruženim naporima partija svih boja, konačnu pobeđu nad podanicima svojim postigla obnavljanjem i snaženjem partijske države, te privatizovanjem njene vlasti i moći. Teško je zato izbeći utisku da kampanjska borba protiv korupcije služi dobrim delom kao paravan za nastavak tuče između partijskih vrhuški i njihovih vođa za vlast i moć. Kao što je tome, uostalom, služilo dvodecenijsko međupartijsko nadgornjavanje oko toga ko je veći patriota, te ko može veće štete i gubitke da nanese ne samo mrskom neprijatelju nego i voljenom narodu serbskom.

Vođenje „borbe protiv korupcije” otud svojim stratezima i glavnokomandujućem najavljuje dodatne lične dobiti. Ma koliko bila bespoštedna, borba svaka, a pogotovo ona za opštu stvar i vredan cilj, uvek ima romantičarsku notu, jer ona najavljuje žrtve i gubitke ne samo na neprijateljskoj već i na pravedničkoj strani. Ona isto tako od učesnika zahteva ličnu hrabrost i spremnost na žrtvu, te onima koji politički prežive bitku najavljuje slavoluke i lovorove vence ispletene od glasačkih listića lakovernih i neobaveštenih. Otud i svaki učesnik borbe protiv korupcije, a pogotovo njen predvodnik sebi u ogledalu svom lako može da izgleda kao div junak. Oprostiti im zato treba ukoliko ne odole zanosnom zovu ljubavi prema sebi i istorijskom delu svom. A pučina pusta ako ih se seti na sledećim izborima, seti. Mesto im u kućnom mauzoleju svojih podviga i žrtvi za domovinu ionako niko ne može da otme.

Ništa manje i izdašnije nisu političke dobiti koje Prvi borac može da stekne borbom neprestanom protiv korupcije. To mu odmah nudi opravdanje za prisvajanje takoreći neograničene vlasti nad državnim organima za prinudu i prisluhu. Istom prilikom on ujedno može doći u posed tajnih znanja o bezbrojnim žiteljima zemlje ove, te pasti u iskušenje da ih upotrebi u partijske ili u lične svrhe. Na stranu to što i on sam tom prilikom može, a da to i ne zna, postati klijent pravih a skrivenih posednika jezgra bezbednosne moći. Ovo tim lakše, jer u krajnjoj liniji od posednika tajno skupljenih znanja o krupnim korupcionašima i pljačkašima zavisi ko će se sve naći na listi osumnjičenih. Ne treba, stoga, sasvim isključiti i tu mogućnost da oni Čelnom borcu protiv korupcije dostavljaju nepotpune i selektivne liste osumnjičenih. Razumno je otud pretpostaviti da su neki od odsutnih sa liste u međuvremenu (ne)voljno postali saradnici ovdašnjih službi bezbednosti. Ništa čudno ako se zna da je ucenjivanje jedan o najefikasnijih načina za regrutovanje novih i poslušnih doušnika.

Međutim, iz rečene borbe neke taktičke dobiti sebi može da pribavi i Glavni borac. Naime, on takođe ima tu moć da samostalno i po svojoj meri imenuje neprijatelje i utvrđuje borbene ciljeve, te da spram toga bira saporce, oruđa i oružja za tu bitku. On isto tako može, spram svoje borbene zamisli i plana, pod uslovom da ih ima, da nišan svoj usmeri samo na neke od ovdašnjih proizvođača i izvršilaca korupcije. To mu pak dozvoljava da neke od njih, ako mu se to učini korisnim, izuzme iz dejstava svojih, pa čak i da sa nekima od njih sklopi, makar i privremeni, savez. Nadasve, Prvi je borac izgleda sebi pribavio (prisvojio) ovlasti koje mu dopuštaju da samostalno određuje u kome će to trenutku ova borba početi, odnosno kada će njegov borbeni pohod, nezavisno od stvarnih rezultata, biti pobedonosno okončan. Nije stoga zgoreg podsetiti na to da i u ovoj borbi „mrtvi se na kraj broje”.

Uprkos već rečenom, svaki je delatni akt bilo koje vlasti kojim se u Srbiji hoće ili uspe umanjiti šteta od korupcije više nego dobrodošao. Nesporno je otud i to da svaka borba protiv korupcije, ma koliko ona bila kampanjska i selektivna, može doprineti barem delimičnom ozdravljanju ovdašnje zajednice. Treba ipak stalno imati na umu to da je korupcija praktično neuništiva biljka, te da je svojstvena svakoj, pa i ovdašnjoj socijalnoj i političkoj zajednici. Tekuća borba otud može da nadiđe uske granice kampanje samo ukoliko državu Srbiju i njene žitelje što pre opremi postupcima i alat-kama za trajnu zaštitu od korupcije ili barem za njeno svodenje na podnošljivu meru. Za tu bi svrhu trebalo zato prvo utvrditi ključne uzroke i vinovnike višedecenijskog propadanja Srbije, te potom izvesti saldo i cenu tog sunovrata. Zatim bi ovdašnji sistem javne uprave trebalo opremiti snažnim zaštitnim i antikoruptivnim mehanizmima, čija delotvornost neće zavisiti od (zlo)volje trenutnih političkih dužnosnika. A sve to pak zahteva temeljnu ekonomsku, socijalnu, pravnu i političku modernizaciju, te radikalnu demokratsku reformu države Srbije. Tek se pod tim pretpostavkama može očekivati da će na divljem tržištu korupcijskom opasti i tražnja i ponuda. Drugim rečima, tek kada država Srbija i njeni vlastodršci budu sposobni (i voljni) da podanicima (biračima) svojim isporuče dovoljnu količinu javnih dobara, te kada ta dobra učine dostupnim svima pod načelno jednakim uslovima, endemska će korupcija ostati bez svog najačeg pogonskog goriva. Ovi pak ciljevi mogu biti dostignuti tek dugotrajnim, planskim i mukotrpnim, a ne stihijskim delovanjem vlasti i građana. Međutim, pošto je reč o poduhvatu koji je u današnjoj Srbiji nabijen visokim političkim (izbornim) rizicima, ne čudi to što se ova vlast, kao i sve prethodne uostalom, priklonila modelu jurišnog „Oruk” obračuna sa korupcijom.

Korupcija u sektoru bezbednosti: unutrašnja kontrola

Bogoljub Milosavljević i Saša Đorđević

U Srbiji do sada nije sistematski istraživano to da li su i u kojoj su meri vojska, policija i službe bezbednosti zahvaćeni korupcijom. Zbog toga je moguće samo nagađati o tome iz kojih sve to izvora potiče eventualna korupcija, te kako se ona ispoljava i ko su njeni nosioci. Skoro je nemoguće proceniti kakve su materijalne i bezbednosne posledice korupcije. Zbog toga je prvo potrebno istražiti okvir u kome deluju unutrašnji kontrolori. Ti organi bi trebalo da omogućavaju izvršnoj vlasti da delotvorno nadzire i kontroliše zakonitost rada državnog dela sektora bezbednosti.

U tekstu je najpre utvrđena važnost koju unutrašnji kontrolori imaju u sprečavanju i suzbijanju korupcije. Nakon toga, obrađen je opšti zakonski okvir u kome deluju unutrašnji kontrolori u državnom delu sektora bezbednosti u Srbiji, kao i to na koji način institucije sektora bezbednosti definišu korupciju. To je neophodno uraditi radi utvrđivanja okruženja u kome deluju unutrašnji kontrolori. Zatim je utvrđen „identitet” unutrašnjih kontrolora i njihov delokrug rada. Na kraju su obrađeni izazovi sa kojima će se sretati unutrašnji kontrolori u suzbijanju korupcije.

Važnost

Unutrašnja kontrola je sistem propisa, pravila, procedura i tela koja postoje u okviru jedne institucije. Njen je glavni cilj zaštita i unapređenje integriteta te institucije sprečavanjem i otklanjanjem nezakonitosti i nepravilnosti, koje se mogu pojaviti unutar institucije (Petrović 2012). Sistem unutrašnje kontrole treba da pruži jemstva da će državni deo sektora bezbednosti delovati u skladu sa principima demokratskog društva. Zakonski i strateški okvir uređuje, usmerava i podstiče unutrašnje kontrolore da vrše kontrolu zakonitosti rada, a time sprečava i suzbija koruptivne radnje. Unutrašnja kontrolna tela predstavljaju suštinski deo formalne kontrole državnog dela sektora bezbednosti, koji postoji u praksi najvećeg broja zemalja (Milosavljević 2004: 26). Zbog toga bi trebalo da svaki sistem unutrašnje kontrole u sektoru bezbednosti bude deo državne bezbednosne politike.

Bezbednosnom politikom utvrđeni su unutrašnji nadzorni i kontrolni organi, te njihovi zadaci i procedure koje koriste u radu. U izradi bezbednosne politike potrebno je predvideti ljudske, materijalne i finansijske resurse za rad unutrašnjih kontrolora. Jedino tako organi unutrašnje kontrole mogu na odgovarajući način da preduzmu mere za suzbijanje zloupotreba. Time će sveobuhvatno pratiti rad institucije sektora bezbednosti kojoj pripadaju, a posebno rukovodilaca u organizacionim jedinicama na nacionalnom i lokalnom nivou. Posledično, time će uticati na povećanje odgovornosti rada i ugleda institucije sektora bezbednosti, te na poštovanje međunarodno postavljenih etičkih standarda. Najzad, šteta od korupcije biće smanjena. Ukoliko je bezbednosna politika jedne države izgrađena u skladu sa demokratskim standardima i najboljim praksama, ispunjeni su i uslovi za rad unutrašnjih kontrolora na tri nivoa rada institucija sektora bezbednosti. Na pojedinačnom nivou svi pripadnici državnog dela sektora bezbednosti upoznati su sa kontrolnim mehanizmima svoje institucije. Na procesnom nivou utvrđeno je obavezno dokumentovanje svih svakodnevnih zadataka i njihovo obavljanje u skladu s postojećim pravilima i procedurama, koja bi trebalo stalno menjati ukoliko je utvrđen rizik od pojave korupcije. Na organizacionom nivou unutrašnji kontrolori su sposobni da utvrde i otklone rizične tačke opasnosti od pojave korupcije (Andersson 2012: 160).

Rad unutrašnjih kontrolora u državnom delu sektora bezbednosti ojačava uspešnost rukovodilačke strukture u vojsci, policiji i službama bezbednosti izgradnjom sistema ranog upozoravanja, koji deluje na rukovodioce i ostale zaposlene. Rukovodioci postojanjem takvog sistema mogu da utvrde i spreče moguće zloupotrebe svojih zaposlenih, jer su im poznate rizične tačke u kojima se korupcije javlja. Moć rukovodilaca je dvostruka. Oni izriču sankcije i trebalo bi da predstavljaju model ponašanja za sve ostale zaposlene (McCrie 2007: 321), ali su i mogući nosioci korupcije. Unutrašnji kontrolori bi trebalo da kontrolišu rukovodioce saradujući sa njima, jer su oni zaduženi za rad ostalih zaposlenih. Svakako, najpouzdanije informacije o nezakonitom delovanju pripadnika državnog dela sektora bezbednosti dolaze iz same institucije sektora bezbednosti (Born, Leigh 2005: 43). Postojanjem sistema ranog upozoravanja izgrađen je unutrašnji mehanizam kontrole, koji zatim utiče na jačanje ugleda institucije sektora bezbednosti na nacionalnom i lokalnom nivou. Unutrašnji kontrolori svojim radom utiču na povećanje odgovornosti institucije sektora bezbednosti, jer vode računa o zakonitom i pravilnom radu ostalih organizacionih jedinica. Najzad, oni su ti koji mogu da podstaknu poštovanje etičkih standarda.

Okruženje

U Srbiji postoji relativno razvijen zakonski okvir za borbu protiv korupcije. Međutim, njegova prikladnost, međusobna usklađenost i harmonizacija sa strateškim ciljevima postavljenim u ovoj oblasti, a naročito njegova efikasna primena, mogu se ozbiljno problematizovati. To je najjednostavnije uvideti analizom shvatanja opšte definicije korupcije u institucijama sektora bezbednosti. Takođe, lako se uočava da je zakonski okvir težišno više usmeren prema represiji, nego prema prevenciji korupcije. Pored toga, planiranje suzbijanja korupcije u Srbiji zasnovano je na zastarelom dokumentu, čiju definiciju korupcije jedino koristi VBA (VBA, Odgovor na upitnik BCBP-a 2012: 1).⁷⁶ Stanje bi trebalo da bude promenjeno do kraja ove godine kada se očekuje usvajanje novog strateškog dokumenta (Novi Magazin 2012). Nakon usvajanja, taj dokument bi trebalo da bude obavezan za sve institucije sektora bezbednosti.

Zakonski okvir

Radi analize korupcije u državnom delu sektora bezbednosti, zakonski okvir je moguće raščlaniti na: (1) propise koji se generalno odnose na korupciju u svim oblastima, pa stoga i na institucije ovog sektora; (2) propise koji se specijalno odnose na korupciju u institucijama državnog sektora bezbednosti.

U prvoj grupaciji nalaze se ratifikovani međunarodni ugovori, zakoni i određeni politički dokumenti. Ratifikovane su: Konvencija UN protiv korupcije⁷⁷, Konvencija UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (sa dopunskim protokolima)⁷⁸, Krivičnopravna konvencija o korupciji (sa dodatnim protokolom)⁷⁹, Građanskopravna konvencija o korupciji⁸⁰. Od zakona najvažniji su: Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, krivično materijalno i procesno zakonodavstvo⁸¹, Zakon o Dr-

76 Na osnovu odgovora vojske, policije i službi bezbednosti na upitnik BCBP-a.

77 „Međunarodni ugovori.” *Službeni list SCG*, br. 12/2005.

78 „Međunarodni ugovori.” *Službeni list SCG*, br. 6/2001.

79 „Međunarodni ugovori.” *Službeni list SCG*, br. 2/2002 i „Međunarodni ugovori.” *Sl. list SCG*, br. 18/2005.

80 „Međunarodni ugovori.” *Službeni list SCG*, br. 102/2007.

81 Krivični zakon, Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela.

žavnoj revizorskoj instituciji, Zakon o državnim službenicima⁸². Od drugih propisa, treba navesti Poslovník Narodne skupštine, Kodeks ponašanja državnih službenika i određene uredbe Vlade, a od političkih dokumenata, Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije i akcioni plan za njeno sprovođenje.

U drugoj grupaciji nalaze se, najpre, odgovarajuće odredbe Zakona o VS⁸³, Zakon o policiji⁸⁴, Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti⁸⁵, Zakon o BIA⁸⁶ i Zakon o VBA i VOA⁸⁷. Postoje, zatim, podzakonski propisi Vlade, ministara nadležnih za odbranu i unutrašnje poslove i direktora BIA, kojima se, u okviru zakonskih ovlašćenja, regulišu režim sredstava za posebne namene, procedure poverljivih nabavki i nabavki male vrednosti, položaj i način rada unutrašnjih nadzornih organa, disciplinska odgovornost zaposlenih i druga pitanja. Doneti su i etički kodeksi: Kodeks časti pripadnika VS (koji se primenjuje i u obe vojne službe bezbednosti) i Kodeks policijske etike (koji se primenjuje i na pripadnike BIA). U oba kodeksa se, pored ostalog, zabranjuje korupcija i insistira na integritetu pripadnika vojske, odnosno policije, a kršenja kodeksa, koja već nisu sankcionisana u pravnim aktima kao delikti ili disciplinski prekršaji, smatraju se lakšim povredama radne dužnosti.

Konačno, drugoj grupaciji propisa pripadaju i interni (poverljivi) akti, koji uređuju jedan krug pitanja značajnih za borbu protiv korupcije. Mada se regulisanje takvim aktima može široko pravdati prirodom uloge vojske, policije i službi bezbednosti, činjenica je da su to akti koji se primarno primenjuju i da se upravo u njima uređuju određene procedure i postupanja koji su od interesa za borbu protiv korupcije (na primer, u oblasti poverljivih nabavki, u oblasti selekcije, u oblasti raspoređivanja i unapređivanja kadrova, u oblasti raspolaganja sredstvima za posebne namene). Pošto iz karaktera poverljivih akata slede postojanje nedovoljne transparentnosti i manja kontrola njihove primene, razumno se može zaključiti da bi broj takvih propisa trebalo smanjivati, odnosno svesti na realno opravdanu meru. Time bi se ne samo umanjio rizik od pojave korupcije već bi moglo da se ojača poverenje javnosti u ove institucije.

Definicija korupcije u upotrebi

Prvu opisnu definiciju korupcije u pravnom sistemu Srbije daje Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije.⁸⁸ Za razliku od nekih ranijih pravnih akata u kojima su nabrojana krivična dela korupcije, ovaj Zakon definiše korupciju kao „odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga”.⁸⁹ Ovako definisana korupcija u našem zakonodavstvu ima najširi opseg i značajna je, zato što bi trebalo da predstavlja smernicu ostalim zakonima u kojima je izvršena operacionalizacija koruptivnih dela (Đ. Đorđević 2011: 99). Pored toga, institucije sektora bezbednosti trebalo bi da primenjuju ovako definisanu odredbu korupcije bez obzira na nedostatke (Okvir 7), te da je dalje konkretizuju i operacionalizuju u svakoj od institucija sektora bezbednosti, shodno njihovoj ulozi u sprečavanju i suzbijanju korupcije.

82 Značajni su još i: Zakon o javnim nabavkama, Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Zakon o zaštiti konkurencije, Zakon o kontroli državne pomoći.

83 *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007, 88/2009 i 101/2010 – dr. zakon.

84 *Službeni glasnik RS*, br. 101/2005, 63/2009 – odluka US i 92/2011.

85 *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007 i 72/2012.

86 *Službeni glasnik RS*, br. 42/2002 i 111/2009.

87 *Službeni glasnik RS*, br. 88/2009 i 55/2012 – odluka US.

88 *Službeni glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010 i 66/2011 – odluka US.

89 *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010 i 66/2011 – odluka US: čl. 2, st. 1.

OKVIR 8: NEDOSTACI DEFINICIJE KORUPCIJE U ZAKONU O AGENCIJI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Korupcija je, prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, „odnos”. Međutim, nije istaknuto to između koga se taj odnos zasniva, ali ni to da postoji mogućnost da samo jedna osoba, bez interakcije sa drugim, zloupotrebi svoja ovlašćenja radi sticanja lične koristi. Dalje, u definiciji je korupcija zasnovana na zloupotrebi položaja ili uticaja, pri čemu je izostavljeno to da koruptivna aktivnost započinje onog trenutka kada se obećava korist bez obzira na njenu realizaciju, odnosno, zloupotrebu. U definiciji korupcije nisu navedene žrtve korupcije (Čirić i drugi 2010: 191–192).

Ministarstvo odbrane korupciju definiše kao jedan od savremenih, izazova rizika i pretnji po bezbednosne interese zemlje i njene odbrambene potrebe (MO, Odgovor na upitnik BCBP-a 2012: 1). Iako je ovako shvaćena posledica korupcije u potpunosti tačna, ona je neupotrebljiva u praksi, jer je istaknut samo bezbednosni rizik od pojave korupcije kao nevojne pretnje. Dodatnu poteškoću pretstavlja to što MO ne prepoznaje definiciju koja je predočena u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, niti Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije kao program koji bi trebalo da prati suzbijanje korupcije u državnoj upravi, uključujući u to i odbranu.⁹⁰

Situacija je još nejasnija u MUP-u koji nije dostavio odgovor na pitanje o tome kako je definisana korupcija u ovoj instituciji (MUP, Odgovor na upitnik BCBP-a 2012. 1), iako je nadležan da obezbedi pretpostavke za suzbijanje korupcije u policiji.⁹¹ Štaviše, jedan od osnovnih stubova reforme policije jeste jačanje unutrašnje kontrole radi nadzora rada, ali ne i kontrole primene policijskih ovlašćenja (MUP 2010: 21). Kao i MO, MUP nije prepoznao definiciju korupcije datu u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, iako je u obavezi da se prilikom obavljanja policijskih poslova pridržava nacionalnih i međunarodnih standarda u suzbijanju korupcije.⁹²

Ni u službama bezbednosti ne postoje posebne definicije korupcije, koje bi bile utvrđene u nekom formalnopравnom dokumentu. Pri prepoznavanju korupcije i suprotstavljanju njenom pojavljivanju koriste se definicije utvrđene Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije (VBA)⁹³ i Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije (BIA i VOA).⁹⁴ Kada je reč o merama preduzetim radi krivičnog progona, koriste se elementi koje za pojedina krivična dela propisuje krivično zakonodavstvo.

S tim u vezi, imalo bi punog opravdanja to da se u planovima integriteta utvrde šire (tj. obuhvatnije) i konkretizovane definicije korupcije, u kojima bi naročito bili obuhvaćeni oni rizici koji su specifični za ovlašćenja pripadnika i njihov položaj, odnosno za nadležnost svake od insititucija sektora bezbednosti. Tu bi svakako trebalo uključiti i oblike tzv. sitne korupcije, koji izmiču zakonskim definicijama ili koji nisu obuhvaćeni krivičnim zakonodavstvom zbog male društvene opasnosti. U nizu zemalja se upravo ovom problemu tzv. sitne korupcije, naročito u policiji, posvećuje velika pažnja, jer sitna korupcija, osim što narušava autoritet i kvari sliku o službi koja mora da ima integritet, često može biti uvod u onu daleko veću.⁹⁵ Preciziranjem definicije korupcije kao što je izloženo moglo

90 Zanimljivo je da Inspektorat odbrane uvažava definiciju korupcije predočenu u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije (MO, Odgovor na upitnik BCBP-a 2012: 59).

91 „Zakon o policiji.” *Sl. glasnik RS*, br. 101/05, 63/09, 92/11: čl. 7.

92 „Zakon o policiji.” *Sl. glasnik RS*, br. 101/05, 63/09, 92/11: čl. 12.

93 „Korupcija je odnos koji se zasniva zloupotrebom ovlašćenja u javnom ili privatnom sektoru u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga.”

94 „Odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga.”

95 Videti: Siegler, R. T. and Dees, T. M. „Percepcije javnosti o blažim oblicima korupcije u policiji.” *Izbor*, Zagreb, broj 1, 1989: 21–27.

bi se doprineti ukupnim naporima u borbi protiv ove štetne pojave, posebno njenoj pravovremenoj prevenciji. Takođe, moglo bi se doprineti tome da se postave jasniji zahtevi za očuvanje integriteta pripadnika službi.

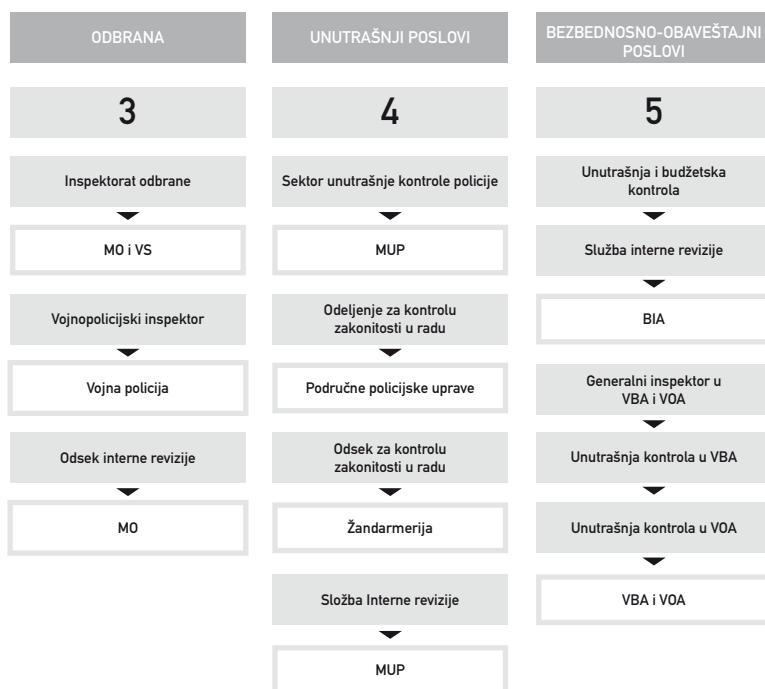
Sprečavanje i suzbijanje

U Srbiji su nakon petooktobarskih promena načinjeni značajni reformski potezi, pre svega u zao-kruživanju zakonskog okvira delovanja državnog dela sektora bezbednosti (Hadžić 2010). Oni su posledično uticali na formiranje odgovorajućih tela za primenu propisa. Tako su organima izvršne vlasti omogućeni instrumenti za unutrašnju kontrolu, koji postoje u svakoj od institucija državnog dela sektora bezbednosti. U tekstu koji sledi identifikovani su unutrašnji kontrolori u odbrani, unu-trašnjim i obaveštajnim poslovima u Srbiji.

Ko su unutrašnji kontrolori u sektoru bezbednosti u Srbiji?

U državnom delu sektora bezbednosti u Srbiji funkcioniše dvanaest unutrašnjih kontrolora (po-gledati: Grafikon 1), zaduženih za suzbijanje korupcije u odbrani, unutrašnjim i bezbednosno-oba-veštajnim poslovima. Najrazvijeniji mehanizam unutrašnje kontrole postoji u MO (Petrović 2012). Potrebno je, međutim, dalje zakonski urediti ovlašćenja i razgraničiti nadležnosti unutrašnjih kontrolora u MUP-u. Unutrašnja kontrola obaveštajnih poslova u Srbiji predstavlja najveću dilemu u državnom delu sektora bezbednosti, jer funkcioniše po principu samokontrole (Milenković, Kopri- vica, Todorčić 2011: 91).

Grafika 3: Unutrašnji kontrolori u državnom delu sektora bezbednosti u Srbiji



Odbrana

U sektoru odbrane deluju tri unutrašnja kontrolora, koja mogu da utvrde postojanje zloupotreba i prevara. U MO je to Inspektorat odbrane, dok je za kontrolu rada vojnih policajaca zadužen Vojno-policajski inspektor. Inspektorat odbrane obavlja inspeksijske poslove u organizacionim jedinicama MO i VS, kao i u preduzećima nameske industrije, kako bi proverio primenu zakona, mera i planova iz oblasti odbrane.⁹⁶ Vojnopolicajski inspektor kontroliše zakonitosti primene policijskih ovlašćenja Vojne policije.⁹⁷ Odsek interne revizije je zadužen za kontrolu finansijskog upravljanja u MO.

Osnovna nadležnost Inspektorata odbrane nije da suzbija korupciju. Ipak, Inspektorat odbrane vrši inspekciju materijalnog i finansijskog poslovanja, te građevinske delatnosti i na osnovu svojih redovnih, vanrednih i povratnih kontrola ima mogućnost da uoči moguće zloupotrebe. Vojnobezbednosna agencija je ona koja ima nadležnost da otkriva, istražuje i dokumentuje krivična dela korupcije u svojim kontraobaveštajnim poslovima. Rad VBA ograničen je na istragu krivičnih dela zloupotrebe službenog položaja, trgovine uticajem, primanja mita i davanja mita unutar MO i VS.⁹⁸ Time nisu obuhvaćena ostala koruptivna dela.

Početkom 2010. godine izmenjena je organizaciona struktura Inspektorata odbrane. U novoj strukturi, od sedam organizacionih jedinica, dve su povezane sa otkrivanjem koruptivnih radnji – odeljenje koje vrši inspekciju sposobnosti VS i rada unutrašnjih jedinica MO i odeljenje zaduženo za finansijsko i materijalno poslovanje i građevinske delatnosti. Postoji mogućnost stvaranja posebnih inspeksijskih timova za konkretne slučajeve, u čiji sastav mogu ući i pripadnici ostalih organa državne uprave. Inspektori i lica ovlašćena za inspeksijske poslove imaju pravo i obavezu da podnose predloge za pokretanje disciplinske, prekršajne, krivične ili druge odgovornosti protiv odgovornih lica. U svom radu Inspektorat odbrane odgovoran je ministru odbrane, ali je u obavezi i da podnosi izveštaj predsedniku.

Inspektorat odbrane poseduje ograničena ovlašćenja za suzbijanje korupcije, što je i logično, s obzirom na svoju ulogu. Nije nadležan da primenjuje posebne mere i tehnike, već je za to zadužena VBA. Ipak, u radu Inspektorata odbrane nedostaje mogućnost rada na žalbama, osim na onima protiv kojih je već pokrenuta inspekcija. Zbog toga, pripadnici MO i VS, kao i građani nemaju zakonsku mogućnost da podnesu predstavku ili pritužbu Inspektoratu odbrane. Tome u prilog govori i dokaz da Inspektoratu odbrane u prethodne dve godine nisu prijavljeni slučajevi moguće korupcije (MO, Odgovor na upitnik BCBP-a 2012: 58). Drugi nedostatak jeste to što u okviru nadležnosti Inspektorata odbrane ne postoji mogućnost predlaganja mera kojima bi se suzbijale radnje sa elementima korupcije (MO, Odgovor na upitnik BCBP-a 2012: 57). To je moguće uraditi, jer je Inspektorat odbrane već uočio nedostatke u kojima postoje rizici od pojave korupcije (pogledati: Antrfile 2).

96 „Zakon o odbrani.” *Sl. glasnik RS*, br. 116/2007, 88/2009 i 101/10: čl.16.

97 „Zakon o Vojsci Srbije.” *Sl. glasnik RS*, br. br. 116/07, 88/09 i 101/10: čl. 53a.

98 „Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji.” *Službeni glasnik RS*, br. 88/2009 i 55/2012 – odluka US: čl. 16.

OKVIR 9: NEDOSTACI KOJE JE UOČIO INSPEKTORAT ODBRANE U RADU MINISTARSTVA ODBRANE I VOJSKE SRBIJE

Inspektorat odbrane je tokom svog rada uočio nedostatke koji mogu da predstavljaju rizik od pojave korupcije: (1) lošiji kvalitet ili izostavljanje popisa naoružanja, vojne opreme i energenata; (2) odstupanje od propisanih postupaka u realizaciji javnih nabavki; (3) relijazacija izgradnje i adaptacije vojnih objekata vrši se na osnovu nepotpunih investicionih programa i bez prethodno donete odluke o izgradnji (za nove objekte) i usklađivanja urbanističkih planova sa izdatim urbanističkim dozvolama, što dovodi do čestih izmena ugovora; (4) površnost ili odsustvo kontrole pretpostavljenih komandi i uprava u toku i nakon likvidacije materijalnog i finansijskog poslovanja, rasformiranih i preformiranih sastava (Mutavdžić 2011).

Zakonitost primene policijskih ovlašćenja Vojne policije kontroliše posebna organizaciona jedinica, koja se obrazuje u sastavu Uprave Vojne policije. Njom rukovodi Vojnopolijski inspektor. Pripadnici Vojne policije dužni su da Vojnopolijskom inspektoru omoguće da izvrši kontrolu i da mu u tome pruže potrebnu stručnu pomoć. Ipak, on nema isključivu nadležnost za otkrivanje slučajeva korupcije pripadnika Vojne policije.

U januaru 2010. godine oformljen je Odsek za internu reviziju, koji je zadužen za poslove interne revizije upravljanja javnim finansijama MO. Izveštaj koji sačinjava Odsek dostupan je subjektima revizije i njihovim pretpostavljenim organima, DRI i Centralnoj jedinici za harmonizaciju Ministarstva finansija (MO, Odgovor na upitnik BCBP-a 2012: 16). To je u skladu sa podzakonskim aktom koji uređuje postupak interne revizije.⁹⁹ Do januara 2012. godine nije popunjeno svih pet radnih mesta predviđenih sistematizacijom. Upošljene su dve osobe, koje su do sada realizovale revizije obračuna i isplata vojnih penzija, službenih putovanja u inostranstvo i javnih nabavki (MO, Odgovor na upitnik BCBP-a 2012: 19).

Prema oceni MO, rad internih revizora odgovara potrebama ministarstva (MO, Odgovor na upitnik BCBP-a 2012: 17). Međutim, DRI je situaciju procenio sasvim drugačije. Procedurama nije odgovarajuće uređen postupak interne revizije, te interna kontrola nije pouzdano organizovana, čime nije omogućena dosledna primena zakonskog okvira za upravljanje finansijama (DRI 2011: 18–26).

Unutrašnji poslovi

U MUP-u postoje četiri organa unutrašnje kontrole. Pored SUKP-a, koji bi trebalo da ima ulogu glavnog kontrolora nad svim službenicima, deluju još i Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu u Policijskoj upravi za Beograd i u Upravi policije, te Odsek za kontrolu zakonitosti u Žandarmeriji. Sektor unutrašnje kontrole policije kontroliše zakonitost rada policije pri izvršavanju policijskih zadataka i primeni policijskih ovlašćenja.¹⁰⁰ Takvu istu nadležnost imaju i ostala dva kontrolora unutar MUP-a, s tim što je Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu zaduženo za područne policijske uprave, a Odsek za kontrolu zakonitosti za pripadnike Žandarmerije. Najnoviji organ unutrašnje kontrole u MUP-u jeste Služba interne revizije, čija je nadležnost da proverava i ocenjuje upravljanje javnim finansijama u MUP-u (MUP, Odgovor na upitnik BCBP-a 2012: 9).

Sektor unutrašnje kontrole policije naslednik je Službe generalnog inspektora RJB, koji je osnovan 2001. godine, ali je rad započeo dve godine kasnije kada je imenovan prvi generalni inspektor.

99 „Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru.” *Sl. glasnik RS*, br. 99/11: član 19.

100 „Zakon o policiji.” *Sl. glasnik RS*, br. 101/05, 63/09, 92/11: čl. 172, st. 1.

Stupanjem na snagu Zakona o policiji 2005. godine i prestankom važenja Zakona o unutrašnjim poslovima, Služba generalnog inspektorata preimenovana je u SUKP. Sektorom unutrašnje kontrole policije rukovodi načelnik koga na osnovu rezultata javnog konkursa postavlja Vlada na period od pet godina.¹⁰¹ Sektor unutrašnje kontrole policije predstavlja organizacionu jedinicu u MUP-u, koja je odgovorna ministru unutrašnjih poslova.¹⁰² Njen osnovni zadatak jeste da vrši unutrašnju kontrolu rada policije.¹⁰³

Trenutno u SUKP-u nisu popunjena sva izvršilačka radna mesta. Preporuka SUKP-a iz 2006. godine o neophodnosti usklađivanja pravnog okvira unutrašnje kontrole u MUP-u još uvek nije realizovana. Pored toga, SUKP nije sprovodio kontrolu trošenja budžetskih sredstava MUP-a (MUP, Odgovor na upitnik BCBP-a 2012: 14) i ne postoje indikatori o dovoljnim kapacitetima unutar SUKP-a za obavljanje takve kontrole. Ovo je naročito problematično kada se zna da ukupan procenat poverljivih nabavki u ukupnoj vrednosti nabavki MUP-a od januara 2010. do januara 2012. godine iznosi 55,51% (MUP, Odgovor na upitnik BCBP-a 2012). Iako ne postoji međunarodno priznat standard koji ukazuje na to koliki bi trebalo da bude udeo poverljivih nabavki u ukupnom broju realizovanih nabavki, nejasno je zašto ne postoji kontrola sprovođenja više od polovine nabavki u MUP-u. Kontrolu trošenja budžetskih sredstava MUP-a vršio je DRI, koji je uočio niz nepravilnosti (DRI 2011). Na kraju, SUKP nije učestvovao u izradi planova integriteta za zaposlene u MUP-u, što je neprihvatljivo sa stanovišta sprečavanja korupcije.

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

O radu Odseka za kontrolu zakonitosti u Žandarmeriji ne postoje skoro nikakve informacije dostupne javnosti, niti postoji zakonska potpora. Odsek je deo Odeljenja za bezbednost i zakonitost i najverovatnije je zadužen za to da obezbedi red, disciplinu i skladne unutrašnje odnose u svojim komandama i jedinicama, kao i zakonitost u radu (MUP, Informator o radu MUP 2012: 36). U poslednjim izmenama Zakona o policiji u decembru 2011. godine propisano je da će organizacija i funkcionisanje specijalnih jedinica policije i status njenih pripadnika biti uređeni podzakonskim aktom koji još uvek nije usvojen.¹⁰⁴

Služba interne revizije u MUP-u formirana je u januaru 2009. godine, na osnovu obaveze svih korisnika javnih sredstava da izgrade internu reviziju radi utvrđivanja rizika, procene rada i kontrole sistema finansijskog upravljanja javnog sektora.¹⁰⁵ To je i posledica obaveze direktnih korisnika budžetskih sredstava, kao što je MUP, da uspostave posebnu funkcionalnu nezavisnu organizacionu jedinicu za internu reviziju. Služba interne revizije u MUP-u analizira rizike i rad i vrši kontrolu finansijskog upravljanja u MUP-u. Služba interne revizije odgovorna je isključivo ministru unutrašnjih poslova (MUP, Odgovor na upitnik BCBP-a 2012: 9), što je u skladu sa pravilnikom koji

101 „Zakon o državnim službenicima.” *Sl. glasnik RS*, br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08 i 104/09: član 34.

102 „Zakon o policiji.” *Sl. glasnik RS*, br. 101/05, 63/09, 92/11: čl. 172, st. 2.

103 „Zakon o policiji.” *Sl. glasnik RS*, br. 101/05, 63/09, 92/11: čl. 171, st. 1.

104 „Zakon o policiji.” *Sl. glasnik RS*, br. 101/05, 63/09, 92/11: čl. 20, st. 8.

105 „Zakon o budžetskom sistemu.” *Sl. glasnik RS*, br. 4/09, 73/10, 101/10 i 101/11: čl. 82, st. 1.

uređuje funkcionisanje interne revizije u javnom sektoru.¹⁰⁶ Godišnji izveštaj o radu interne revizije dostupan je ministru unutrašnjih poslova, dok se njegov nacrt dostavlja organizacionoj jedinici koja je predmet revizije (MUP, Odgovor na upitnik BCBP-a 2012: 10). Time je ispunjen zahtev postavljen u Pravilniku kojim se uređuje rad interne revizije.

Na osnovu upitnika BCBP-a uočen je nedostatak, jer taj izveštaj nije uvek i stalno dostupan spoljašnjem ocenjivaču interne revizije javnog sektora, odnosno Centralnoj jedinici za harmonizaciju u Ministarstvu finansija (MUP, Odgovor na upitnik BCBP-a 2012, 10). To je obaveza svake organizacione jedinice za internu reviziju, jer se na osnovu toga vrši spoljašnja procena i kontrola rada.¹⁰⁷ S obzirom na zatvorenost sistema koji postoji u MUP-u i na nepostojanje instituta ministarske odgovornosti (Milosavljević 2004: 28), to može da predstavlja rizik od pojave korupcije. To je možda i razlog zbog kog ne postoji kontrola izvršenih transfera budžetskih sredstava područnim policijskim upravama, što je uticalo na neslaganje poslovnih knjiga MUP-a sa glavnom knjigom trezora (DRI 2011: 91).

U Službi interne revizije nije popunjeno svih trinaest radnih mesta predviđenih sistematizacijom (DRI 2011: 18). Trenutno, poslove interne revizije obavlja devet osoba – jedan načelnik službe, tri viša revizora, četiri interna revizora i analitičar (MUP, Odgovor na upitnik BCBP-a 2012: 11). To je jedna od osnovnih slabosti Službe interne revizije, koja onemogućava izvršenje procene funkcionisanja finansijskog upravljanja u MUP-u. Pored toga, ne postoje jasni dokazi za to da je MUP potpuno realizovao preporuke interne revizije (DRI 2011: 19). Realizacijom tih preporuka bio bi barem delimično premošten trenutni nedostatak koji je DRI uočila – nepostojanje uspostavljenog sistema finansijskog upravljanja i kontrole u MUP-u (DRI 2011: 17).

Na osnovu upitnika BCBP-a utvrđeno je da između unutrašnjih kontrolora u MUP-a ne postoji koordinacija, kao i da ne postoji jedinstvena baza podataka. Na pitanja o statističkim podacima koja su upućena MUP-u, a ne samo SUKP-u, o broju podnetih krivičnih prijava protiv zaposlenih u MUP-u zbog krivičnih dela kršenja službene dužnosti, te njihovim nosiocima, broju pokrenutih disciplinskih postupaka, prijava građana i zaposlenih u MUP-u zbog korupcije, odgovorio je samo SUKP (MUP, Odgovor na upitnik BCBP-a 2012, 36–41). Dodatni problem predstavlja to što tužilaštvo i sudski organi nisu dali povratne informacije o rezultatu pokrenutog krivičnog postupka.

Rečeno stanje uzrokuje dva rizika od pojave korupcije. Zakonski nisu razgraničene nadležnosti u radu tri kontrolora u MUP-u, osim za Službu interne revizije koja je zadužena za finansijsko upravljanje MUP-om. Ministar unutrašnjih poslova ima diskreciono pravo da izuzme predmet na kome radi SUKP i da ga dodeli drugoj organizacionoj jedinici.¹⁰⁸ To je nelogično rešenje, jer sam ministar unutrašnjih poslova, kao član Vlade, učestvuje u odabiru načelnika SUKP-a. Da bi se unapredila uloga SUKP-a, neophodno je da on dobije jasna ovlašćenja. Takođe, bilo je potrebno više od tri godine da SUKP na svojoj internet-stranici ažurira rezultate rada. Sve doskora su bili dostupni samo podaci do 2008. godine. Time nije dokazan transparentan rad SUKP-a, na osnovu koga javnost procenjuje da li ima poverenja u ovu instituciju i odlučuje o tome da prijavi korupciju u policiji.

106 „Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru.” *Sl. glasnik RS*, br. 99/11: čl. 8, st. 1.

107 „Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru.” *Sl. glasnik RS*, br. 99/11: član 19.

108 „Zakon o policiji.” *Sl. glasnik RS*, br. 101/05, 63/09, 92/11: čl. 177, st. 3.

Bezbednosno-obaveštajni poslovi

Kontrolu bezbednosno-obaveštajnih poslova vrši pet unutrašnjih kontrolora. U BIA postoji Unutrašnja i budžetska kontrola, kao i Služba interne revizije. Za kontrolu dve vojne službe bezbednosti zadužen je Generalni inspektor u VBA i VOA, a u obe službe postoje i posebni organi unutrašnje kontrole.

Mada unutrašnja kontrola nije predmet regulisanja Zakona o BIA, u ovoj službi je ustanovljena Unutrašnja i budžetska kontrola. Organizaciono, ona pripada Kabinetu direktora BIA. Direktor donosi akt kojim se uređuje način njenog rada, te izdaje smernice i određuje prioritete njenog rada. Unutrašnja kontrola neposredno je odgovorna direktoru, kome podnosi izveštaje o svom radu, upoznaje ga sa rezultatima kontrole u pojedinačnim slučajevima, daje mu predloge za otklanjanje uočenih nedostataka i pokretanje odgovarajućih postupaka za utvrđivanje odgovornosti. Unutrašnja kontrola ima ovlašćenja da ispita zakonitost preduzetih mera i radnji pripadnika BIA, ispita pritužbe i predloge građana i pripadnika BIA koje su upućene direktoru ili drugim organima u vezi sa radom BIA, kao i da obavlja poslove interne finansijske kontrole. Takođe, u BIA je formirano odeljenje koje je zaduženo za internu reviziju finansijskog upravljanja. Kao i kod Službe interne revizije u MUP-u, izveštaj internog revizora u BIA nije stalno dostupan Centralnoj jedinici za harmonizaciju u Ministarstvu finansija (BIA, Odgovor na upitnik BCBP-a 2012: 31).

Pored Generalnog inspektora koji nadzire rad VBA i VOA i koji za svoj rad odgovara ministru odbrane¹⁰⁹, u obe vojne službe bezbednosti postoje organi unutrašnje kontrole, koji su neposredno potčinjeni direktorima tih službi. Oni kontrolišu zakonitost rada i primenu ovlašćenja pripadnika VBA i VOA. Rukovodilac unutrašnje kontrole podnosi direktoru izveštaj o svom radu i o eventualnim zloupotrebama i nepravilnostima u radu VBA ili VOA. Kada ima saznanja da direktor nije otklonio nezakonitost ili nepravilnost koju je otkrio, rukovodilac unutrašnje kontrole dužan je da obavesti Generalnog inspektora, a po potrebi i nadležni odbor Narodne skupštine.¹¹⁰

Institucionalna postavka unutrašnjih kontrolnih organa mnogo je bolje određena u slučaju VBA i VOA, nego u slučaju BIA, što se može objasniti i vremenom u kom su donošeni zakoni o tim službama. Kada je u pitanju BIA, unutrašnja kontrola nema ovlašćenja da obaveštava organe spoljašnje kontrole o nalazima koje bi direktor službe eventualno ignorisao. Osim toga, postojanje institucije Generalnog inspektora za VBA i VOA, koji kao poseban kontrolni organ ne postoji u BIA, pokazuje bolju normativnu uređenost kontrole VBA i VOA.

Borba protiv korupcije nije izričito obuhvaćena mandatom unutrašnjih nadzornih tela, ali su obuhvaćeni svi oni aspekti rada pripadnika službi, koji bi mogli predstavljati koruptivna ponašanja. Ovakav pristup je logičan, s tim što samo navođenje borbe protiv korupcije kao jednog od zadataka tih organa ne mora nužno da znači blanko priznanje da takve pojave nedvosmisleno postoje.

Osnovne slabosti, u meri u kojoj se mogu identifikovati na osnovu raspoloživih saznanja, u vezi su sa položajem unutrašnjih nadzornih organa. Oni su koncipirani kao pomoćni organi rukovodilaca službe bezbednosti. Stoga, oni nemaju objektivne mogućnosti da svoje nalaze učine transparentnim, a pravo je pitanje u kojoj meri to mogu da čine u odnosu na spoljašnje nadzorne organe. Objektivno, njihov položaj im neminovno nameće politiku „ne talasaj” i „što manje kontroliši”. Pored toga, oni nisu ovlašćeni da kontrolišu usmeravanje rada službe, jer to ne stoji u opisu njihove uloge.

109 Položaj Generalnog inspektora, kao organa unutrašnje ili spoljne kontrole, svakako je poseban. On je organ ministra odbrane, mada ga postavlja Vlada. Ipak, on ne podnosi izveštaje Vladi, nego ministru odbrane i nadležnom odboru Narodne skupštine. Sa stanovništa službi koje nadzire deluje kao organ spoljne kontrole, ali je zbog svoje podređenosti ministru odbrane ipak bliži zamisli o unutrašnjoj, nego o spoljašnjoj kontroli. Eventualno bi se moglo govoriti o jednom mešovitom modelu.

110 Položaj i rad Generalnog inspektora regulisan je odredbama Zakona o VBA i VOA i Pravilnika o radu Generalnog inspektora (*Službeni vojni list*, br. 18/10), a položaj i rad unutrašnje kontrole odredbama Zakona o VBA i VOA (član 57), Pravilnika o radu unutrašnje kontrole VBA i Pravilnika o radu unutrašnje kontrole VOA (*Službeni vojni list*, br. 18/10).

Instrumenti

Za uspešnu kontrolu koja se sprovodi radi suzbijanja korupcije potrebna su osnovna ovlašćenja, kao što su: rad na žalbama koje podnose građani i zaposleni; uvid u spise; uvid u službene prostorije; pribavljanje izjava, odnosno obavljanje intervjua; podnošenje zahteva za dobijanje dodatnih podataka i informacija koji su potrebni za vršenje unutrašnje kontrole.

Organi unutrašnje kontrole u državnom delu sektora bezbednosti trebalo bi da pored rečenih imaju i dodatna ovlašćenja, s obzirom na specifičnosti okruženja u kome delaju. Pre svega, to podrazumeva da mogu da koriste istovetna ovlašćenja kao i ostali pripadnici vojske, policije ili službi bezbednosti. Tako je, na primer, neophodno da mogu da koriste policijska ovlašćenja i posebne mere. Konkretnije, potrebno je da imaju uvid u poverljive spise i da realizuju bezbednosne provere, poligrafsko ispitivanje uz pristanak kontrolisanog lica, te proveru psihofizičke sposobnosti. Sva ovlašćenja je neophodno jasno zakonski precizirati i pojasniti radi zaštite ljudskih prava.

Zakonski okvir koji uređuje rad unutrašnjih kontrolora državnog dela sektora bezbednosti u Srbiji daje neophodna ovlašćenja za delotvorno vršenje nadzora i kontrole (Tabela 7).

Tabela 7: Ovlašćenja unutrašnjih kontrolora državnog dela sektora bezbednosti

Kontrolor	Inspektorat odbrane	Vojno-policijski inspektor	Generalni inspektor u VBA i VOA	Unutrašnja kontrola (VBA, VOA)	Sektor unutrašnje kontrole policije	Odeljenje za kontrolu zakonitosti	Službe interne revizije	Unutrašnja i budžetska kontrola
Ovlašćenje								
Bezbednosna provera				✓				✓
Poligrafsko testiranje				✓				✓
Primena policijskih ovlašćenja		✓			✓	✓		✓
Primena posebnih mera				✓	✓			✓
Provera psihofizičkog stanja								✓
Rad na žalbama			✓	✓	✓	✓		✓
Uvid u spise	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Uvid u službene prostorije	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Zahtev za dobijanje dodatnih podataka	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Zahtev za dobijanje izjava	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

U formalnopravnom pogledu, organi unutrašnje kontrole imaju na raspolaganju dovoljan korpus nadležnosti i ovlašćenja. Kao što je već rečeno, njihovim nadležnostima nije obuhvaćeno usmeravanje rada službi bezbednosti, a to isto važi i za odlučivanje o određenim pitanjima, kao što su pitanja selekcije, raspoređivanja i unapređivanja kadrova. Ta pitanja, inače, spadaju u ovlašćenja direktora službe, pa je njihova kontrola, sistemski posmatrano, jedino moguća nadzorom koji vrše spoljašnji organi, a ne aktivnostima unutrašnjih nadzornih organa.

Izazovi

Bez obzira na relativno dobar zakonski okvir rada i dostupna ovlašćenja, unutrašnji kontrolori su u državnom delu sektora bezbednosti suočeni sa različitim izazovima. Oni se javljaju prilikom upravljanja materijalnim, finansijskim i ljudskim resursima, ali i u samom okruženju u kome delaju, s obzirom na to da je na delu samo fiktivna borba protiv korupcije. U toj je borbi „krupna” korupcija potpuno neistražena, dok se „sitna” korupcija zanemaruje i ostaje van pažnje kontrolnih organa. Osnovni problemi odnose se na status unutrašnjih kontrolora u sektoru bezbednosti, gde je upitna njihova samostalnost. O preventivnim aktivnostima protiv korupcije ne postoji dovoljno podataka. Međutim, u prilog tome da je ovo neiskorišćena oblast govore dve činjenice. Zakonski okvir je u najvećoj meri okrenut suzbijanju korupcije, a mehanizam zaštite uzbunjivača nije odgovarajuće uređen.

Nezavisnost

Svaki sistem unutrašnje kontrole mora biti usklađen sa strateškim dokumentom i organizacionom strukturom institucije kojoj pripada (Andersson 2012: 158), ali je neophodno da bude samostalan u svom radu. Nezavisan rad ne znači da postoji opasnost od prekomerne kontrole ili pak od nedostatka odgovornosti unutrašnjih kontrolora. Štaviše, radi stvaranja skladnog sistema unutrašnje kontrole, neophodno je da unutrašnji kontrolori budu odgovorni organima izvršne vlasti i spoljašnjim mehanizmima kontrole. Time je uokviren rad unutrašnjih kontrolora.

U sektoru odbrane najteže je odrediti stepen nezavisnosti rada tri unutrašnja kontrolora u suzbijanju korupcije. Trenutno je nemoguće utvrditi kakav je odnos između VBA i tri unutrašnja kontrolora, odnosno nemoguće je utvrditi kakav uticaj VBA ima na rad, pre svega, Inspektorata odbrane. U policiji je nezavisnost SUKP-a ugrožena ovlašćenjem ministra da izuzme predmet na kome radi SUKP i da ga dodeli drugoj organizacionoj jedinici.

Problem nezavisnosti organa unutrašnje kontrole u službama bezbednosti bitno je uslovljen njihovom pozicijom, odnosno ograničen je time što su oni shvaćeni kao pomoćni organi direktora službi. Ne čini se da je to oprečno osnovnoj koncepciji unutrašnje kontrole. Postoji, međutim, potreba da oni imaju samostalnost u radu i da na raspolaganju imaju dovoljna ovlašćenja za efikasno sprečavanje i suzbijanje korupcije. Takođe, da bi ovo drugo bilo moguće, potrebno je da položaj unutrašnje kontrole u BIA bude drugačije regulisan, kao i da u sve tri službe budu obezbeđene pretpostavke za potrebnu samostalnost i efikasniji rad unutrašnje kontrole. O kvalitetu i stepenu poštovanja normativnih rešenja kojima se sprečava sukob interesa nije moguće izvesti sasvim pouzdane zaključke. Najzad, upravljanje ljudskim resursima je pod pritiskom politizacije i „rodbinskih veza”, te je nemoguće iskoreniti takvo stanje ukoliko nosioci izvršene vlasti to ne dozvole.

Zaštita uzbunjivača

Uzbunjivač u sektoru bezbednosti jeste lice koje otkriva loše postupanje ili zloupotrebu dužnosti u državnom delu sektora bezbednosti. Informacije o prevarama ili zloupotrebama moguće je saopštiti javnosti, unutrašnjim kontrolorima ili nosiocima izvršne vlasti. Uzbunjivač može da razotkrije korupciju, loše rukovođenje ili bilo koje nezakonito postupanje. Rezolucijom Saveta Evrope (Council of Europe 2010) preporučeno je zakonsko uređivanje zaštite uzbunjivača u oružanim snagama, policiji i službama bezbednosti. To bi trebalo najpre učiniti u oblastima zaštite radnopravnih odnosa, zabrane od krivičnog gonjenja i medijskog zakonodavstva. U Srbiji to još uvek nije učinjeno iako je GRECO još 2006. godine u svom izveštaju izneo preporuku o neophodnosti zakonskog uređenja zaštite uzbunjivača (GRECO 2006).

Uvođenje zaštite uzbunjivača u institucijama sektora bezbednosti predstavlja neophodnu meru za otklanjanje rizičnih tačaka u kojima se može pojaviti korupcija. Najbolji izvor informacija o navodnoj korupciji jesu zaposleni u samoj instituciji. Međutim, uvek je potrebno imati u vidu duboko ukorenjeno mišljenje „da se kolege ne odaju”, što dovodi do stvaranja okruženja u kom se o korupciji ne govori. U policiji je takvo okruženje nazvano „plavim zidom”. U institucijama sektora bezbednosti takvo okruženje je istaknutije nego u ostalim delovima javnog i privatnog sektora zbog specifičnosti rada vojnika, policijskih službenika ili pripadnika službi bezbednosti, koji su svakodnevno suočeni sa potencijalnim opasnostima po život. U takvom okruženju odanost kolegi je nekada presudna. Zbog toga i postoje prepreke na samom početku uvođenja sistema uzbunjivača u državni deo sektora bezbednosti. Međutim, čini se da je uvođenje uzbunjivača u mehanizme borbe protiv korupcije neizbežno. Pre toga je, naravno, potrebno zakonski urediti mehanizam i izraditi kriterijume za testiranje integriteta.

Sistemska zaštita uzbunjivača u Srbiji ne postoji. Postoje samo određene zakonske odredbe, koje je moguće naći u različitim pravnim aktivima. Ne postoji odgovarajuća zakonska i praktična zaštita onih koji prijavljuju korupciju (pogledati: Antrfile 3). Za sada postoji samo skroman Pravilnik o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju¹¹¹, sačinjen od sedam članova i usvojen radi operacionalizovanja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

OKVIR 10: SLUČAJ „MILUTINOVIĆ”

Policijski službenik Milovan Milutinović radio je na slučaju „saobraćajne mafije”, koja je bila osumnjičena za falsifikovanje zapisnika o uviđaju saobraćajnih udesa i koja je, povećavajući navodne štete na vozilima, oštetila nekoliko firmi za oko 200.000 evra. U prevaru su bili uključeni i pripadnici MUP-a. Prema njegovim rečima, on je bio prvi prikriveni islednik. Njegova porodica je već duže vreme bila izložena pretnjama čiji je poslednji ishod paljenje njegove kuće, bez obzira na garancije države da će njegov identitet, kao i identitet njegove porodice biti zaštićeni. Problemi su nastupili i u Protivterorističkoj jedinici, gde Milutinović trenutno radi. Postao je žrtva predrasuda, s obzirom na to da su ga nazivali „špijunom”. Protiv njega su pokretani disciplinski postupci, čiji je rezultat bio suspenzija, kasnije opovrgnuta rešenjem MUP-a. Prema nezvaničnim informacijama, do greške otkrivanja identiteta prikrivenog islednika došlo je kada je jedan od sudija u postupku njegovo ime spomenuo na suđenju (Vukosavljević 2012).

Ovako važan mehanizam suzbijanja korupcije neophodno je urediti zakonskim aktom, koji će imati najvišu pravnu snagu, te predstavljati osnovu za dalju razradu zaštite uzbunjivača. To je neophodno uraditi, jer su uzbunjivači ključni prilikom sakupljanja informacija o mogućim koruptivnim radnja-

111 Službeni glasnik RS, br. 56/2011.

ma, te su kao takvi važni za prevenciju korupcije, koja trenutno nedostaje unutrašnjim kontrolerima u sektoru bezbednosti. Zakonski bi trebalo precizirati pravila koja se odnose na garantovanje anonimnosti. To znači da važni izvori i uzbunjivači mogu biti zaštićeni. Pored toga, potrebno je razvijati programe zaštite, kao što su stvaranje sigurnih kuća, izmena identiteta, pružanje zaštite uz telohranitelje, obezbeđivanje zaštićenog prevoza. Programi zaštite svedoka iziskuju visoke materijalne, finansijske i ljudske resurse, te je potrebno razmotriti ih pre pokretanja. Ipak, najvažniji kriterijum je svakako bezbednost svedoka. Na kraju, neophodno je obezbediti to da uzbunjivači ne postanu žrtve predrasuda ili osvete.

Sukob interesa

U Ustavu Republike Srbije utvrđeno je načelo zabrane sukoba interesa pri vršenju državnih ili javnih funkcija.¹¹² Ustavom i zakonom zabranjeno je pripadnicima vojske, policije i službi bezbednosti da budu članovi političkih stranaka. Takođe, Ustav i zakoni sadrže pravila o nespojivosti određenih državnih i javnih funkcija. Posebna pravila o sprečavanju sukoba interesa iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije odnose se na sva lica sa statusom funkcionera u Vojsci, policiji i službama bezbednosti.

Kao i u slučaju drugih državnih službenika, rad pripadnika vojske, policije i službi bezbednosti koji imaju status državnih službenika regulisan je detaljnim pravilima o sprečavanju sukoba interesa, koja su propisana u Zakonu o državnim službenicima.¹¹³ Ta pravila obuhvataju: (1) određene zabrane; (2) pojedine obaveze i dužnosti; (3) ograničenja mogućnosti dodatnog rada.

(1) Državnim službenicima se zabranjuje da primaju poklone, bilo kakve usluge ili druge koristi u vezi sa vršenjem poslova¹¹⁴; da koriste rad u državnom organu radi uticanja na ostvarivanje sopstvenih prava ili prava povezanih lica; da osnivaju privredna društva i javne službe i bave se preduzetništvom; da prihvate položaj direktora, zamenika ili pomoćnika direktora u pravnom licu, s tim što mogu biti članovi upravnog i nadzornog odbora ili drugog organa upravljanja pravnog lica ako ih Vlada ili drugi državni organ imenuje na tu dužnost.

(2) Propisana je obaveza državnog službenika da prijavi sopstveni interes koji se može naći u sukobu sa njegovim radom u državnom organu, o čemu pismeno obaveštava neposredno pretpostavljenog. Ta je obaveza posebno naglašena i u etičkim kodeksima, a ka istom cilju usmerena su i zakonska pravila o izuzeću službenog lica u upravnom postupku (propisana u Zakonu o opštem upravnom postupku).

(3) Državni službenici mogu se baviti dodatnim radom ukoliko nisu u pitanju poslovi koji su nespojivi sa službenom dužnošću, a to koji su poslovi takve prirode propisuje se zakonom iz određene oblasti i podzakonskim aktom.¹¹⁵ Izvan tog slučaja, moguć je dodatni rad uz pismenu saglasnost nadležnog rukovodioca. Takav se rad mora obavljati van radnog vremena i pod uslovom da se time ne stvara sukob interesa ili ne utiče na nepristrasnost prilikom obavljanja poslova u državnom organu. Uz to je zakonom propisano da se državni službenik može baviti naučnoistraživačkim radom, objavljivati autorska dela i raditi u kulturno-umetničkim, humanitarnim, sportskim i sličnim udruženjima, pod uslovom da o tome obavesti rukovodioca koji mu može zabraniti takav rad ako se njime otežava

112 „Ustav Republike Srbije.” *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006: čl. 6.

113 „Zakon o državnim službenicima.” *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008 i 104/2009: čl. 25–31.

114 Ovom zabranom obuhvataju se državni službenici i krug tzv. povezanih lica, tj. lica koja su sa njima povezana. Izuzetak od zabrane primanja poklona odnosi se na tzv. protokolarne i prigodne poklone, na koje se primenjuju pravila o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija.

115 U slučaju pripadnika BIA, na ovo pitanje se primenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima, Zakona o policiji i Pravilnika o utvrđivanju poslova, koji su nespojivi sa radom u BIA, a u slučaju pripadnika VBA i VOA primenjuju se odredbe Zakona o Vojsci Srbije i Zakona o državnim službenicima.

obavljanje osnovnog posla ili šteti ugledu državnog organa. Na osnovu odgovora dobijenih od sve tri službe bezbednosti može se jasno zaključiti da se, saglasno prirodi njihove delatnosti, pravila o dodatnom radu strogo poštuju, odnosno da se samo mali broj službenika bavi dodatnim radom.¹¹⁶

O tome kakvi su kvalitet i stepen poštovanja izloženih normativnih rešenja, a s tim u vezi i o tome kakav je njihov praktični uticaj na ograničavanje ili podsticanje prilika za korupciju, nije moguće sasvim pouzdano zaključivati. S jedne strane, podaci dobijeni u odgovorima i podaci nadzornih tela ne ukazuju na kršenje pravila o sprečavanju sukoba interesa, niti na nedostatke u tim pravilima. S druge strane, može se jasno uočiti da pravila o sprečavanju sukoba interesa koja se odnose na državne službenike i nisu poseban predmet redovne pažnje spoljašnjih nadzornih tela, tako da se ona u obzir uzimaju jedino u pojedinim incidentnim situacijama po sistemu *ex post* kontrole. Takođe je jasno da se pravila o sprečavanju sukoba interesa tek izvesno vreme primenjuju u Srbiji i da nisu dovoljno ukorenjena u svesti državnih službenika kao bitan sastavni element njihovog integriteta. S tim u vezi, ni društveno okruženje, u kome dominiraju partijski uticaji na zapošljavanje, navika da se poslovi završavaju „preko veze” i drugi negativni obrasci ponašanja, ne idu u prilog očekivane promene svesti službenika. O tome povremeno svedoče slučajevi teških ogrešenja državnih službenika o etička i zakonska pravila.¹¹⁷

Upravljanje ljudskim resursima

Eventualni rizici od pojave korupcije prilikom upravljanja ljudskim resursima u državnom delu sektora bezbednosti mogu biti u vezi sa zapošljavanjem, raspoređivanjem na radna mesta, napredovanjem (u viša zvanja i više platne razrede) i prestankom radnog odnosa. Svi takvi rizici proizlaze iz karaktera institucije sektora bezbednosti, odnosno iz činjenice da se zapošljavanje, napredovanje i prestanak rada regulišu u jednom značajnom delu poverljivim aktima i odvijaju u uglavnom netransparentnim procedurama, ali i iz shvatanja rada u službama kao posebno važnog i bezbednosno osetljivog posla, što taj rad u osnovi i jeste.

Kao izvesni pokazatelji mogućih rizika od pojave korupcije, koji službe¹¹⁸ ne vide kao takve, mogu se ipak označiti pojedini nedostaci u normativnom uređivanju i posebno u načinu na koji se propisane procedure odvijaju. Tako, na primer, u odgovorima sve tri službe na upitnik konstatuje se da u protekle dve godine nije bilo nijedne žalbe, odnosno primedbe na proces zapošljavanja, niti posebnih žalbi u kojima bi se ukazivalo na uticaj političkih stranaka na zapošljavanje i napredovanje. S tim u vezi, na pitanje da li kandidati koji konkurišu za prijem na rad imaju pravo da izvrše uvid u bezbednosnu proveru i da li su to tražili, odgovoreno je da nijedan kandidat nije tražio takav uvid. Kako se tvrdi, nije bilo ni primedbi i žalbi na raspoređivanje, unapređenja i prestanak radnog odnosa. Nasuprot takvim tvrdnjama stoji činjenica da se u svim navedenim pitanjima odlučuje uz veliku diskrecionu moć i da to nije pod kontrolom nekom posebnog tela. Uz to se povremeno u javnosti mogu čuti poluglasne primedbe, kojima se ne mora, ali i može pokloniti izvesno poverenje, na zapošljavanje i unapređivanje po partijskoj pripadnosti, na zapošljavanje po rođačkim vezama („dete našeg kolege”), pa i na prestanak radnog odnosa, koji je izvan zakonskih osnova.

116 U VBA nije bilo slučajeva dodatnog rada, u VOA je samo tri pripadnika dobilo saglasnost za bavljenje dodatnim radom (poslovi prevodenja), dok je 61 pripadnik BIA dobio saglasnost za dodatni rad (17 za članstvo u sportskim udruženjima, 17 za naučnoistraživačku delatnost, 12 za objavljivanje autorskih dela, 8 za suđenja na sportskim takmičenjima i 3 za predavanja na fakultetima). U BIA je u dva slučaja direktor odbio takvu saglasnost, a u jednom slučaju je pokrenut disciplinski postupak protiv pripadnika koji je objavio autorsko delo bez saglasnosti direktora.

117 Najdrastičniji primeri su svakako slučajevi upletenosti pripadnika policije, Vojske i Ministarstva odbrane u poslove organizovanih kriminalnih grupa, odnosno u izvršenje krivičnih dela korupcije.

118 Na osnovu odgovora na upitnik BCBP-a.

Pored toga, nije moguće sprečavati i suzbijati koruptivne radnje prilikom upravljanja ljudskim resursima u policiji, s obzirom na to da nisu realizovani javni i interni konkursi za policijske službenike. To je jedino urađeno u 29 slučajeva za poslove koji nemaju policijski „prefiks”, tj. za administrativno-tehničke poslove, poslove pomoćnog radnika, poslove prodavaca. Unutrašnja kontrola u policiji nije u mogućnosti da reaguje na ovakve stvari, jer su podnete samo dve žalbe na postupak zapošljavanja, a oblast upravljanja resursima jedna je od najrizičnijih za pojavu korupcije.¹¹⁹

119 Intervjui sa policijskim službenicima (anonimni izvori), februar 2012. godine.

Nezavisni državni organi i borba protiv korupcije

Marko Milošević

U društvima u tranziciji korupcija predstavlja veliki izazov za normalno funkcionisanje državnog aparata, a posledično i za funkcionisanje sektora bezbednosti. U drugoj polovini protekle decenije usvojeni su zakoni kojima su uspostavljene institucije nezavisnog nadzora u Srbiji. One su veoma aktivne kada je reč o nadzoru korupcije u sektoru bezbednosti, a njihov potencijal za nadzor povećan je i činjenicom da imaju pristup tajnim podacima. Ovo je važan instrument u nadzoru rada jako zatvorenog sektora bezbednosti. Utoliko je i borba protiv korupcije u ovom sektoru usmerena i na ona sumnjiva postupanja koja su pokrivena „velom tajni” kako bi se zloupotrebe sklonile od očiju javnosti.

Glavni funkcionalni nosilac ove borbe jeste Agencija za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Agencija), a za njom slede Državna revizorska institucija i Komisija za zaštitu prava u javnim nabavkama (u daljem tekstu: Komisija). Indirektnije uključene u borbu protiv korupcije su i institucije Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u daljem tekstu: Poverenik).

U tekstu koji sledi biće prikazani domet i obuhvat raspoloživih instrumenata za borbu protiv korupcije, kojima raspoložu ove institucije, iako većina njih nema u svojim misijama eksplicitno definisanu ovu misiju.

Nezavisnost nadzora

Nezavisni državni organi imaju važnu ulogu u nadzoru i kontroli rada državnih organa, pa tako i u nadzoru sektora bezbednosti. Ove organe bira Narodna skupština, u skladu sa zakonima koji regulišu njihov delokrug rada. Zakoni definišu nezavisnost rada ovih organa i proklamuju zabranu ometanja njihovog rada. Njima su prilikom vršenja kontrole data ovlašćenja pristupa tajnim podacima svih nivoa tajnosti (uz obavezu čuvanja tajne), te podacima koji se odnose na sve vrste nabavki (javne, poverljive i male vrednosti), kao i podacima o ljudskim i materijalnim resursima organa koje kontrolišu. Čelni ljudi ovih organa biraju se na period od 5 ili više godina.¹²⁰ Zaštitnika (na 5 godina), Poverenika (na 7 godina), Državnog revizora (na 5 godina) i predsednika Komisije (na 5 godina) bira Narodna skupština, dok se direktor Agencije (na 5 godina) bira javnim konkursom. Svi ovi organi su za svoj rad odgovorni Narodnoj skupštini, kojoj podnose godišnje izveštaje. Stručnost kadra u ovim institucijama obezbeđena je uslovima za prijem kandidata propisanim u zakonima koji regulišu njihove oblasti delovanja i/ili u Zakonu o državnim službenicima.¹²¹ Takođe, mandat čelnih ljudi ovih institucija duži je od mandata Vlade i Skupštine, čime se nastoji prevazići uticaj vladajućih stranaka na personalna rešenja unutar ovih organa. Čelnici mogu biti prevremeno razrešeni funkcije, ali u dosadašnjoj praksi (od 2005. godine) nije bilo slučajeva smene ovih čelnika tokom dva dosadašnja izborna ciklusa (2008. i 2012. godine). Dosadašnja praksa pokazala je da ove institucije

120 „Zakon o Zaštitniku građana.” *Službeni glasnik RS* 79/2005 i 54/2007, čl. 4; „Zakon o državnoj revizorskoj instituciji.” *Službeni glasnik RS* 101/2005, 54/2007 i 36/2010 čl. 20; „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.” *Službeni glasnik RS* 120/2004 čl. 30 (Poverenik se bira na period od 7 godina); „Zakon o javnim nabavkama.” *Službeni glasnik RS* 116/08, čl. 102.

121 „Zakon o državnim službenicima.” *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008 i 104/2009.

odgovorno, kompetentno i nepristrasno sprovode nadzor korupcije u sektoru bezbednosti. Takav odnos uticao je na to da javnost ima dosta poverenja u rad ovih institucija.

Ko su glavni akteri nezavisnog nadzora?

Agencija za borbu protiv korupcije, kao jedna od najvažnijih institucija u borbi protiv korupcije, počela je rad januara 2010. godine. Kao institucija sa jakom preventivnom ulogom, ona treba da, u koordinaciji sa drugim organima javne vlasti, civilnim sektorom, medijima i javnošću, poboljša stanje u oblasti borbe protiv korupcije. Agencija pre svega ima zadatak da kontroliše imovinu političkih funkcionera i povezanih lica, rešava sukobe interesa, kontroliše trošenje tokom izbornih kampanja, nadzire finansiranje političkih partija, uspostavlja međunarodnu saradnju u borbi protiv korupcije, te pokreće inicijative za donošenje ili izmenu postojećih zakonskih i podzakonskih rešenja u oblasti borbe protiv korupcije. Delokrug rada Agencije i njena ovlašćenja definisani su Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije¹²², Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti¹²³ i Zakonom o opštem upravnom postupku¹²⁴. U borbi protiv korupcije Agencija može izricati mere upozorenja funkcionerima, potom mere javnog objavljivanja preporuka za razrešenje sa dužnosti, odnosno mere javnog objavljivanja povrede Zakona o Agenciji. Nakon izricanja ovih mera, Agencija pokreće inicijativu za razrešenje funkcionera i podnosi je organu u kome funkcioner radi, uz obavezu izveštavanja Agencije o preduzetim merama u roku od 60 dana. U slučaju povrede zakona, Agencija obaveštava nadležni organ radi pokretanja disciplinske, prekršajne ili krivične odgovornosti, uz obavezu izveštavanja Agencije o preduzetim merama u roku od 90 dana.

Državna revizorska institucija osnovana je 2005. godine Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji i predstavlja najviši organ revizije javnih sredstava Republike Srbije. Kao samostalan i nezavisan organ, ova institucija podnosi redovne godišnje izveštaje Narodnoj skupštini Srbije. Glavni zadatak ove institucije jeste reviziranje javnih sredstava, donošenje i izmena podzakonskih akata, predlaganje zakona Narodnoj skupštini, propisivanje kriterijuma za vršenje revizije po međunarodnim standardima i obučavanje revizora. Delokrug rada DRI propisan je Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji¹²⁵ i pratećim podzakonskim aktima. U okviru svojih ovlašćenja Revizor može od organa u čijem su radu uočene nepravilnostima zahtevati da primeni mere ispravke postojećeg stanja. U zavisnosti od veličine nepravilnosti, Revizor može sledstveno podnositi krivične ili prekršajne prijave ili tražiti razrešenje odgovornog lica, kao i izvestiti Narodnu skupštinu o uočenim nepravilnostima u radu državnog organa.

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki jeste treći nezavisni državni organ koji ima direktnu nadzornu ulogu. Iako je rad ove institucije utemeljen na Zakonu o javnim nabavkama iz 2008. godine¹²⁶, na njeno osnivanje čekalo se dve godine, tačnije tek je u oktobru 2010. godine Narodna skupština izabrala prve članove ove Komisije. Kao drugostepeni organ, ova Komisija može da usvaja ili odbacuje žalbe (zaključkom ili rešenjem) ponuđača i/ili Uprave za javne nabavke, javnog pravobranioca ili drugog državnog organa koji nadzire poslovanje naručioca (u slučajevima kada je reč o povredi javnog interesa). Podneti zahtev ima „automatsko suspenzivno dejstvo”, što znači da se postupak javne nabavke obustavlja do rešavanja zahteva. Kako ovaj instrument ne bi služio sabotiranju javnih nabavki, zakonom su propisani tačni rokovi i uslovi u kojima se zahtev za zaštitu

122 „Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije.” *Službeni glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010 i 66/2011.

123 „Zakon o finansiranju političkih aktivnosti.” *Službeni glasnik RS*, br.43/2011.

124 „Zakon o opštem upravnom postupku.” *Službeni list SRJ*, br. 33/97 i 31/2001 i *Službeni glasnik RS*, br. 30/2010.

125 „Zakon o državnoj revizorskoj instituciji.” *Službeni glasnik RS*, br. 101/2005, 54/2007 i 36/2010.

126 „Zakon o javnim nabavkama.” *Službeni glasnik RS*, br. 116/2008,

prava može podneti. Obustava javne nabavke ne stupa na snagu jedino onda kada bi značajno ugrozila interese Republike Srbije.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti prevashodno se bavi dvema delatnostima navedenim u svojoj tituli, a te aktivnosti posledično utiču na prevenciju korupcije. Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja¹²⁷ ustanovljena je 2004. godine i institucija Poverenika, a njegove ingerencije proširene su i na zaštitu podataka o ličnosti donošenjem zakona¹²⁸ koji reguliše ovu oblast 2008. godine. U borbi protiv korupcije instrument slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja omogućio je onima koji traže informacije da te podatke dobiju na zakonom utvrđen način, odnosno omogućio je da bude sankcionisano nepostupanje državnih organa po tim zahtevima. Ovo pravo je naknadno i definisano Ustavom RS, a samim zakonom uvedena je i obaveza državnih organa da objavljuju Informator – publikaciju koja sadrži tipske informacije o organu javne vlasti – što će omogućiti kontrolu i nadzor nad tim organom. Poverenik može da donosi rešenja koja su izvršna (nema mogućnosti žalbi na njegova rešenja), ali njihovo izvršenje obezbeđuje Vlada RS. Takođe, poslednjim izmenama zakona ovaj organ dobio je i izvršna ovlašćenja, odnosno ovlašćenje da novčanim kaznama u iznosu do 200.000 dinara kažnjava organe za nepostupanje.

Zaštitnik građana jeste institucija čije je postojanje definisano u Ustavu¹²⁹, a čiji su delokrug rada i ovlašćenja definisani Zakonom o zaštitniku građana iz 2005. godine¹³⁰. U borbi protiv korupcije najvažniji je rad ove institucije u oblasti *dobre uprave*. Zaštitnik može da preporuči razrešenje funkcionera ili da inicira disciplinski postupak, ali i da podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog i krivičnog postupka, kao i da predloži usvajanje nekog zakona ili podzakonskog akta.

Vidljivi oblici korupcije u sektoru bezbednosti

Građani imaju priliku da se redovno, tačnije jednom godišnje, upoznaju s izveštajima nezavisnih državnih organa koji se odnose na prethodnu godinu. Ove izveštaje organi podnose Narodnoj skupštini u martu svake godine, a dostupni su i na internet-prezentacijama tih institucija. Takođe, postoje i prilike kada ovi organi javno objavljuju vanredne izveštaje. Odnedavno, izmenama Poslovnika, Narodna skupština ima obavezu da razmatra ove izveštaje (što do sada nije bila praksa), mada nisu predviđene nikakve konsekvence za uočene nepravilnosti u radu.

Kada je reč o akterima sektora bezbednosti, može se primetiti da su tri posmatrane institucije (MO, MUP i BIA) retko pominjane u izveštajima ovih nadzornih tela. Tako, Godišnji izveštaj Agencije pominje jedino MUP (u oblasti potencijalne saradnje i unapređenja poslovanja Agencije). U izveštaju Komisije ne pominje se u poslednjoj godini nijedan od ovih aktera. Državni revizor je pak prvi put kontrolisao rad MUP-a i MO (završni računi ovih ministarstava za 2010. godinu), što je dovelo do zahteva za podnošenje prekršajnih prijava protiv 5 pripadnika MUP-a i 2 pripadnika MO.¹³¹ Kako je revizor istakao, od 193 prijave koje je podneo, sud je doneo samo 7 pravosnažnih presuda, kao i 15 presuda u prvom stepenu. Takođe, kazna od 20.000 dinara za zloupotrebe u javnim nabavkama smešno je mala i nefunkcionalna, te se on zalaže za pooštavanje kaznene politike.¹³² Zaštitnik

127 „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.” *Službeni glasnik RS* 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.

128 „Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.” *Službeni glasnik RS* 97/2008 i 104/2009.

129 „Ustav RS.” *Službeni glasnik RS* 98/2006, član 138.

130 „Zakon o zaštitniku građana.” *Službeni glasnik RS* 79/2005 i 54/2007.

131 „Saopštenje DRI, 20. 2. 1012. godine. <<http://www.dri.rs/cir/mediji/saopstenja-za-javnost/77--20-2012-.html>>.

132 „Sretenović: Nezadovoljan sam zbog malog broja presuda.” *Politika*, 13. 9. 2012. <<http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Sretenovic-Nezadovoljan-sam-zbog-malog-broja-presuda.sr.html>>.

građana je u izveštaju za 2011. godinu intervenisao kada je u pitanju bilo ostvarivanje prava na dobru upravu kako bi bio smanjen rizik od pojave korupcije. Naime, zbog prevelikih gužvi prilikom izdavanja ličnih dokumenata, Zaštitnik je predložio niz mera koje je MUP delimično ili u celosti prihvatio. Utvrđeno je da je kvalitet rada ovog Ministarstva nešto bolji, čime je i smanjena mogućnost zloupotrebe položaja time što bi se ova dokumentacija građanima izdavala „preko veze ili za sticanje materijalne koristi”.¹³³ U godišnjem izveštaju Poverenika za 2010. godinu iznesena je ocena¹³⁴ da je najveći broj uskraćenih informacija građanima bio u vezi sa raspolaganjem javnim sredstvima i sumnjom na korupciju.

Beogradski centar za bezbednosnu politiku poslao je tokom 2012. godine niz upitnika (i dobio odgovore na njih) nezavisnim državnim organima, želeći da iscrpnije utvrdi efekte i domete njihove borbe protiv korupcije u sektoru bezbednosti. Na osnovu tih saznanja, u protekle dve godine (2010–2012) bilo je nekoliko slučajeva koje BCBP može uvrstiti u „rizična mesta od pojave korupcije”.

Državna revizorska institucija je, nakon objavljivanja izveštaja revizije za 2010. godinu kojim su obuhvaćeni i Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova, predala zahtev za pokretanje prekršajnih prijava protiv 5 lica iz MUP-a i protiv 2 lica iz MO, mada dalja sudbina ovih prijava nije poznata. U toj godini je, osim ova dva ministarstva, DRI izvršila reviziju 42 druga pravna lica i podnela 181 prijavu protiv državnih funkcionera, a od toga protiv 7 funkcionera iz sektora bezbednosti.¹³⁵

Agencija za borbu protiv korupcije je tokom 2010. godine dobila 15 predstavi građana koje su se odnosile na korupciju u MUP-u i jednu koja se odnosila na BIA, dok je u 2011. godini bilo 15 predstavi protiv MUP-a i jedna protiv Ministarstva odbrane. U ovom periodu, Agencija nije kontrolisala imovinu pripadnika VOA, VBA i BIA, jer se nije javila „*ad hoc* potreba” za kontrolisanje pripadnika ovih službi, niti su oni bili obuhvaćeni godišnjim planom provere funkcionera.¹³⁶ U avgustu 2012. godine Agencija je podnela prekršajnu prijavu protiv bivšeg ministra odbrane Dragana Šutanovca zbog neprijavljene imovine (što je bila njegova zakonska obaveza). Kako Agencija nema mandat da vrši istražne radnje, ova prijava je podneta nadležnom tužilaštvu.¹³⁷ U javnosti se mogu naći i komentari o tome kako se postupci protiv funkcionera pokreću tek nakon njihovog odlaska s vlasti, „što ostavlja gorak ukus u ustima”.¹³⁸

U odgovoru na upitnik BCBP-a¹³⁹ Komisija je navela da je u posmatranom periodu primila jedan zahtev za zaštitu prava koji je pokrenut protiv BIA, 24 zahteva protiv MUP-a i 26 zahteva protiv MO. Od toga, usvojeno je 19 zahteva i obustavljen je proces javne nabavke u MO, a 6 zahteva je odbačeno, dok je jedan još bio u postupku rešavanja. U MUP-u je usvojeno 13 zahteva i obustavljen je proces nabavke, dok su ostali zahtevi odbačeni, kao i zahtev za zaštitu prava tokom nabavke čiji je

133 Zaštitnik građana. „Redovan godišnji izveštaj za 2011. godinu.” 2011: 111. <<http://www.zastitnik.rs/attachments/Redovan%20godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202011%20godinu.doc>>.

134 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. „Godišnji izveštaj za 2010. godinu.” <<http://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=izvestaj%20poverenika%202010&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.poverenik.rs%2Fyu%2Fo-nama%2Fgodisnji-izvestaji%2F1018-izvestaj-poverenika-za-2010-godinu.html&ei=GshAUMvjDNDesgaWnoHQAg&usq=AFQjCNHNe3uQ54Yv413XsE1J-d4oAWA9CA>>.

135 DRI. „Saopštenje 20. februar 2012. godine.” 20. 2. 2012. <<http://www.dri.rs/cir/mediji/saopstenja-za-javnost/77--20-2012-.html>>.

136 BCBP. „Odgovor na upitnik Beogradskog centra za bezbednosnu politiku upućen Agenciji za borbu protiv korupcije.” 19. 3. 2012.

137 Videti saopštenje Agencije <http://www.acas.rs/sr_cir/praksa-agencije/odluke-odbora/728-agencija-podnelakrivicnu-prijavu-protiv-sutanovca.html>.

138 „Stojilković – loša praksa – postupci tek kad odu s vlasti.” *Politika*, 8. 10. 2012. <<http://www.politika.rs/vesti/najnovije-vesti/StojilkoviLosa-praksa-postupci-tek-kad-odu-sa-vlasti.lt.html>>.

139 BCBP. „Odgovor na upitnik Beogradskog centra za bezbednosnu politiku upućen Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.” 12. 3. 2012.

naručilac BIA. Uvidom u listu dostupnih rešenja¹⁴⁰ može se utvrditi da je najveći broj zahteva vezan za nabavke svakodnevnih potrepština (kancelarijski pribor, održavanje, prehrana, garderoba). Nabavke specifičnih stvari za potrebe sektora bezbednosti (naoružanje, posebna oprema itd.) najčešće se obavljaju u skladu sa Uredbama o poverljivim nabavkama.¹⁴¹

Poverenik je tokom 2010. godine registrovao 2 žalbe protiv VBA, 1 protiv BIA i 167 protiv MUP-a. Od toga, rešeno je 124 žalbe pokrenute protiv MUP-a (93 su bile osnovane), od kojih se 8 odnosilo na moguću korupciju. Žalba protiv BIA koja se odnosi na javne nabavke još uvek se procesuiraju. Tokom 2011. godine povodom rada MUP-a upućene su čak 202 žalbe, kao i jedna žalba protiv BIA. Od žalbi upućenih MUP-u, 44 je rešeno, od čega je 39 bilo osnovano, a 23 bi mogle da imaju elemente korupcije. Žalba protiv BIA još uvek je u procesu rešavanja, ali se ne odnosi na moguću korupciju. Ukoliko neka institucija ne izvrši Poverenikovo rešenje, Vlada RS treba da obezbedi izvršenje tog rešenja, ali se to u dosadašnjoj praksi nikad nije dogodilo.

Ombudsman je u protekle dve godine zabeležio nekoliko slučajeva koji predstavljaju *rizik od pojave korupcije*. Jedna od važnijih aktivnosti koju je preduzeo Ombudsman predstavlja objavljivanje vanrednog izveštaja o preventivnoj kontrolnoj poseti BIA.¹⁴² U ovom slučaju nije reč o radu BIA koji je povezan sa korupcijom, već o upotrebi (i interpretaciji) zakonskih ovlašćenja BIA zarad provere kandidata za izbor sudija. Nekolicina oštećenih građana obratila se Ombudsmenu želeći da zaštiti svoja prava, te je na osnovu vanredne kontrolne posete Zaštitnik sastavio pomenuti izveštaj sa preporukama. Preporuke su bile upućene BIA, ali i drugim organima. Bezbednosno-informativna agencija ispunila je u najvećoj meri preporuke Zaštitnika građana.¹⁴³ Drugi sličan slučaj u kome je BIA upotrebljena za bezbednosnu proveru zaposlenih odnosi se na Agenciju za kontrolu letenja. Naime, u pomenutom slučaju BIA je za potrebe Agencije za kontrolu letenja izvršila bezbednosnu proveru zaposlenog ove Agencije, nakon čega je proveravanoj osobi prekinut radni odnos. Problem je u tome što je provera rađena na osnovu poverljivog podzakonskog akta, koji datira još iz vremena postojanja SFRJ. Rezultat i ove aktivnosti bilo je usvajanje (kreiranjem podzakonskog akta) preporuke Zaštitnika o utvrđivanju tačnog kruga institucija koje BIA kontraobaveštajno štiti, jer je za Zaštitnika „neprihvatljivo postojanje poverljivih podzakonskih akata”.¹⁴⁴ Oba slučaja su indikativna, jer se odnose na netransparentno i nedovoljno zakonski utvrđeno upravljanje ljudskim resursima (zloupotrebom aktera sektora bezbednosti), što predstavlja rizik od pojave korupcije u sektoru bezbednosti.

Tokom kontrole Zaštitnik je nekoliko preporuka dao Ministarstvu odbrane (najmanje 3 slučaja), dok se preporuke Ministarstvu unutrašnjih poslova najviše odnose na nečovečno postupanje. Jedna preporuka iz oblasti dobre uprave u vezi je sa rizikom od pojave korupcije. Reč je o preporuci da se poboljša rad ovog Ministarstva kada je u pitanju izdavanje ličnih dokumenata građanima, što je MUP delimično usvojio. U Ministarstvu odbrane je pak indikativan slučaj zaposlenog u VOA, koji je zbog nepovoljne ocene dobio premeštaj na drugo radno mesto, par stotina kilometara od mesta

140 Stranica sa rešenjima Komisije. <<http://www.kjn.gov.rs/odluke.html?vrstaOdlukeId=0&searchNarucilaC=%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE&position=0>>.

141 Tri uredbe koje definišu posebne nabavke za MO, MUP i BIA: „Uredba o sredstvima za posebne namene.” *Službeni glasnik RS*, br. 29/2005; „Uredba o sredstvima posebne namene.” *Službeni glasnik RS*, br. 82/2008 i „Uredba o određivanju sredstava za posebne namene za potrebe Bezbednosno-informativne agencije.” *Službeni glasnik RS*, br. 21/2009.

142 Zaštitnik građana. „Izveštaj o preventivnoj kontrolnoj poseti Zaštitnika građana bezbednosno informativnoj agencijisa preporukama i mišljenjima.” 13. 3. 2010. <http://www.ombudsman.rs/attachments/791_761_izvestaj%20finalprint.doc>.

143 BIA. „Obaveštenje Bezbednosno-informativne agencije o postupanju.” 14. 4. 2010. <http://www.ombudsman.rs/attachments/791_odgovor%20BIA%20o%20postupanju.pdf>.

144 Zaštitnik građana. „Odluka o određivanju poslova kontraobaveštajne zaštite saveznih organa i organizacija koje neposredno vrši Služba državne bezbednosti u Saveznom sekretarijatu za unutrašnje poslove je zastareo propis koji nikada nije objavljen, utvrdio je Zaštitnik građana.” 28. 12. 2011. <http://www.ombudsman.rs/attachments/1678_1966-10%20%20preporuka%20BIA.doc>.

stanovanja. Žalba se odnosila na nezakonito i pristrasno ocenjivanje zaposlenog, a Zaštitnikova preporuka¹⁴⁵ bila je da zaposleni bude vraćan na prethodno radno mesto ili na mesto istog ranga unutar MO, kao i da ocenjivanje rada bude ponovljeno i utemeljeno na zakonu i podzakonskim aktima. Ishod ovog slučaja još uvek nije poznat javnosti. Dakle, Zaštitnik građana najviše se fokusirao na upravljanje ljudskim resursima u institucijama sektora bezbednosti.

Kapaciteti za nadzor nezavisnih državnih organa i problemi u njegovom sprovođenju

U odnosu na ovu praksu s pravom se valja upitati šta su, zapravo, ove institucije u mogućnosti da kontrolišu. Naime, iako zakon daje određena ovlašćenja, „đavo uvek čuči u sitnicama”. Tako je delanje nezavisnih državnih organa najčešće sputano manjkom dodeljenih resursa za rad. Svi navedeni nezavisni državni organi nemaju dovoljan broj zaposlenih u odnosu na broj sistematizovanih radnih mesta. Iako je podzakonskim aktima predviđen, broj zaposlenih je često manji zbog nedovoljnog ili loše strukturisanog budžeta koji je dodeljen ovim institucijama. Osim ljudskih resursa, često im nedostaju i adekvatan prostor i oprema, pa tako Ombudsman odnedavno ima sedište na jednoj adresi, a ne na nekoliko (i dalje nedovoljan prostor), dok je Agencija za borbu protiv korupcije dobila prostorije tako što je država kupila diskutabilnu nekretninu umesto da joj (Agenciji) Uprava za zajedničke poslove dodeli prostor na koji zakonom imaju pravo. Ovom kupovinom je i potkopan kredibilitet te institucije zbog kontroverznog vlasništva nad nekretninom.¹⁴⁶ Revizor pak ima problema i sa prostorom i sa ljudstvom, jer, po njegovim rečima, „revizori na tržištu zarađuju više nego što država može da ih plati”, a smešteni su na četiri lokacije u Beogradu, što otežava svakodnevnu komunikaciju i povećava troškove. Ni Poverenikovo osoblje nije u punom sastavu, što i ovoj instituciji otežava rad.

Tabela 8: Pregled ljudskih i materijalnih resursa nezavisnih državnih organa

	Agencija za borbu protiv korupcije	Državna revizorska institucija	Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	Zaštitnik građana	Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti
Broj sistematizovanih radnih mesta	123	416	70	54	69
Broj zaposlenih	113	29	36	47/74 (+ privremeno zaposleni i zamene)	40
Prostorije za rad	Odnedavno obezbeđen, ali spornom kupovinom nekretnine od supruge „kontroverznog biznismena”	Na četiri odvojene lokacije u Beogradu	Ima prostorije	U skorije vreme dobijene adekvatnije prostorije, ali lift nije radio, te osobe sa invaliditetom nisu mogle da dođu do Ombudsmana	Ima prostorije

*Prema dostupnim podacima iz Informatora ovih institucija

145 Zaštitnik građana. „Zaštitnik građana utvrdio propuste u radu Vojnoobaveštajne agencije Ministarstva odbrane.” 20. 3. 2012. <http://www.ombudsman.rs/attachments/2220_Preporuka%20VOA.doc>.

146 „Vlada ne odustaje od sporne kupovine zgrade za 4,5 miliona evra.” Blic, 27. 3. 2012. <<http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/314108/Vlada-ne-odustaje-od-sporne-kupovine-zgrade-za-45-miliona-evra>>.

Osim ovih nedostataka, problem predstavlja i odnos sa nadležnim organima Vlade. Naime, odnos Vlade prema nezavisnim državnim organima najviše nalikuje odnosu roditelja prema pastorcima – oni su kao nužno zlo, a neretke su prilike u kojima se ovim institucijama uskraćuje pomoć, odnosno zakonom obavezujuća podrška. Mera njihove nezavisnosti ogleda se u dodeli prostora za rad, ljudskih i materijalnih resursa, obezbeđivanju izvršenja rešenja, prolongiranju rokova za usvajanje podzakonske regulative, kao i probijanjem rokova za izbor i reizbor čelnih ljudi ovih institucija. U intervjuima medijima, predstavnici ovih institucija ističu da su često izloženi pritiscima. Tako, na primer, Državni revizor navodi da je na njegovu instituciju vršen direktan i indirektan pritisak¹⁴⁷, mada je u odgovoru na upitnik BCBP-a odrično odgovorio na pitanje da li je bilo ovakve vrste pritiska iz sektora bezbednosti¹⁴⁸. Reizbor Zaštitnika građana „visio je o koncu” u poslednjem mandatu, pri čemu je pretila opasnost da će isteći zakonom predviđen rok za ovu aktivnost, a slično se dogodilo i tokom reizbora Poverenika. Agenciji za borbu protiv korupcije greškom je uskraćen budžet, koji je dat instituciji koja je u 2010. godini ugašena – Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa. Naredne godine ovakva praksa je nastavljena: uputstvo za pripremu budžeta za 2011. godinu dospelo je na adresu Agencije 7 dana pre isteka roka za predaju budžeta, jer je prethodno poslato na adresu pomenutog ugašenog odbora. Na adresu ovog obora pojedina ministarstva i dalje šalju dopise umesto da ih šalju Agenciji.¹⁴⁹ Indikativnu meru diskriminacije prema ovim organima predstavlja i rebalans budžeta 2011. godine, kada su ovim telima nesrazmerno ukinuta sredstva između 14% i 30%.¹⁵⁰

Još jedan problem koji onemogućava efikasan nadzor nezavisnih državnih organa predstavlja i relativna „mladost” nekih institucija, poimence Revizora i Agencije. Naime, Revizor je, uzorkujući svake godine organe koje će kontrolisati, prvi put radio reviziju MO i MUP-a, dok BIA još nije došla na red. Tokom kontrole ova institucija vršila je proveru zakonitosti trošenja sredstava, dok drugu funkciju, proveru svrsishodnosti nabavki, još nije počela da praktikuje. U odgovorima na upitnik BCBP-a rečeno je da Revizor tek treba da počne da kontroliše svrsishodnost, i to od 2013. godine. Da bi ovo bilo sprovedeno, potreban je odabrani kadar koji se razume u poslovanje kontrolisane institucije, što je resurs kojim DRI još uvek nedovoljno raspolaže. Odsustvo ove vrste kontrole dovelo je i do slučaja u kome je BIA, pozivajući se na Uredbu o nabavi sredstava za posebne namene, kupila nameštaj za svoje kancelarije od firme verenice jednog od potpredsednika tadašnje Vlade. Strahuje se da ovo nije jedini slučaj nenamenskog trošenja sredstava poreskih obveznika, koje prolazi zahvaljujući nedovoljno razvijenim kapacitetima za kontrolu i nadzor.

Agencija za borbu protiv korupcije radi tek dve godine, a to utiče i na domet kontrole imovine funkcionera. Upitani da li su u svojoj dosadašnjoj praksi uočili nedoslednosti u prijavljenoj imovini funkcionera (u sektoru bezbednosti), odgovorili su: „U postupku provere nisu uočene nedoslednosti u prijavljivanju imovine navedenih funkcionera, ali treba imati u vidu da su pojedini podneli samo jedan, a neki dva izveštaja, zbog čega je u tako kratkom periodu praćenja veoma teško uočiti nedoslednosti i nesklad između imovine i prihoda. Treba imati u vidu da se tek nakon perioda dužeg od 2 godine (koliko Agencija funkcioniše) suštinski može govoriti o pravom praćenju i kontroli imovine funkcionera.”¹⁵¹

147 „Pod lupom revizora svaki javni dinar.” *Politika*, 27. 8. 2012. <<http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Pod-lupom-revizora-svaki-javni-dinar.lt.html>>.

148 „Odgovor na upitnik Beogradskog centra za bezbednosnu politiku upućen Državnoj revizorskoj instituciji.” BCBP, 29. 3. 2012.

149 Agencija za borbu protiv korupcije. „Saopštenje povodom Uputstva za pripremu budžeta za 2011. godinu.” 10. 9. 2010. <http://www.acas.rs/sr_lat/aktuelnosti/191-saopstenje-povodom-uputstva-za-pripremu-budžeta.html>.

150 Marko Milošević. „Kako da izgrade integritet nezavisne institucije koje se bore protiv korupcije u Srbiji?” BCBP, septembar 2011. <http://www.bezbednost.org/upload/document/milosevic_2011_kako_da_izgrade.pdf>

151 „Odgovor na upitnik Beogradskog centra za bezbednosnu politiku upućen Agenciji za borbu protiv korupcije.” BCBP, 19. 3. 2012.

Moguća poboljšanja rada nezavisnih državnih organa u borbi protiv korupcije

Pored nedostatka ljudskih i materijalnih resursa, a katkad i političke volje, na rad nezavisnih državnih organa utiču i neke sistemske prepreke, kao što su postojanje određenih, odnosno nepostojanje određenih ovlašćenja. Jednu od najvećih prepreka za efikasnu borbu predstavlja i jedno rešenje u Zakonu o prekršajima.¹⁵² Kako prekršaj zastareva u roku od godinu dana, prema rečima predstavnika DRI, „za većinu prekršaja sankcionisanih navedenim priopisom, ukoliko se revidiraju akti o proteklom poslovanju korisnika javnih sredstava, zastarelost nastupiti pre nego što postupak revizije počne”.¹⁵³ Ista ograničenja važe i za postupanje Poverenika, Agencije i Ombudsmana. Utoliko su, u odgovorima na upitnik BCBP-a, i Poverenik i Revizor bili saglasni u iskazu da Zakon o prekršajima treba korigovati, te rok zastarevanja produžiti sa jedne na tri (predlog Revizora), odnosno na pet (predlog Poverenika) godina.

OKVIR 11: ZAŠTITA „DUVAČA U PIŠTALJKU” U SRBIJI

Od jula 2011. godine lica koja upozoravaju na korupciju mogu ostvariti pravo na zaštitu u skladu sa odredbama „Pravilnika o zaštiti uzbunjivača”. Ovaj akt predviđa da uzbunjivač/ „duvač u pištaljku” (*eng. whistleblower*) može biti zaštićen od toga da ne bude otpušten i da ne doživi diskriminaciju na radnom mestu gde je prijavio korupciju. Ipak, mere zaštite garantovane ovim pravilnikom nisu velike – ukoliko se poslodavac sveti uzbunjivaču, Agencija će javno objaviti ime poslodavca na svojoj internet-prezentaciji. Slučaj zaštite uzbunjivača u zdravstvu, Bojane Bokorov, koja je upozoravala na korupciju u svom institutu govori o manjkavosti ove zaštite. Ona je, naime, dobila otkaz na medicinskom fakultetu**, gde je takođe radila. Iako se uzbunjivačima u Srbiji garantuje anonimnost, uveliko su poznata imena najznačajnijih uzbunjivača, što dovoljno govori o efikasnosti ove zaštite u Srbiji. Da situacija bude gora, zaštita uzbunjivača u sektoru bezbednosti još je kompleksnija, jer se za otkrivanje zloupotreba označenih nekim stepenom tajnosti, po odredbama Zakona o tajnosti podataka, uzbunjivač može i krivično goniti za nanošenje štete nacionalnoj bezbednosti (za razliku od prekršajne odgovornosti sa kojom su suočeni uzbunjivači u drugim oblastima).

Pomenuta vrsta međe može se prevazići ukoliko nezavisni državni organi sprovode vanredne kontrole i nadzor, za šta treba povoda. Taj povod je najčešće neka vrsta insajderske informacije, odnosno upozorenja nekoga iz sistema ili nekoga ko je oštećen na to da postoji nepravilnost u radu. Ovde pak dolazimo i do drugog ograničenja, a to je nedovoljna zaštita uzbunjivača. U praksi se pokazalo da trenutno (pod)zakonsko rešenje¹⁵⁴ ne nudi dovoljne garancije zaštite, a samim tim ne ohrabruje pojedince da prijavljuju slučajeve korupcije u svojoj radnoj sredini. Rešenje ovog problema leži u zakonskom regulisanju (a ne u regulisanju pravilnikom, kao do sada) zaštite uzbunjivača, te davanjem statusa *lex specialis* tom zakonu. To bi značilo da bi ovaj zakon imao pravo prvenstva u odnosu na druge zakone u oblastima koje mogu imati veze sa korupcijom.¹⁵⁵ Došlo je do izvesnih pomaka u

152 „Zakon o prekršajima.” *Službeni glasnik RS*, br. 101/2005, 116/2008 i 111/2009, član 76, stav 1.

153 „Odgovor na upitnik Beogradskog centra za bezbednosnu politiku upućen Državnoj revizorskoj instituciji.” BCBP, 29. 3. 2012.

154 Agencija za borbu protiv korupcije. „Pravilnik o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju.” <http://www.acas.rs/images/stories/Pravilnik_o_zastiti_uzbunjivaca.doc>.

155 Status *lex specialis* ima Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u svim oblastima koje se odnose na slobodan pristup informacijama. Tako, na primer, odredba iz člana 5 Zakona o policiji, po kojoj se informacija daje građanima ako za nju postoji opravdan razlog, ništavna je, jer se Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja tvrdi da za traženje informacije ne treba da postoji nikakav razlog.

ovom smeru, jer je Poverenik sastavio radnu grupu za izradu Nacrta zakona o zaštiti uzbunjivača.¹⁵⁶ Ovaj nacrt bi trebao da bude u skladu sa Rezolucijom parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1729 (iz 2010. godine).¹⁵⁷ Na taj način bi se i zahvat zaštite proširio kako na javni, tako i na privatni sektor, ali i na oružane snage i specijalne službe. Takođe, odredbe zakona bi po ovoj rezoluciji trebalo dodatno da kodifikuju i oblasti iz Zakona o radu, Zakona o javnom informisanju, Krivičnog zakonika, Zakona o krivičnom postupku, kao i specifične antikorupcijske prakse.

Postoji prostor da se poveća efikasnost rada Poverenika. Naime, kako Vlada ne izvršava Poverenikova rešenja (nijedno rešenje u dosadašnjoj praksi), potencijalno rešenje ovog problema može biti proširenje Poverenikovih nadležnosti. U odgovoru na upitnik BCBP-a, Poverenik je odgovorio da bi „najbolje rešenje bilo kada bi Poverenik imao ovlašćenje da sam vodi prekršajni postupak, kakve prakse postoje u uporednom pravu (npr. u Sloveniji)¹⁵⁸. Međutim, sa stanovišta postojećih uslova rada i time ograničenih kapaciteta službe Poverenika, to za sada ne bi bilo realno u uslovima prekomerne opterećenosti poslovima iz okvira sadašnje nadležnosti.”¹⁵⁹

Zaključak

Od nastanka prvih nezavisnih državnih organa u Srbiji (2004. godine, osnivanjem službe Poverenika) pa do danas proteklo je malo vremena da bi sve ove institucije ustalile svoj rad. Od zakonskog proglašenja pa do personalnog postavljanja obično je prolazilo dragoceno vreme – Zaštitnik je ozakonjen 2005. godine, a prvi i sadašnji Zaštitnik imenovan je tek 2007. godine. I u slučaju Državnog revizora bila je slična dinamika – Zakonom iz 2005. predviđeno je formiranje institucije, izbor Saveta institucije obavljen je 2007. godine, a sistematizacija radnih mesta 2010. godine. Dodatno kašnjenje donošenja podzakonske regulative samo je još više kočilo rad ovih institucija. To što Vlada nije podržala ova tela indikator je za to da ona, zapravo, više predstavljaju fasadu za ispunjavanje uslova evropskih integracija nego što ih Vlada ozbiljno shvata. Nasuprot ovim zamerkama, u javnosti je uočena stručnost i harizma čelnih ljudi ovih institucija, odakle dobrim delom ove institucije i crpu svoj legitimitet. Preciznih pokazatelja uspešnosti borbe protiv korupcije u sektoru bezbednosti dakako nema – ove institucije nemaju završnu reč, već je imaju Vlada i pravosuđe. Ipak, ove institucije predstavljaju važne aktere u borbi protiv korupcije, čiji se integritet vremenom povećava. Pokazatelj toga jeste i činjenica da čelni ljudi ovih institucija nisu smenjeni nakon smene vlasti 2012. godine, dok ta sudbina nije zaobišla druge čelnike, poput Guvernera Narodne banke Srbije. Takođe, ovlašćenja data ovim organima, kao i rezultati njihovih dosadašnje prakse, pružili su javnosti uvid u aktivnosti aktera sektora bezbednosti i ojačali javni nadzor aktera sektora bezbednosti.

156 „Saopštenje Poverenika od 4. jula 2012. godine.” <<http://www.poverenik.org.rs/you/saopstenja/1383-poverenik-pocinje-sa-izradom-modela-zakona-o-zastiti-uzbunjivaca.html>>.

157 „Rezolucija parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1729.” <<http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta10/eres1729.htm>>.

158 Information Commissioner Republic of Slovenia, *Competencies*, <<https://www.ip-rs.si/index.php?id=235>> 12. 10. 2012.

159 „Odgovor na upitnik Beogradskog centra za bezbednosnu politiku upućen Povereniku.” BCBP, 5. 3. 2012. godine.

* Agencija za borbu protiv korupcije. „Pravilnik o zaštiti lica koje prijavisumnju na korupciju.” <http://www.acas.rs/images/stories/Pravilnik_o_zastiti_uzbunjivaca.doc>.

** „Bojana Bokorov: kako sam ja to zaštićena?” *Pištaljka*, 7. 6. 2012. <<http://pistaljka.rs/home/read/230>>.

Bibliografija

Literatura

Born, Hans and Ian Leigh. *Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih agencija*. Ženeva: Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), 2005.

Varinac, Maletić i dr. *Javne nabavke, novi podzakonski akti – komentar*. Beograd: Public Aktiv, 2010.

Varinac, Savić i dr. *Novi Zakon o javnim nabavkama sa komentarom*. Beograd: Public Aktiv, 2009.

Đorđević, Đorđe. Krivičnopravni aspekti korupcije. U: Đorđe Đorđević, Goran Milošević i Biljana Simeunović-Patić (ur.). *Korupcija u javnoj upravi*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija, 2011: 97–109.

Đorđević, Saša. Zaštita ljudskih prava. U: *Godišnjak reforme sektora bezbednosti*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012 (predstoji objavljivanje).

Zekavica, R. „Pravno-sociološki aspekti problema korupcije policije.” *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, 48(3), 2010: 279–290.

Milenković, Dejan, Slobodan Koprivica i Vladimir Todorić. *Kontrola službi bezbednosti*. Beograd: Centar za novu politiku, 2011.

Milosavljević, Bogoljub. *Gradanski nadzor nad policijom: mogući model za Srbiju*. Beograd: Centar za antiratnu akciju, 2004.

Milošević, Marko. „Kako da izgrade integritet nezavisne institucije koje se bore protiv korupcije u Srbiji?” Beograd: BCBP, septembar 2011.

Mutavdžić, Radenko. „Skeniranje sistema.” *Obrana*, br. 140, 2011: 10–14.

Petrović, P. Nadzor službi bezbednosti na Zapadnom Balkanu: slučaj Srbija. Geneva: DCAF, 2012.

Petrović, P., Odanović; G., Popović; Đ., Savković M. & Radoman, A. J. Country case studies – Serbia. In: Cantwell, D.; Klopfer, F.; Hadžić, M. and Stojanović, S. (ed.). *Almanac on Security Sector Oversight in the Western Balkans*. Belgrade: DCAF, BCSP, 2012.

Petrović, Predrag. Nadzorna i kontrolna uloga izvršne vlasti u sektoru bezbednosti. U: Hadžić, Miroslav (ur.). *Godišnjak reforme sektora bezbednosti*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012 (predstoji objavljivanje).

Ćirić, Jovan; Reljanović, Mario; Nenadić, Nemanja; Jovanović, Marko; Dobrašinović, Dragan i Danilo Pejović. *Korupcija – problemi i prevazilaženja problema*. Beograd: Udruženje javnih tužilacija i zamenika javnih tužilacija, 2010.

Fatić, Srđan Korać, et al. *Etički standardi za kriminalističko-obaveštajni rad*. Beograd: Centar za bezbednosne studije, 2011.

Hadžić, Miroslav (ur.). *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2006–2008*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2010.

„Direktor VBA: u Vojski Srbije nema značajne korupcije.” *Glas javnosti*, 17. novembar 2010.

„Skeniranje sistema: Intervju sa general-potpukovnikom Petrom Radojčićem, direktorom Inspektorata odbrane.” *Odbrana*, 15. jul 2011.

Andersson, Lena. Internal Control. In: Aepli, Pierre (ed.). *Toolkit on Police Integrity*. Geneva: Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2012: 159–188.

Armstrong, E. *Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues*. New York: United Nations, 2005.

Barker, T. and Roebuck, J. *An Empirical Typology of Police Corruption: A Study in Organizational Deviance*. Springfield: C. C. Thomas, 1973.

Born, H. and I. Leigh. *Making intelligence accountable: legal standards and best practice for oversight of intelligence agencies*. Publishing House of the Parliament of Norway, 2005.

Born, H. and I. Leigh. *Democratic Accountability of Intelligence Services*. Center for Peace and Security Studies, 2010.

Brian Snow and C. Brooks. „Privacy and security: An ethics code for US intelligence officers.” *Communications of the ACM* 52(8), 2009: 30–32.

Caparini, M. Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. In: Hans Born and M. Caparini. (eds). *Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants*. Aldershot, Ashgate, 2007.

Donnelly, Chris. Security Sector Reform: Central and Eastern Europe. In: Bryden, Alan and Hänggi, Heiner. (eds). *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Geneva: DCAF, 2004.

Gill, P. The Evolution of the Security Intelligence Debate in Canada since 1976'. In: Farson, Anthony Stuart; Stafford, David and W. K. Wark. (eds). *Security and Intelligence in a Changing World*. London: Frank Cass, 1991.

Hersh, S. M. *The Stovepipe*. The New Yorker, 2003.

Hulnick, A. S. „What’s wrong with the Intelligence Cycle.” *Intelligence and national Security* 21(6), 2006: 959–979.

International Crisis Group. „Azerbaijan: Vulnerable Stability.” 2010. *Prema*: Borzel, Tanja A. and Pamuk, Yasemin. „Pathologies of Europeanization: Fighting Corruption in the Caucasus.” KFG Working Paper No. 26, 2011.

Johnson, L. K. *Handbook of intelligence studies*. Taylor & Francis, 2007.

Klockars, C.B. et al. *Enhancing Police Integrity*. Dordrecht: Springer, 2006.

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

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

Matei, F. C. and T. Bruneau. „Intelligence reform in new democracies: factors supporting or arresting progress.” *Democratization* 18(3), 2011: 602–630.

McCrie, Robert. *Security Operations Managment*. Oxford: Butterworth–Heinemann, 2007.

- Michael Kunczik, A. Z. *Uvod u znanost o medijima i komunikologiju*. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert, 2006.
- Morris, S. D. „Forms of Corruption.” *CESifo DICE Report*(2), 2011.
- Newburn, T. *Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature*. London: Home Office, Policing and Reducing Crime Unit, 1999.
- Peter Gill and M. Phythian. *Intelligence in an insecure world*. Cambridge, Polity, 2006.
- Pope, Jeremy. *The elements of a National Integrity System*. Transparency International, 2000.
- Prenzler, T. *Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity*. London: CRC Press, 2009.
- Punch, M. „Police corruption and its prevention.” *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8(3), 2000: 301–324.
- Pyman, Mark and Wegener, Anne-Christine. *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: 20 Practical Reforms*. London: Transparency International Defence and Security Programme, 2011.
- Pyman, Mark. *Building Integrity and countering corruption in defense and security*. London: Transparency International UK, 2012.
- Pyman, Mark. *Building Integrity and reducing corruption in defense and security: 20 practical reforms*. London: Transparency International UK , 2011.
- Pyman, Mark. *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments – Ten Practical Reforms*. London: Transparency International, 2009.
- Pyman, Mark; Foot, Peter and Fluri, Philipp. *Building Transparency and Reducing Corruption in Defence: A Workshop of Institutional Practitioners*. Geneva: DCAF, 2008.
- Ratchev, Valeri. *Civilianisation of the Defence Ministry: A Functional Approach to a Modern Defence Institution*. Geneva: DCAF, 2011.
- Roebuck, B. and Baker, T. *An empirical typology of police corruption: A study in organizational deviance*. Springfield: C. C. Thomas, 1974.
- Roger Z. George and J. B. Bruce. *Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles, and Innovations*. Washington: Georgetown University, 2008.
- Sherman, L. W. Becoming bent: Moral careers of corrupt policemen. In: Sherman, L. W. (ed.). *Police corruption: A sociological perspective*. Garden City, NY: Anchor Press, 1974: 191–208.
- Shulsky, Abram and G. Schmitt. *Silent warfare: understanding the world of intelligence*. Herndon: Potomac Books Inc, 2002.
- Susan Pond and M. Pyman. *Integrity Self-Assessment Process: A Diagnostic Tool for National Defence Establishments*. London: Transparency international, 2009.
- Tsurko, Yuriy. *Assessment of Ukrainian National Defence Policy*. Carlisle, PA: US Air War College, 2012.
- Vendil Pallin, Carolina. *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective*. Stockholm: FOI (Swedish Defence Research Agency), 2012.

Internet

„Bojana Bokorov: kako sam ja to zaštićena?” *Pištaljka*, 7. 6. 2012. <<http://pistaljka.rs/home/read/230>>.

„Bulatović zaustavlja 'curenje' iz BIA.” *B92*, <http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2004&mm=12&dd=08&nav_category=12&nav_id=157443> 10. 7. 2012.

„Vlada ne odustaje od sporne kupovine zgrade za 4,5 miliona evra.” *Blic*, 27. 3. 2012. <<http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/314108/Vlada-ne-odustaje-od-sporne-kupovine-zgrade-za-45-miliona-evra>>.

„Vučić: Neće biti zaštićenih.” *Vesti online*. <<http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/248061/Vucic-Nece-bit-zasticenih>> 20. 8. 2012.

„Gradilište kod VMA – misterija.” *Politika*, 2. decembar 2009. <<http://www.politika.rs/rubrike/Beograd/Gradilishte-kod-VMA-misterija.sr.html>> 25. jula 2012.

„Direktor Transnafte: Povećanje transporta nafte za trideset odsto.” *Blic*, 28. decembar 2011. <<http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/298554/Direktor-Transnafte-Povecanje-transporta-nafte-za-trideset-odsto>> 25. jula 2012.

„Evropska, a naša Direktiva o javnim nabavkama.” *Tanjug*, 21. jun 2012. <http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/evropska-a-nasa-direktiva-o-javnim-nabavkama_326684.html> 25. jula 2012.

„Zašto je predsednik javno isprozivao BIA.” *Akter*. <<http://www.akter.co.rs/weekly/34-bezbednost/9262-zato-je-predsednik-javno-isprozivao-bia-u.html>> 10. 7. 2012.

„Ministar Šutanovac i general Miletić obišli skladište u Ledincima.” *Vojska Srbije*, 29. septembar 2011. <http://www.vs.rs/index.php?news_article=08da0d28-3bbe-102f-8d2f-000c29270931> 25. jul 2012.

„Nikolić: Ako BIA zna samo ono što dobijam od njih, poklanjam je opoziciji.” *Blic*. <<http://www.blic.rs/Vesti/Politika/331128/Nikolic-Ako-BIA-zna-samo-ono-sto-dobijam-od-njih-poklanjam-je-opoziciji>> 2. 9. 2012.

„Parking kod VMA i dalje na listi čekanja.” *Blic*, 23. decembar 2010. <<http://www.blic.rs/Vesti/Beograd/225414/Parking-kod-VMA-i-dalje-na-listi-cekanja>> 25. jula 2012.

„Parking zbog više korisnika.” *Smedia.rs.*, 2. decembar 2009. <<http://www.smedia.rs/vesti/vest/21496/vma-parking-Parking-zbog-vise-korisnika.html>> 25. jula 2012.

„Poslovi Đelićeve verenice (I) – BIA tajno kupuje nameštaj.” *Pištaljka*, 22. 2. 2012. <<http://pistaljka.rs/home/read/195>>.

„Pravne, organizacione i praktične preporuke za unapređenje stanja.” Beograd, 6. 7. 2012. <[http://www.ombudsman.rs/attachments/2398_kzs%20\(2\)%20\(5\).doc](http://www.ombudsman.rs/attachments/2398_kzs%20(2)%20(5).doc)> 20. 8. 2012.

„Sretenović: Nezadovoljan sam zbog malog broja presuda.” *Politika*, 13. 9. 2012. <<http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Sretenovic-Nezadovoljan-sam-zbog-malog-broja-presuda.sr.html>>.

„Stojiljković – loša praksa – postupci tek kad odu s vlasti.” *Politika*, 8. 10. 2012. <<http://www.politika.rs/vesti/najnovije-vesti/StoiljkovicLos-praksa-postupci-tek-kad-odu-sa-vlasti.lt.html>>.

„Tri puta više neregularnosti u hitnim javnim nabavkama.” *Blic*, 25. jul 2012. <<http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/334850/Tri-puta-vise-neregularnosti-u-hitnim-javnim-nabavkama>> 25. jula 2012.

„U misiju u Libanu odlazi 150 pripadnika VS.” *Politika*, 19. maj 2012. <<http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/U-misiju-u-Libanu-odlazi-150-pripadnika-VS.lt.html>> 23. jul 2012.

„U toku smena šefova u BIA.” *B92*. <http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=10&dd=03&nav_category=11&nav_id=648217> 4. 10. 2012.

„Šumadija gradi samo pred izbore.” *Press online*, 25. novembar 2009. <<http://www.pressonline.rs/sr/vesti/beograd/story/88624/%22%C5%A0umadija%22+gradi+samo+pred+izbore.html>> 25. jula 2012.

Beta. 7. maj 2011. „Uhapšeni zbog nezakonitog izdavanja pasoša i ličnih karata”. <<http://www.24sata.rs/vesti/aktuelno/vest/uhapseni-zbog-nezakonitog-izdavanja-pasosa-i-licnih-karata/738.phtml>>.

Bezbednosno-informativna agencija. „Govor predsednika Republike Srbije gospodina Borisa Tadića na svečanom prijemu povodom obeležavanja Dana BIA.” 17. oktobra 2011. <<http://www.bia.gov.rs/rsc/medijski-materijal/video-001.html>> 20. 8. 2012.

BIA. „Direktorka Agencije za borbu protiv korupcije u poseti BIA.” <<http://www.bia.gov.rs/rsc/medijski-materijal/saopstenja-015.html>> 20. 9. 2012.

BIA. „Dostavili smo sve Nikoliću.” <http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=07&dd=03&nav_category=11&nav_id=623466> 10. 7. 2012.

Vojnomedicinska akademija. „Otvoreno parkiralište kod VMA.” 27. decembar 2011. <http://www.vma.mod.gov.rs/sr/vesti/otvoreno-parkiralište-kod-vma#.UA_FY2Ee6gw> 25. jul 2012.

Vukosavljević, Danijela. „Prikriveni islednik na meti osvetnika.” *Politika*, 25. 7 2012. <<http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Prikriveni-islednik-na-meti-osvetnika.lt.html>> 10. 9. 2012.

Dobrašinović, Dragan. „Javne nabavke protiv javnog interesa.” *Dosije korupcija* br. 1, 2011. <<http://www.nadzor.org.rs/dosije%20korupcija%20/Dosije%20korupcija%20-2011.pdf>> 25. jul 2012.

Zaštitnik građana. „Preporuka Zaštitnika građana VOA, del. br. 5856, 14. 3. 2012. <http://www.ombudsman.rs/attachments/2220_Preporuka%20VOA.doc> 20. 8. 2012.

Ministarstvo odbrane. „Centralizovane nabavke koje se sprovode po Zakonu o javnim nabavkama – javne.” 2012. <http://www.mod.gov.rs/cir/aktuelno/informator_2010/Plan_javnih_nabavki_2012.pdf> 25. jul 2012.

Ministarstvo odbrane. „Inspektorat odbrane: nadležnosti”. 2012 <<http://www.mod.gov.rs/lat/organizacija/inspektorat%20odbrane/nadleznosti.php>> 23. jul 2012.

Ministarstvo odbrane. „Saopštenje.” 16. jul 2012. <<http://www.mod.gov.rs/novi.php?action=fullnews&id=3993>> 25. jul 2012.

MUP. „Informator o radu MUP-a.” Beograd, 12. 6. 2012. <<http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/InformatorMUP-cirilica.pdf>> 25. 7. 2012.

Narodna skupština Republike Srbije. „Poslovnik Narodne Skupštine”. 2010. <[http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/radna-tela-narodne-skupstine.1334.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/radna-tela-narodne-skupstine.1334.html)> 3. septembar 2012.

Nenad Konstantinović. „Polijski dosije: pogled iz ugla Otpora.” *Hereticus*, <<http://www.hereticus.org/arhiva/2004-1/polijski-dosije-pogled-iz-ugla-otpora.html/2>> 17. 7. 2012.

Ninić, Ivan. „Tajne nabavke i milionska šteta.” Portal *Pištaljka*, 15. jul 2012. <<http://pistaljka.rs/home/read/248>> 25. jul 2012.

Novi Magazin. „Korupcija kao u doba Miloševića.” 3. 5. 2012. <<http://www.novimagazin.rs/vesti/korupcija-kao-u-doba-milosevica>> 4. 9. 2012.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Zaštitnik građana. „Pod lupom revizora svaki javni dinar.” *Politika*, 27. 8. 2012. <<http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Pod-lupom-revizora-svaki-javni-dinar.lt.html>>.

Sektor za materijalne resurse Ministarstva odbrane (SMR MO). „Informacija povodom pisanja na sajtu pistaljka.rs.” 2012. <http://www.mod.gov.rs/cir/aktuelno/informacija/informacija_smr.doc> 25. jul 2012.

Hadžić, Miroslav. 2012. „Mapa rizika od korupcije u sektoru bezbednosti”. <<http://www.bezbednost.org/Saopstenja/658/Mapa-rizika-od-korupcije-u-sektoru-bezbednosti.shtml>>

Agostino G., Dunne J. P. and Pieroni L. *Corruption, Military Spending and Growth*, 2011. <<http://www.csae.ox.ac.uk/conferences/2011-EDIA/papers/796-Pieroni.pdf>> 23. oktobar 2012.

Bayley, D. *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. Washington: U. S. Department of Justice, 2001. <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf>>.

Chavdarova Galabinova, Yuliyana. *National Anti-Corruption System in the Republic of Bulgaria*. 2011. <http://eprints.nbu.bg/879/1/Anticorruption_Galabinova.pdf> 24. oktobar 2012.

COPS. „Creating a Culture of Integrity.” *COPS Evaluation Breif 3*. Washington : Office of Community Oriented Policing Services, U. S. Department of Justice, 2008. <<http://www.cops.usdoj.gov/Publications/e09082171Integrity.pdf>>.

Council of Europe. „Recommendation 1402 (1999): Control of internal security services in Council of Europe member states.” *Council of Europe*. 26 April 1999. <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm>> 10. 7. 2012.

Council of Europe. „Resolution 1729 (2010): Protection of whistle-blowers.” *Council of Europe*. 29. 4. 2010. <<http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta10/eres1729.htm>> 10. 9. 2012.

Crime and Misconduct Commission. „Fraud and Corruption Control: Guidelines for Best Practice.” *Crime and Misconduct Commission*, March 2005. <<http://www.cmc.qld.gov.au/research-and-publications/publications/misconduct-prevention/fraud-and-corruption-control-guidelines-for-best-practice-1.pdf/download>> 23. 6. 2012.

Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts.

FBI. „Intelligence Cycle.” <<http://www.fbi.gov/about-us/intelligence/intelligence-cycle.>>

Galeotti, Mark. „Tighter times mean that Russia can no longer continue to ignore the corruption which is endemic to nearly every aspect of society.” 2012. <http://eprints.lse.ac.uk/46273/1/blogs.lse.ac.uk-Tighter_times_mean_that_Russia_can_no_longer_continue_to_ignore_the_corruption_which_is_endemic_to_ne.pdf> 24. oktobar 2012.

GRECO. „Evaluation Report on the Republic of Serbia.” *Council of Europe*. 23. 6. 2006. <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2005\)1rev_Serbia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2005)1rev_Serbia_EN.pdf)> 10. 9. 2012).

Kaputadze, Aleksander. „Similar Events, Different Outcomes: Accounting for Diverging Corruption Patterns in Post-revolution Georgia and Ukraine.” 2011. <<http://e-collection.library.ethz.ch/eserv.php?pid=eth:3015&dsID=eth-3015-01.pdf>> 24. oktobar 2012.

Kilaz, Ilker and Hayri, Kadir. „Improving the Transparency and Anti-Corruption Efforts in Defence Procurement: Recommendations from Global Practices.” 2011. <http://calhoun.nps.edu/public/bitstream/handle/10945/10632/11Dec_Kilaz_MBA.pdf?sequence=1> 24. oktobar 2012.

Miller, J. „Police Corruption in England and Wales: An assessment of current evidence.” *Home Office Online Report*, 11/03, 2003. <<http://www.cjp.org.uk/publications/archive/police-corruption-in-england-and-wales-an-assessment-of-current-evidence-11-02-2003/>>.

Nield, R. *USAID Programme Brief: Anticorruption and Police Integrity*. Washington: U. S. Agency for International Development, 2007. <http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/AC_and_Police_Integrity.pdf>.

Pyman, Mark and Wegener, Ann-Christine. *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence and Security: 20 Practical Reforms*. London: Transparency International Defence and Security Programme, 2011. <<http://www.ti-defence.org/publications/88-building-integrity-and-reducing-corruption-in-defence-and-security--20-practical-reforms>> 26. oktobar 2012.

Transparency International. „Croatian Roundtable Meeting Notes.” 2007. <<http://www.ti-defence.org/publications/644-croatia-roundtable-meeting-notes>> 23. oktobar 2012.

Transparency International. „Typology of Corruption Risks in Defence.” 2012. <<http://www.ti-defence.org/tools-resources/diagnose-corruption/typology>> 24. jul 2012.

Transparency International. „Control of Intelligence Services.” <<http://www.ti-defence.org/our-work/defence-corruption-risks-typology/political/intelligence-services-control.>>

U4: Anti-Corruption Resource Centre. 2012. „Glossary” <<http://www.u4.no/glossary/>>

Dokumenti

Agencija za borbu protiv korupcije. „Pravilnik o poklonima funkcionera.” *Službeni glasnik* br. 81/10, 2010.

Agencija za borbu protiv korupcije. „Pravilnik o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju.” <http://www.acas.rs/images/stories/Pravilnik_o_zastiti_uzbunjivaca.doc>.

BCBP. „Odgovori na upitnike Beogradskog centra za bezbednosnu politiku upućen Povereniku, Agenciji za borbu protiv korupcije, Državnoj revizorskoj instituciji, Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Zaštitniku građana.” Beograd, mart 2012.

Generalštab Vojske Srbije. „Kodeks časti pripadnika Vojske Srbije.” *Službeni vojni list* br. 29/10, 2010.

DRI. *Izveštaj o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja Ministarstva odbrane za 2010. godinu.* Beograd: Državna revizorska institucija, 2011.

Ministarstvo odbrane Republike Srbije. „Kodeks ponašanja državnih službenika.” *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 29/2008

Ministarstvo odbrane. „Etički kodeks interne revizije.” *Službeni vojni list* br. 1/11, 2011.

Ministarstvo unutrašnjih poslova. „Strategija razvoja MUP-a 2011–2016.”, Beograd, 2010.

Narodna Skupština Republike Srbije. „Odluka o usvajanju Godišnjeg plana upotrebe Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama u 2011. godini.” Beograd, 2011.

Narodna Skupština Republike Srbije. „Zakon o budžetu Republike Srbije za 2012.” godinu.

Republika Srbija. „Krivični zakonik.” *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009 i 111/2009.

Republika Srbija. *Strategija nacionalne bezbednosti.* Beograd: Službeni glasnik br. 88/2009.

„Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije.” *Službeni glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010 i 66/2011.

„Zakon o BIA.” *Službeni glasnik RS*, br. 42/2002 i 111/2009 – izmena.

„Zakon o državnim službenicima.” *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008 i 104/2009.

„Zakon o državnoj revizorskoj instituciji.” *Službeni glasnik RS* 101/2005, 54/2007 i 36/2010.

„Zakon o finansiranju političkih aktivnosti.” *Službeni glasnik RS*, br. 43/2011.

„Zakon o javnim nabavkama.” *Službeni glasnik RS* 116/08.

„Zakon o javnim nabavkama.” *Službeni glasnik RS*, br. 116-08, 2008.

„Zakon o opštem upravnom postupku.” *Službeni list SRJ*, br. 33/97 i 31/2001 i *Službeni glasnik RS*, br. 30/2010.

„Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti.” *Sl. glasnik RS*, br. 116/2007.

„Zakon o prekršajima.” *Službeni glasnik RS*, br. 101/2005, 116/2008 i 111/2009.

„Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.” *Službeni glasnik RS* 120/2004.

„Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.” *Službeni glasnik RS* 97/2008 i 104/2009.

„Zakon o Zaštitniku građana.” *Službeni glasnik RS* 79/2005 i 54/2007.

„Uredba o određivanju sredstava za posebne namene za potrebe Bezbednosno-informativne agencije.” *Službeni glasnik RS*, br. 21/2009.

„Uredba o određivanju sredstava za posebne namene za potrebe Bezbednosno-informativne agencije.” *Službeni glasnik RS*, br. 21/2009.

„Uredba o sredstvima posebne namene.” *Službeni glasnik RS*, br. 82/2008.

„Uredba o sredstvima za posebne namene.” *Službeni glasnik RS*, br. 29/2005.

„Ustav RS.” *Službeni glasnik RS* 98/2006.

United Nations Security Council. *Security Council Resolution 1701*. UN, 2006.

Odgovori na upitnike BCBP-a

Beogradski centar za bezbednosnu politiku. „Razgovor sa predstavnicima stručnih službi Narodne skupštine Republike Srbije održan tokom drugih ekspertskih konsultacija o reformi sektora bezbednosti u Srbiji.” Beograd, mart 2011.

BIA. „Odgovor na upitnik BCBP-a.”, Beograd, 23. 3. 2012.

— „Odgovor na upitnik BCBP-a.” Beograd, 30. 5. 2012.

VBA. „Odgovor na upitnik BCBP-a.” Beograd, 29. 2. 2012.

VOA. „Odgovor na upitnik BCBP-a.” Beograd, 15. 6. 2012.

Državna revizorska institucija. „Odgovori na upitnik BCBP-a: podaci i nalazi za period januar 2010 – januar 2012. godine.” Beograd, mart 2012.

MO. „Odgovori na upitnik BCBP-a: podaci i nalazi za period januar 2010 – januar 2012. godine.” Beograd, jun 2012.

MO. „Odgovor na upitnik BCBP-a.” 15. 6. 2012.

Uprava za javne nabavke. „Odgovori na upitnik BCBP-a: podaci i nalazi za period januar 2010 – januar 2012. godine.” Beograd, jun 2012.

O autorima

Miroslav Hadžić je predsednik Upravnog odbora Beogradskog centra za bezbednosnu politiku. Diplomirao je na Vazduhoplovnoj vojnoj akademiji u Zadru 1966. godine. Na Fakultetu političkih nauka u Beogradu diplomirao 1973. godine. Magistrirao je 1979. godine, a 1983. godine i doktorirao je na istom fakultetu. U periodu 1972–1973. godine radio je kao istraživač saradnik u Centru za andragoška, psihološka i sociološka istraživanja JNA u Beogradu. Najveći deo vojne karijere proveo je kao nastavnik u Visokoj vojnopolitičkoj školi JNA (1972–1994). Od 1992. do 1994. godine bio je vanredni profesor na Vojnoj akademiji u Beogradu. Na sopstveni zahtev napustio je JNA u činu pukovnika januara 1994. godine. Sledećih pet godina proveo je u Odeljenju za sociološka istraživanja Instituta društvenih nauka iz Beograda. Od 2002. godine radi kao profesor na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, gde predaje predmete iz oblasti nacionalne i međunarodne bezbednosti. Autor je brojnih knjiga i članaka.

Bogoljub Milosavljević je diplomirao na Pravnom fakultetu u Beogradu 1976. godine, gde je 1981. godine i magistrirao, a doktorat iz Međunarodnog prava stekao je 1983. godine. Radio je u nekoliko državnih institucija, uključujući u to i Savezno ministarstvo za pravdu, gde je bio savetnik ministra. Od 1994. do 1999. godine radio je kao docent i vanredni profesor na Policijskoj akademiji u Beogradu. Od 2003. godine predaje na Pravnom fakultetu Univerziteta Union u Beogradu, a od 2004. godine predaje i na Fakultetu političkih nauka na master studijama iz Međunarodne bezbednosti. Autor je brojnih knjiga i članaka.

Predrag Petrović je diplomirao politikologiju na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, gde je i magistrirao na temi Privatizacija bezbednosti u slabim državama: slučaj Srbija. U Beogradskom centru za bezbednosnu politiku radi kao izvršni direktor. Autor je više radova koji su objavljeni u domaćim i stranim časopisima i publikacijama. Posebna interesovanja: borba protiv korupcije, reforma sektora bezbednosti, reforma bezbednosno-obaveštajnih službi i privatizacija bezbednosti.

Saša Đorđević je diplomirao međunarodne odnose na Fakultetu političkih nauka 2007. godine. Na istom fakultetu stekao je zvanje Specijaliste politikologa za evropske poslove 2012. godine. Istraživač je u Beogradskom centru za bezbednosnu politiku, gde prati proces reforme policije u Srbiji. Njegove oblasti interesovanja su: reforma policije u tranzicionim društvima, unutrašnja bezbednost Evropske unije i teorije bezbednosti.

Marko Savković je istraživač Beogradskog centra za bezbednosnu politiku. Magistrirao je na postdiplomskim Evropskim studijama Fakulteta političkih nauka u Beogradu. Njegovi radovi objavljeni su u naučnim časopisima *Bezbednost Zapadnog Balkana*, *Vojno delo*, *Revija za bezbednost i Međunarodna politika*, kao i u magazinima *Odbrana* i *Evropske sveske*. Posebno je zainteresovan za istraživanja transparentnosti i odgovornosti u sektoru bezbednosti, analizu učinka spoljne i bezbednosne politike Evropske unije, kao i za studije učestovanja u mirovnim misijama.

Marko Milošević je rođen 1977. godine. Diplomirao je i master rad odbranio na Katedri za sociologiju Filozofskog fakulteta, Univerziteta u Beogradu. Doktorski je kandidat na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Baveći se fenomenom društvenog razvoja i bezbednosti, najveću pažnju u svojim dosadašnjim istraživačkim projektima posvetio je fenomenima privatizacije bezbednosti, multinacionalnih operacija i transparentnosti u sektoru bezbednosti. Govori engleski i francuski jezik.

Danilo Pejović je finansijski direktor organizacije *Transparentnost Srbija*. Diplomirao je na Tehnološko-metalurškom fakultetu u Beogradu 1995, a prati temu javnih nabavke od usvajanja zakona 2002. godine. Učestvovao je u realizaciji brojnih projekata iz oblasti javne administracije, borbe protiv korupcije, slobodnog pristupa informacijama, praćenja finansiranja političkih partija, konflikta interesa i drugih tema. Autor i koautor je više članaka i publikacija o javnim nabavkama.

O Beogradskom centru za bezbednosu politiku

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) predstavlja dobrovoljno, nestranačko, nevladino i neprofitno udruženje građana, koje hoće da doprinese unapređenju bezbednosti građana i društva u skladu sa demokratskim principima i poštovanjem ljudskih prava. U središtu njegovog interesovanja nalaze se politike, čiji je cilj uvećavanje ljudske, nacionalne, regionalne i međunarodne bezbednosti. Beogradski centar za bezbednosnu politiku svoje ciljeve ostvaruje istraživanjima, analizama i predlozima praktičnih politika, javnim zastupanjem, obrazovanjem, izdavačkom delatnošću, stručnom podrškom reformama sektora bezbednosti u Srbiji, kao i doprinosom umrežavanju svih relevantnih aktera u bezbednosnu zajednicu. U istraživačkom zahvatu BCBP-a pre svega se nalaze bezbednosna politika Republike Srbije, te bezbednosna dinamika u regionu Zapadnog Balkana i Evrope, odnosno u globalnoj zajednici. Na osnovu dobijenih nalaza Centar izrađuje predloge praktične politike, koji bi trebalo da doprinesu ostvarivanju ljudske bezbednosti, konsolidaciji reforme mesnog sektora bezbednosti i bezbednosnoj integraciji Zapadnog Balkana, odnosno Srbije u evroatlantsku bezbednosnu zajednicu.

Beogradski centar za bezbednosnu politiku osnovan je kao Centar za civilno-vojne odnose (CCVO) 1997. godine u Beogradu. Centar za civilno-vojne odnose nastao je kao organizacija civilnog društva osnovana radi javnog podržavanja demokratizacije Srbije i zalaganja za radikalnu reformu njenog sektora bezbednosti. Tokom 14 godina postojanja Centar je objavio više od 50 publikacija i realizovao na desetine projekata. Centar se bavio najznačajnijim temama iz oblasti reforme sektora bezbednosti i studija bezbednosti, kao što su, pored ostalih, demokratska i civilna kontrola državnih aparata sile, pravna uređenost sektora bezbednosti Srbije, zaštita ljudskih prava građana i zaposlenih u sektoru bezbednosti, bezbednosna saradnja i integracije Srbije. Tom prilikom Centar je otvarao i javnosti predočavao nove i nedovoljno istražene teme, kao što su privatne bezbednosne kompanije, odnos između ekonomije i bezbednosti, te javni nadzor nad primenom posebnih mera i postupaka koje koriste službe bezbednosti. Da bi što vernije izrazio svoju, u međuvremenu proširenu i produbljenju, istraživačku orijentaciju, Centar za civilno-vojne odnose je 1. juna 2010. godine promenio ime u Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

Beogradski centar za bezbednosnu politiku je do sada stekao značajno iskustvo u raznovrsnim akademskim istraživanjima, kao i u alternativnom obrazovanju, te u javnom zastupanju. Zahvaljujući tome, BCBP se uvrstio među vodeće nezavisne istraživačke organizacije u oblasti bezbednosti. To posebno važi za istraživanja reforme sektora bezbednosti u Srbiji i u regionu Zapadnog Balkana. O tome svedoče i rezultati nekih od dosadašnjih istraživanja, kao što su: „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji” (2007–2011), „Istraživanje i podizanje bezbednosne kulture mladih” (2008–2009), „Reforma sektora bezbednosti i evroatlantske integracije Slovačke i Srbije: naučene lekcije” (2007–2008), „Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili ne” (2007–2008), „Vojska Srbije i Crne Gore i Srpska pravoslavna crkva – potraga za novim identitetom” (2005–2009), „Javno mnjenje i mediji o oružanim snagama Srbije i Crne Gore” (2003–2005), „Nasilno rasturanje Jugoslavije – uzroci, dinamika i posledice” (2004), „Zaštita ljudskih prava u Vojsci i policiji u SRJ” (2003), „Normativne pretpostavke za civilnu kontrolu Vojske Jugoslavije” (2001).

Stručnjaci i saradnici Centra u prethodnom periodu su, pored toga, izradili modele nekoliko zakona iz oblasti bezbednosti: Model zakona o civilnoj službi, Model zakona o privatnoj delatnosti obezbeđenja, Model zakona o načinu utvrđivanja i postupanju sa tajnim podacima od značaja za odbranu zemlje i Model zakona o Vrhovnom savetu odbrane. Osloncem na to Centar je pokrenuo javnu debatu o potrebi i važnosti sveobuhvatnog i skladnog pravnog uređivanja nacionalnog sistema bezbednosti u Srbiji. Isto tako, Centar je na zahtev nadležnog odbora nekadašnje Skupštine Srbije i Crne Gore izradio Nacrt zakona o demokratskoj i civilnoj kontroli vojske. Njegovi eksperti su, takođe, učestvovali u izradi Nacrta zakona o službama bezbednosti SCG. Oni su pre toga bili deo tima koji je izradio Zakon o službama bezbednosti SRJ, koji je usvojen jula 2002. godine. Pored toga Centar je u septembru 2007. godine organizovao javnu raspravu o nacrtima Zakona o odbrani

i Zakona o Vojsci, a u januaru 2009. godine i javnu raspravu o nacrtima Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane Republike Srbije.

Važan deo dosadašnjih aktivnosti Centra činili su raznovrsni obrazovni i informativni programi, koji su bili namenjeni aktivistima civilnog društva, narodnim poslanicima, kao i pripadnicima bezbednosnog sektora u Srbiji, te članovima akademske zajednice. Ovim programima je do sada bilo obuhvaćeno više od 1.800 polaznika. U saradnji sa Fakultetom političkih nauka, BCBP je uspešno sproveo dva jednogodišnja specijalistička kursa iz studija nacionalne i globalne bezbednosti. Od tad pa do danas Centar na osnovu memoranduma o saradnji učestvuje u organizaciji i izvođenju poslediplomskih i master studija međunarodne bezbednosti na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

Centar je član, ali i pokretač nekoliko nacionalnih i regionalnih mreža i organizacija civilnog društva. On je, između ostalog, član Federacije nevladinih organizacija Srbije, član mreže partnerskih nevladinih organizacija Kancelarije Vlade Srbije za pridruživanje Evropskoj uniji i Informacionog foruma bezbednosnog sektora. Centar je, takođe, potpisao memorandume o međusobnom razumevanju i na taj način formalizovao saradnju sa Ministarstvom odbrane Srbije, Vladinom Kancelarijom za pridruživanje EU, Institutom za uporedno pravo, Nacionalnim institutom za demokratiju, Udruženjem za evroatlantsku saradnju „Jagello 2000” iz Češke, Centrom za evropske i severnoatlantske poslove iz Slovačke, Centrom za demokratiju i ljudska prava (CE-DEM) iz Crne Gore, Centrom za bezbednosnu saradnju RAKVIAK, Institutom za međunarodne odnose iz Hrvatske, Centrom za sigurnosne studije iz BiH, Analitikom iz Makedonije i Institutom za demokratiju i medijaciju iz Albanije.

Beogradski centar za bezbednosnu politiku poseduje prvu akademsku biblioteku u Srbiji, specijalizovanu za studije bezbednosti. Registrovana je pri Narodnoj biblioteci Srbije, a sve publikacije su dostupne preko KOBISS sistema (objedinjeni regionalni sistem bibliotečkih mreža koji čini više od 500 biblioteka). Biblioteka trenutno broji preko 2.700 naslova i specijalizovanih domaćih i stranih časopisa.

Projekat „Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji” predstavlja istraživanje BCBP-a, u kome je prvi put na jednom mestu – konceptualno sveobuhvatno, teorijski utemeljeno i metodološki sistematizovano – analizirano stanje i ocenjivan napredak ostvaren u reformi sektora bezbednosti u Srbiji. Tokom istraživanja BCBP je popisao i analizirao misije i ovlašćenja, te normativni i sistemski status, kao i rad svih državnih i nedržavnih aktera u sektoru bezbednosti. Za tu svrhu je izrađena i primenjena jedinstvena metodologija za nadgledanje tokova i ocenjivanje dometa reforme sektora bezbednosti u Srbiji. Razvijeni su, takođe, posebni instrumenti za numeričko iskazivanje napretka u reformi sektora bezbednosti, na osnovu kojih je potom izrađen indeks reformisanosti celog sektora i/ili njegovih delova. Svi rezultati istraživanja kao i preporuke publikovani su u knjizi „Godišnjak reforme sektora bezbednosti Srbije” (DanGraf, CCVO, 2009).

Takođe, Centar je uradio i prvo (i do sada jedino) empirijsko istraživanje sektora privatne bezbednosti u Srbiji u periodu 2007–2008. godine i od tada ovo predstavlja jednu od ključnih oblasti po kojima se prepoznaje rad Centra. Predstavnici Centra učestvovali su u javnoj raspravi o Nacrtima zakona o privatnom obezbeđenju i o detektivskoj delatnosti tokom 2010. godine.

