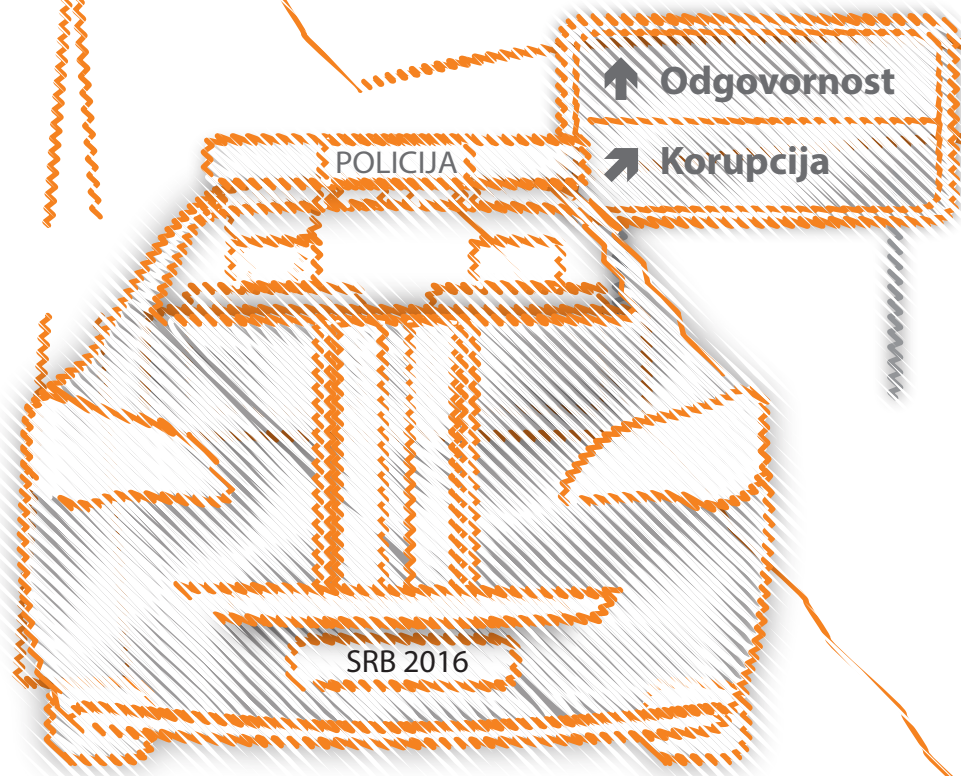


Program Evropske unije „Podrška civilnom društvu“
za mreže organizacija civilnog društva



PROCENA INTEGRITETA POLICIJE U SRBIJI



Izveštaj je objavljen
uz podršku Evropske unije

POINTPULSE 
WESTERN BALKANS PULSE FOR POLICE INTEGRITY AND TRUST

PROCENA INTEGRITETA POLICIJE U SRBIJI

PROCENA INTEGRITETA POLICIJE U SRBIJI

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Đure Jakšića 6/5, Beograd, Srbija

Tel: +381 11 3278 226

Email: office@bezbednost.org

www.bezbednost.org

www.pointpulse.net

Autori

Bojan Elek, Saša Đorđević, Sofija Mandić, Vladimir Erceg

Urednik

Saša Đorđević

Lektura

Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn i prelom

DTP Studio

O izveštaju

Izveštaj je objavljen u okviru projekta „Puls integriteta i poverenja u policije na Zapadnom Balkanu: POINTPULS“. Projekat podržava Evropska unija kroz program „Podsticanje civilnog društva“ za mreže organizacija civilnog društva u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj izveštaja odgovoran je isključivo Beogradski centar za bezbednosnu politiku i iskazani stavovi u ovom dokumentu nisu nužno stavovi Evropske unije.

O POINTPULS mreži

Sedam organizacija civilnog društva iz regiona okupilo se u mrežu POINTPULS radi promocije integriteta i povećanja poverenja građana u policiju na Zapadnom Balkanu. Mrežu čine Analytica iz Skoplja, Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) i Balkanska istraživačka mreža (BIRN) iz Beograda, Centar za sigurnosne studije (CSS) iz Sarajeva, Institut Alternativa (IA) iz Podgorice, Institut za demokratiju i medijaciju (IDM) iz Tirane i Kosovski centar za bezbednosne studije (KCSS) iz Prištine.

Beograd, 2016.

SADŽAJ

LISTA SKRAĆENICA	7
LISTA GRAFIKONA, TABELA I OKVIRA	8
UVOD	9
SAŽETAK	11
SPOLJAŠNJI NADZOR.....	13
Parlamentarna kontrola samo na „papi”	13
Nazadovanje saradnje sa Zaštitnikom građana	15
Dobra saradnja sa Poverenikom	18
Slabo sprovođenje antikorupcijske strategije.....	19
Preporuke.....	20
ODGOVORNOST POLICIJE	21
Nejasan i nedostupan postupak podnošenja pritužbi	21
Dostupan je prvi sveobuhvatni izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole	26
Bez rasprave o podzakonskim aktima koji uređuju rad unutrašnje kontrole.....	27
Novim Zakonom o policiji se ne uspostavlja sistem unutrašnje kontrole	28
Nove antikorupcijske mere nisu precizno uređene	31
Nespojive delatnosti u policiji još nisu regulisane	33
Preporuke	34
UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA	36
Sektor za ljudske resurse započeo je rad	36
Ograničen je politički uticaj na izbor kadrova	39
Za rad u policiji obavezan je konkurs	39
Usvojeni su akti o konkursima u policiji	40
Poznate su kompetencije za zaposlene	42
Kriminalisti i dalje bez posla u policiji.....	44
Skoro godinu dana bez direktora policije izabranog na javnom konkursu.....	45
Dramatična racionalizacija u policiji	46
Preporuke.....	48
UPRAVLJANJE FINANSIJAMA	49
Budžetiranje je socijalno, a ne razvojno	49
Nema puno „programskog” u budžetu Ministarstva unutrašnjih poslova.....	50

Neplanirana potrošnja.....	52
Efekti rada interne revizije nisu poznati javnosti.....	53
Uz mala sredstva, potrebno je pametnije voditi postupke nabavki.....	55
Preporuke.....	57
KRIVIČNA ODGOVORNOST.....	58
Nepoznat je epilog podnetih krivičnih prijava zbog korupcije u policiji.....	58
Minimalne oscilacije u broju podnetih krivičnih protiv policajaca.....	60
Preporuke.....	62

LISTA SKRAĆENICA

Agencija	Agencija za borbu protiv korupcije
BCBP	Beogradski centar za bezbednosnu politiku
DRI	Državna revizorska institucija
EU	Evropska unija
KPA	Kriminalističko-policijska akademija
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Poverenik	Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti
RS	Republika Srbija
SUK	Sektor unutrašnje kontrole
ZKP	Zakonik o krivičnom postupku

LISTA GRAFIKONA, TABELA I OKVIRA

Grafikon 1: Broj pritužbi i drugih dokumenata koje je primio Sektor unutrašnje kontrole

Grafikon 2: Ukupan broj podnetih pritužbi na rad policije

Grafikon 3: Odnos između osnovanih i neosnovanih pritužbi na rad policije izražen u procentima

Grafikon 4: Organizaciona struktura Sektora za ljudske resurse

Grafikon 5: Iznos u budžetu određen za novčane kazne i penale po rešenju sudova

Grafikon 6: Podnete krivične prijave Sektora unutrašnje kontrole protiv policijskih službenika

Tabela 1: Status zahteva za pristup informacija od javnog značaja koje dobija Ministarstvo unutrašnjih poslova

Tabela 2: Kompetencije u Ministarstvu unutrašnjih poslova

Tabela 3: Pregled budžeta Ministarstva unutrašnjih poslova po godinama (u milijardama RSD)

Tabela 4: Primer „preslikavanja” merila u budžetima MUP-a za 2015, 2016. i 2017.

Okvir 1: Nova ovlašćenja Narodne skupštine Republike Srbije

Okvir 2: Slučaj „Savamala”

Okvir 3: Nedostupnost objašnjenja pritužbenog postupka

Okvir 4: Nezakonite naredbe i nepostupanje Sektora unutrašnje kontrole

Okvir 5: Nema rasprave o aktima koji detaljnije uređuju unutrašnju kontrolu policije

Okvir 6: Dostupnost podataka iz pretpristupnih pregovora

Okvir 7: Peti po redu unutrašnji kontrolor u policiji

Okvir 8: Ugrožena je nezavisnost rada Sektora unutrašnje kontrole

Okvir 9: Tehnički sporazum između Ministarstva unutrašnjih poslova i Agencije za borbu protiv korupcije

Okvir 10: Prva šefica Sektora za ljudske resurse

Okvir 11: Najavljena reforma sistema plata

Okvir 12: Tužioci nezadovoljni ingerencijama nad policijom



UVOD

Četvrta po redu procena integriteta policije u Srbiji pokriva period od decembra 2015. do decembra 2016. godine. Beogradski centar za bezbednosnu politiku od 2012. godine redovno istražuje integritet policije, jer se time osigurava osnovna uloga policije da očuva i unapredi bezbednost građana. Pored toga, policija je prema zakonu u obavezi da se, između ostalog, bori protiv korupcije. Taj zadatak policajci ne mogu uspešno da obave ako nemaju neophodan integritet kako i sami ne bi bili podložni koruptivnom ponašanju.

Procena integriteta otvara raspravu o zloupotrebi policijskih ovlašćenja, korupciji u policiji ili neprofesionalnom ponašanju policajaca. Različita istraživanja u demokratskim zemljama pokazuju da su upravljanje policijom i policijska kultura najvažniji činoci, koji utiču na ponašanje policajaca. Zato je i fokus ovog istraživanja na proceni institucionalnog integriteta policije, odnosno na proceni delotvornosti reformskih i upravljačkih poteza u policiji, čiji je cilj da policija bude servis građana, odgovorna i transparentna. U istraživanju se nismo bavili analizom toga da li su reforme organizacije uticale na pojedince ili na policijsku kulturu, jer nismo imali pristup tom nivou analize.

Metodologija istraživanja unapređena je u odnosu na prošlogodišnje istraživanje. Dve oblasti, transparentnost i upravljanje, koje su posebno posmatrane u istraživanju 2015. godine¹, sada su sastavni deo svake oblasti posmatranja integriteta. U njima su analizirani pomaci i problemi, kako u pravnom okviru, tako i u praksi. Na osnovu ove metodologije utvrđeno je pet oblasti posmatranja integriteta: 1) spoljašnji nadzor, 2) odgovornost policije, 3) upravljanje ljudskim resursima, 4) upravljanje finansijama i 5) krivična odgovornost. Poslednja oblast potpuno je nova i u njoj su procenjene formalne mogućnosti da pripadnici policije u krivičnom postupku budu gonjeni za učinjena koruptivna dela.

Istraživanje je sprovedeno na osnovu analize sadržaja propisa, izveštaja različitih državnih organa, međunarodnih organizacija i policijskih sindikata, anketa građana,² kao i na osnovu analize informacija od javnog značaja dobijenih od institucija krivično-pravosudnog sistema u Srbiji. Korišćeni su i različiti medijski sadržaji. Za razliku od prošle godine, u ovom krugu istraživanja nisu održane konsultacije sa predstav-

1 Elek, Bojan; Tasić, Dunja i Saša Đorđević. *Procena integriteta policije u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015. <<https://goo.gl/4nfrih>>.

2 Đan, Aurelija. *Stavovi građana o policiji: rezultati istraživanja javnog mnjenja za Srbiju*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016. <<https://goo.gl/n262Ew>>.



nicima MUP-a jer Kabinet ministra nije odobrio našu molbu. Ove činjenica ukazuje na smanjenu spremnost MUP-a da učestvuje u dijalogu sa organizacijama civilnog društva o temama odgovornosti i unapređenja borbe protiv korupcije. Istraživački tim je nastojao da, koristeći raznovrsne izvore podataka, obezbedi što bolju procenu integriteta policije. U izveštaju su date preporuke za jačanje integriteta policije.

Izveštaj je nastao u okviru projekta „Puls integriteta i poverenja u policije na Zapadnom Balkanu: POINTPULS”. Projekat podržava Evropska unija programom „Podsticanje civilnog društva” koji je namenjen mrežama organizacija civilnog društva u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj izveštaja odgovoran je isključivo BCBP i iskazani stavovi u ovom dokumentu nisu nužno stavovi Evropske unije.



SAŽETAK

Oslabljen je integritet policije u Srbiji. Samo tri odsto građana veruje da nema korumpiranih policajaca, a sedam od deset građana Srbije ističe da postoji korupcija u policiji. Od 2008. godine Sektor unutrašnje kontrole u proseku godišnje podnese 130 krivičnih prijava protiv policajaca. Dobra stvar je postojano povećanje broja podnetih krivičnih prijava, ali zabrinjava što je taj broj i dalje mali u odnosu na visok procenat građana koji uočavaju korupciju u policiji. Veći problem od toga predstavlja nemogućnost da se sazna sudski epilog podnetih krivičnih prijava.

Glavni reformski potez u 2016. godini bio je usvajanje novog Zakona o policiji. Unapređen je pravni okvir za upravljanje ljudskim resursima i parlamentarni nadzor policije, ali nije izgrađen sistem unutrašnje kontrole. Principi operativne nezavisnosti policije samo su deklarativno promovisani u uvodu Zakona, dok je u ostalom delu ostavljeno mnogo mogućnosti da se političko rukovodstvo meša u postupanje policije. Uvode se nove antikorupcijske mere, kao što su test integriteta i provera imovnog stanja, koje nisu precizno propisane zakonom. U februaru 2017. godine ističe rok za usvajanje više desetina podzakonskih akata, što bi omogućilo da Zakon bude potpuno primenljiv.

Ogromna većina građana (76%) smatra da je rad policije politizovan. Političari otkrivaju detalje o istragama. Činjenica da policija, zbog naređenja svog vrha, nije reagovala na pozive građana tokom rušenja objekata u beogradskom kvartu Savamala, kao i da ovaj slučaj još nije rešen, ukazuje na to da u policiji nisu svi otporni na kriminal i politiku. Zato i ne treba da čudi stav Evropske unije koja traži da budu propisani detaljni koraci kojima se obezbeđuje operativna nezavisnost policije.

Istraživanjem je identifikovano pet grupa glavnih nalaza. Parlamentarni nadzor policije nije efektivan uprkos usvajanju novog Zakona o policiji, koji je unapredio rešenja u ovoj oblasti omogućivši poslanicima da, između ostalog, nadziru zakonitost sprovođenja posebnih dokaznih radnji, kao što je prisluškivanje. Ograničen je učinak nezavisnih državnih institucija, koje nemaju mogućnost da utiču na to da li će MUP sprovoditi njihove preporuke. Pogoršana je saradnja između Zaštitnika građana i Ministarstva unutrašnjih poslova.

Objavljen je prvi sveobuhvatni izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole, u kome je data i informacija o broju primenjenih posebnih dokaznih radnji, što je svojevrsni presedan u Srbiji. Ipak, sistem unutrašnje kontrole policije nije zadovoljavajuće uspo-



stavljen. Nadležnosti pet različitih unutrašnjih kontrolora policije nisu razgraničene, niti postoje jasni načini koordinacije. Još uvek nisu stvorene zakonske, organizacione i resursne pretpostavke koje će Sektoru unutrašnje kontrole omogućiti da nezavisno postupa.

Ispunjeni su početni preduslovi za upravljanje ljudskim resursima u policiji. Sektor za ljudske resurse počeo je da radi, dok je novi Zakon o policiji u dobroj meri propisao pravila za zapošljavanje i napredovanje. Ipak, glavne odluke donosi ministar unutrašnjih poslova. Kasnio je izbor novog direktora policije, dok je stari smenjen u nejasnim okolnostima. Proces smanjenja broja zaposlenih u MUP-u završen je brzo, stihijski i bez plana.

Neizvesno je kako će biti unapređena javna bezbednost, jer je budžet MUP-a socijalnog karaktera, čija se sredstva često prelivaju u toku godine. Troškovi za kazne i penale na osnovu odluka suda u radnopravnim sporovima rastu, a nedovoljno pažnje posvećuje se i kvalitetu nabavljenih dobara. Republičko javno tužilaštvo ne vodi posebnu evidenciju o broju podnetih krivičnih prijava protiv policajaca, tako da je nemoguće saznati kako pravosuđe rešava slučajeve korupcije u policiji, jer ne postoje javno dostupni podaci o broju zaposlenih protiv kojih su pokrenute krivične prijave, nivou zaposlenih rukovodilaca protiv kojih su pokrenute krivične prijave, prirodi dela i ishodu postupaka.

Tri su ključne preporuke koje treba ispuniti da bi bio unapređen integritet policije u narednom periodu. Policijske operacije moraju biti realizovane bez uticaja politike. Unutrašnja kontrola policije mora da bude nezavisna. Promene u upravljanju ljudskim resursima u policiji neophodno je sprovesti transparentno i smanjiti mešanje političkog rukovodstva.



SPOLJAŠNJI NADZOR

Autor: Bojan Elek

Parlamentarni nadzor policije nije efektivan uprkos usvajanju novog Zakona o policiji, koji je poslanicima omogućio veće nadležnosti. Ograničen je učinak nezavisnih državnih institucija, jer one ne mogu da utiču na to da li će MUP sprovesti njihove preporuke.

Spoljašnja kontrola i nadzor policije ključna je odlika demokratskih društava, kojom se sprečavaju zloupotrebe i jača integritet u policiji. Spoljašnji nadzor i kontrola policije, onako kako su obrađeni u ovom izveštaju, obuhvataju aktivnosti koje vrši Narodna skupština, i to pre svega posredstvom Odbora za odbranu i unutrašnje poslove (u daljem tekstu: Odbor). Ovde spadaju i kontrolna i nadzorna uloga koju imaju nezavisne državne institucije, pre svega Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik), Državna revizorska institucija (DRI) i Agencija za borbu protiv korupcije (Agencija).

Parlamentarna kontrola samo na „papiru“

Nakon vanrednih izbora održanih u aprilu 2016. godine u Narodnu skupštinu ušli su poslanici većeg broja stranaka nego u ranijem sazivu, te se očekivalo da će to ojačati nadzornu ulogu Skupštine i podstaći diskusiju o važnim temama. Međutim, to se nije dogodilo. Uloga Skupštine svela se na izglasavanje zakona, najčešće u hitnom postupku,³ te na aklamaciju predloga izvršne grane vlasti. Ipak, to nije bio slučaj sa Zakonom o policiji, koji je bio tema pet javnih rasprava u 2015. godini. Zainteresovana javnost mogla je elektronskim putem da pošalje svoje komentare na Nacrt zakona. Međutim, njegovo usvajanje je u javnosti najavljivano četiri puta tokom 2015. godine.

Institut poslaničkog pitanja ne koristi se često. Poslovnik propisuje da se poslanička pitanja mogu postavljati svakog poslednjeg četvrtka u mesecu, od 16 do 19 časova, tokom redovnog zasedanja skupštine i ako je sednica zakazana za taj dan.⁴ To predsedniku Skupštine omogućava da izbegne postavljanje pitanja Vladi tako što poslednjeg četvrtka u mesecu neće zakazati sednice. Ova praksa postoji već nekoliko godina unazad.⁵ U trenutnom sazivu Skupštine, Vlada je samo jednom odgovarala na pitanja poslanika, a u prethodnom svega tri puta za dve godine.

3 „Većina zakona pod hitno“, 30. decembar 2016. < <https://goo.gl/PdGFBF>>.

4 „Poslovnik Narodne skupštine“, član 205. Sl. glasnik RS, br. 20/2012 – prečišćen tekst.

5 Erceg, Vladimir. *Poslanička pitanja kao mehanizam parlamentarne kontrole sektora bezbednosti*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014: 10–11.



Devet poslanika je u oktobru 2016. godine iskoristilo priliku da upotrebi institut poslaničkog pitanja.⁶ Tema poslaničkih pitanja bila je rad policije, ali uglavnom posmatrana iz ugla dnevno-političkih dešavanja. Tako je, na primer, postavljeno pitanje o hapšenju službenika Uprave kriminalističke policije zbog odavanja informacija stranim službama, kao i spremnosti policije da reši problem huliganizma u Srbiji.

Skupštinska većina izbegava raspravu o osetljivim temama preglasavanjem poslanika opozicije. Primer za ovo jeste odbijanje da se u dnevni red uvrsti tačka u kojoj je predloženo da se formira anketni odbor čiji bi zadatak bio da ispita dešavanja vezana za slučaj „Savamala”.⁷ Dodatno, prekinuta je dobra praksa da se na čelo Odbora postavljaju narodni poslanici koji pripadaju opozicionim partijama.

Odbor za odbranu i unutrašnje poslove je novim Zakonom o policiji, usvojenim krajem januara 2016. godine, dobio nova ovlašćenja i mogućnost da ostvari efektivnu kontrolu rada policije. Odbor sada može da nadzire zakonitost sprovođenja posebnih dokaznih radnji definisanih u zakoniku kojim se uređuju krivični postupak, mere ciljane potrage i testa integriteta. Ovo predstavlja značajan napredak, budući da su ranija ovlašćenja Odbora, prema rečima njegovih članova, značajno ograničavala njegovu kontrolnu ulogu.⁸ Međutim, iako nove mogućnosti postoje, one se u praksi ne primenjuju, a uloga Odbora je svedena pre svega na razmatranje predloga zakona i povremeno razmatranje izveštaja MUP-a.

Okvir 1: Nova ovlašćenja Narodne skupštine Republike Srbije

Narodna skupština obavlja nadzor nad radom Ministarstva neposredno i posredno, posredstvom nadležnog Odbora za unutrašnje poslove. Odbor naročito: razmatra polugodišnje i vanredne izveštaje o stanju bezbednosti u Republici Srbiji; razmatra redovne i vanredne izveštaje o radu Ministarstva; razmatra godišnje izveštaje o radu Sektora unutrašnje kontrole; nadzire zakonitost trošenja budžetskih i drugih sredstava za rad; nadzire zakonitost sprovođenja posebnih dokaznih radnji definisanih u zakoniku kojim se uređuju krivični postupak, mere ciljane potrage i testa integriteta; nadzire poštovanje političke, ideološke i interesne neutralnosti rada Policije; utvrđuje činjenice o uočenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu Ministarstva i o tome donosi zaključke; izveštava Narodnu skupštinu o svojim zaključcima i predlozima. Ministar, ili lice koje on ovlasti, podnosi Odboru polugodišnji izveštaj o stanju bezbednosti u Republici Srbiji, kao i redovni izveštaj o radu Ministarstva Ministarstvo, po potrebi ili na zahtev Odbora, podnosi Odboru i vanredne izveštaje.

6 „Poslanička pitanja u oktobru”, 27. oktobar 2016. <<https://goo.gl/tckBF3>>.

7 O slučaju „Savamala” pogledati okvir br. 2.

8 Elek, Bojan; Tasić, Dunja i Saša Đorđević. *Procena integriteta policije u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015: 41–42.



U toku 2016. godine sednice Odbora održane su ukupno 12 puta, i to 8 u prvom tromesečju, jedna u maju, kada je Odbor razmatrao vladinu Pregovaračku poziciju za poglavlje 24, i svega tri u trenutnom sazivu Skupštine. Na trećoj sednici Odbora, održanoj 31. oktobra 2016, objedinjeno su razmatrane tromesečne informacije o radu Ministarstva unutrašnjih poslova za period od januara do septembra ove godine. Poslanci opozicije su na ovoj sednici negodovali zbog toga što u informacijama nije bilo reči o slučaju Savamala⁹, ali su one većinom glasova ipak usvojene.

Izveštaji koje MUP predstavlja na sednicama Odbora nisu javno dostupni dokumenti, što onemogućava široj javnosti da se upozna sa rezultatima rada MUP-a, kao i sistemsko praćenje rada. Ministarstvo unutrašnjih poslova je, prema novom Zakonu o policiji (član 6), u obavezi da na svojoj internet prezentaciji objavi tromesečne informacije o radu, koje usvaja nadležni Odbor. Ipak, ti izveštaji nisu dostupni na internetu. Dobro je što postoji mogućnost da se tok sednice prati posredstvom internet stranice Narodne skupštine¹⁰, dok su glavne odluke i zapisnik dostupni na sajtu Otvorenog parlamenta¹¹.

U oktobru 2016. godine BCBP je MUP-u uputio zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, u kome je tražio da mu budu dostavljene tromesečne informacije za 2014, 2015. i 2016. godinu. U odgovoru je rečeno: „... ne raspolažemo dokumentom koji je usvojen od strane pomenutog organa, te Vas obaveštavam da se za traženu informaciju možete obratiti nadležnom odboru.”¹² S obzirom na ovakav odgovor, nije moguće razumeti kako MUP planira da izvrši svoju zakonsku obavezu i da svoje kvartalne izveštaje za 2016. godinu objavi na svojoj stranici.

Nazadovanje saradnje sa Zaštitnikom građana

U novom Zakonu o policiji propuštena je prilika da se Zaštitnik građana eksplicitno navede kao spoljašnji kontrolni organ iako su navedene neke druge institucije.¹³ Iako to što Zaštitnik nije pomenut u ovom Zakonu ne utiče na njegova ovlašćenja, budući da su ona garantovana Ustavom i drugim zakonima, ovakvo rešenje može loše da utiče na njegovu preventivnu i kontrolnu funkciju.

U svom redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnik građana navodi da se od 1497 primljenih pritužbi na rad ministarstava u 2015. godini, ukupno 551 odnosi na MUP, što čini jednu trećinu (36,81%) ukupnog broja. To je u isto vreme i značajan porast (67%)

9 „U izveštaju MUP-a ni reči o rušenju u Savamali”, 31. oktobar 2016. <<https://goo.gl/v4ekYC>>.

10 Pogledati: <<https://goo.gl/zw74GQ>>.

11 Pogledati: <<https://goo.gl/sORCXN>>.

12 Odgovor MUP-a, 02/5 broj: 1152/16-5 od 14. novembra 2016. godine.

13 „Mišljenje na Predlog zakona o policiji, del. br. 1153”, 8. januar 2016. <<https://goo.gl/xCrgp9>>.



u odnosu na prethodnu godinu, kada je bilo 330 pritužbi. Od pritužbi primljenih u 2015. godini, 188 se odnosilo na policijske poslove, a 113 na upravne poslove. U istom periodu Zaštitnik je obavio 40 poseta policijskim upravama, pet puta utvrdio da postoje nedostaci i uputio četiri preporuke MUP-u.¹⁴ Zaštitnik je i tokom 2016. godine sprovodio postupke kontrole rada policije, od čega treba posebno izdvojiti slučaj „Savamala”¹⁵, kao i postupak kontrole zbog nepostupanja Policijske uprave Novi Pazar u vezi sa rušenjem nelegalnog objekta.¹⁶

Okvir 2: Slučaj „Savamala”

Ministarstvo unutrašnjih poslova još nije, iako je prošlo sedam meseci, postupilo po preporukama Zaštitnika građana u vezi sa slučajem rušenja objekata u beogradskom kvartu Savamala, čime je prekršen Zakon o zaštitniku građana. Ministarstvo je bilo dužno da, najkasnije u roku od 60 dana od dana dobijanja preporuke, obavesti Zaštitnika građana o tome da li je postupio po preporuci i otklonio nedostatak, odnosno da ga obavesti o razlozima zbog kojih nije postupio po preporuci.¹⁷

Slučaj „Savamala” odnosi se na incident koji se dogodio u izbornoj noći 25. aprila, u ranim jutarnjim časovima, u istoimenom delu Beograda. Grupa od oko 30 maskiranih osoba zaposela je Hercegovačku ulicu i primenom sile i pretnjama protivpravno lišila slobode više pojedinaca, koji su se zatekli na ovoj lokaciji, oduzela im mobilne telefone i sprečila kretanje. Za to vreme bageri su sravnili sa zemljom privatne, većinom poslovne objekte u ovoj ulici. Uprkos činjenici da je nekoliko građana pozvalo policiju i prijavilo slučaj, ona nije intervenisala, a dežurni policijski službenici su građane upućivali da se obrate komunalnoj policiji po naređenju „vrha policije”.

Tokom postupka kontrole povodom ovog slučaja Zaštitnik građana je utvrdio da „propusti u radu organa i službenika Policije nisu rezultat propusta pojedinca, već su očigledno organizovani i sprovedeni u okviru ranije pripremljenog plana i izdatih naloga”, te da je reč o organizovanim kršenju prava građana, koje je bilo koordinirano na više nivoa, između državnih i nedržavnih aktera. Posebno zabrinjava to što su pojedine policijske starešine tokom kontrole davale neistinite izjave, kao i to što na uvid nisu stavljene sve informacije i dokumenta. Ovo ukazuje na pokušaj da se zataška prava istina o ovom slučaju. Zaštitnik građana je uputio preporuke, između ostalog i o tome da MUP u najkraćem roku preduzme radnje kako bi identifikovao učinioce, kao i da pokrene postupak interne

14 Zaštitnik građana. *Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu*. Beograd: Zaštitnik građana, 2016.

15 „Izveštaj na osnovu postupku kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva unutrašnjih poslova, del. br. 17008”, 9. maj 2016. <<https://goo.gl/KaFXr8>>.

16 „Janković: Zakon da se primenjuje jednako za sve građane”, 16. novembar 2016. <<https://goo.gl/RuHb1Y>>.

17 „Zakon o Zaštitniku građana”: član 31. Sl. glasnik RS, br. 79/2005 i 54/2007.



kontrole kako bi utvrdio propuste u radu policije. Izveštaj i preporuke objavljeni su 9. maja 2016. godine.

Dodatno poražava i činjenica da je ceo slučaj u tužilaštvu još u predistražnoj fazi, te da Sektor unutrašnje kontrole nije sproveo postupak kontrole kako bi utvrdio propuste u radu policije. Pokušaji da se u parlamentu osnuje anketni odbor koji bi se bavio ovim slučajem onemogućen je time što je poslanička većina odbila da se ovo pitanje uopšte nađe na dnevnom redu. Predstavnicima izvršne vlasti i dalje relativizuju slučaj, dok se nastavljaju oštri napadi na pojedince ili organizacije koje komentarišu ovaj slučaj u javnosti, uključujući u to aktiviste inicijative „Ne davimo Beograd“, ali i predstavnike Misije OEBS-a u Srbiji i šefa Delegacije Evropske unije u Srbiji.

Postoji niz problema koji utiču na efektivnost kontrole koju Zaštitnik građana vrši nad radom policije. Najpre, još nije uspostavljen mehanizam koji bi osigurao da preporuke budu sprovedene. Preporuke jesu obavezujuće, ali ih je nemoguće sprovesti ukoliko ne postoji aktivna podrška Vlade. Iako je Vlada dužna da jednom u šest meseci Narodnu skupštinu izveštava o ispunjavanju preporuka Zaštitnika, ona to ne radi. Tokom 2015. godine održavani su redovni mesečni sastanci Zaštitnika i predsednika Vlade, ali je ta praksa prekinuta 2016. godine.

Zatim, efektivna kontrola rada policije koju vrši Zaštitnik građana počiva na pretpostavci saradnje sa MUP-om, koja je za 2014. godinu ocenjena kao primerna¹⁸, dok su sledeće godine primećeni prvi znaci pogoršanja te saradnje¹⁹. Svi su izgledi da se tokom 2016. godini ova saradnja pogoršala, budući da je tokom kontrole sprovedene u vezi sa slučajem „Savamala“ učinjen napor da se pojedini podaci sakriju.²⁰

Na kraju, problem predstavlja i to kako određeni tabloidi i elektronski mediji tretiraju Zaštitnika građana, jer oni utiču na kreiranje loše slike o Zaštitniku građana u javnosti, što može negativno da utiče na kontrolnu ulogu ove institucije. Insinucijama da Zaštitnik građana ima kriminalnu prošlost i da su njegovi zaključci politički obojeni, urušava se njegov integritet u javnosti, a samim tim i onemogućava kontrola zakonitosti i procene integriteta tokom rada policije. Česti verbalni napadi poslanika vladajuće većine²¹, pokretanje inicijative za smanjenje plate²², pripisivanje afera i predstavljanje

18 „Redovan godišnje izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu“, 14. mart 2015: 17. <<https://goo.gl/wlIFrg>>.

19 „Redovan godišnje izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu“, 15. mart 2016: 274.<<https://goo.gl/j9Fx3y>>.

20 „Izveštaj na osnovu postupku kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva unutrašnjih poslova, del. br. 17008“, 9. maj 2016: 3. <<https://goo.gl/KaFXr8>>.

21 „SNS: Janković je politikant i lažni zaštitnik građana“, 14. decembar 2016. <<https://goo.gl/oQml6g>>.

22 „Đukanović se zalaže za smanjenje plate Ombudsmana“, 5. decembar 2016. <<https://goo.gl/GNa3jH>>.



Zaštitnika kao osobe koja je u službi stranih interesa²³, samo su neki od primera. Narodna skupština nije razmatrala godišnje izveštaje Zaštitnika građana za 2014. i za 2015. godinu.

Dobra saradnja sa Poverenikom

Kontrola koju Poverenik vrši nad radom MUP-a odnosi se na dve oblasti – na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i na zaštitu podataka o ličnosti. Slobodan pristup informacijama jedan je od glavnih instrumenata koji omogućava veću transparentnost rada institucije i smatra se najboljim preventivni mehanizam protiv korupcije. Zaštita ličnih podataka je važna za integritet policije, jer odavanje ličnih podataka koji su u posedu policije može ugroziti pretpostavku nevinosti i ugled pojedinca ili ga može dovesti u neopravdanu prednost, pa čak i oslabiti istragu kada je reč o curenju informacija.

Kada je reč o pristupu informacijama od javnog značaja, tokom 2015. godine MUP je primio ukupno 3020 zahteva, što čini jednu trećinu zahteva koji se odnose na sva ministarstva. Ministarstvo unutrašnjih poslova tradicionalno je i institucija koja iz godine u godinu dobija najviše zahteva, sa trendom stalnog rasta. U isto vreme, protiv MUP-a podnete su 254 žalbe, što predstavlja značajno smanjenje (18%) u odnosu na prethodnu godinu kada ih je bilo 310.²⁴ Pod pretpostavkom da su žalbe podnošene za svaki slučaj neodgovaranja na zahtev, može se zaključiti da se efikasnost povećala. Novim aktom o sistematizaciji radnih mesta u MUP-u iz avgusta 2015. godine bilo je predviđeno da se u Odeljenju za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti zaposli dodatno osoblje. Ipak, u toku istraživanja nismo uspeli da dobijemo informaciju da li su nova lica zaposlena, te da zaključimo da li je to uzrok veće efikasnosti, s obzirom na to da stručne konsultacije sa MUP-om, na kojima se proveravaju ovakvi nalazi, nisu održane.

Tabela 1: Status zahteva za pristup informacija od javnog značaja koje dobija Ministarstvo unutrašnjih poslova

Godina	2012.	2013.	2014.	2015.
Broj zahteva	1769	1867	2561	3020
Porast u odnosu na prethodnu godinu (u %)	33	5,5	37,18	18
Broj žalbi Poverenika	46	237	310	254

23 „Sad je svima jasno, Janković je politikant koji zloupotrebljava državnu funkciju“, 26. novembar 2016. <<https://goo.gl/4MkSV6>>.

24 Poverenik. *Godišnji izveštaj Poverenika za 2015. godinu*. Beograd: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 2016.



Iako je MUP tokom 2016. godine od Poverenika po drugi put dobio nagradu za najbolji Informator o radu²⁵, ostaje puno toga što može da se uradi kako bi se poboljšala transparentnost rada. Na primer, proaktivno objavljivanje dokumenata i izveštaja sa statističkim informacijama o rezultatima rada značajno bi doprinelo transparentnosti rada i informisanju građana, a pretpostavka je i da bi smanjilo broj zahteva za pristup informacijama. Ovo ne zahteva skoro nikakve dodatne troškove niti trud, budući da neke od ovih dokumenata MUP već izrađuje.

Kada je reč o oblasti zaštite podataka o ličnosti, stanje i dalje nije dovoljno dobro iako je saradnja sa MUP-om odgovarajuća i iako se Poverenikove preporuke usvajaju. Tokom 2015. godine izjavljeno je 39 žalbi protiv MUP-a, što čini 13% ukupnog primljenog broja žalbi. Ujedno, broj žalbi je za četvrtinu manji nego prethodne godine. Međutim, kada se uporede sa ostalim ministarstvima, žalbe protiv MUP-a brojnije su nego sve ostale zajedno. To ne čudi ako se u vidu ima da MUP poseduje veliki broj evidencija sa ličnim podacima građana, koje mogu biti na različiti načine zloupotrebene.²⁶

Stanje u oblasti zaštite podataka o ličnosti generalno nije na zadovoljavajućem nivou i može se reći da se javne institucije odnose nemarno prema njima, pa je slično stanje i u MUP-u. Tako je, na primer, u tekućoj godini Poverenik uputio upozorenje MUP-u jer već godinama neovlašćenim licima nedozvoljeno dostavlja podatke o ličnosti građana u svom pregledu pod nazivom „Dnevni događaji”.²⁷ Pohvalno je to što je MUP postupio po preporukama Poverenika četiri meseca kasnije.²⁸ Dodatni primer je podzakonski akt kojim je MUP uredio oblast bezbednosne provere, a koji propisuje načine i svrhu obrade podataka o ličnosti. Poverenik je u vezi sa tim pokrenuo proceduru za ocenu ustavnosti, jer se ova oblast može urediti isključivo zakonom.

Slabo sprovođenje antikorupcijske strategije

Agencija za borbu protiv korupcije tokom spoljašnje kontrole nadzire sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i njemu pripadajućeg Akcionog plana, kao i sprovođenje Plana integriteta, koje vrši u saradnji sa Sektorom unutrašnje kontrole. Dodatno, Agencija je u toku 2015. godine primila 27 predstavlki, u kojima se podnosioci žale na korupciju i postupanje zaposlenih u MUP-u, što čini svega 3% primljenih predstavlki.²⁹

25 „MUP dobitnik priznanja za najbolji Informator o radu”, 28. septembar 2016. <<https://goo.gl/VX-pVLT>>.

26 Pogledati: <<https://goo.gl/x6TWZT>>.

27 Pogledati: <<https://goo.gl/bh5qze>>.

28 Pogledati: <<https://goo.gl/m3lJDS>>.

29 Agencija za borbu protiv korupcije. *Godišnji izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije za 2015*. Beograd: Agencija za borbu protiv korupcije, 2016.



Kada je reč o sprovođenju Strategije za borbu protiv korupcije za oblast Policija, stanje je veoma nezadovoljavajuće. U periodu od decembra 2014. do januara 2016. godine, od 29 aktivnosti predviđenih Akcionim planom, realizovano je svega tri. Polovina nije sprovedena, trećina se još sprovodi, a u skoro 90% slučajeva nije poštovan rok zacrtan Akcionim planom.³⁰

Preporuke

- ▶ Neophodno je da članovi Odbora za odbranu i unutrašnje poslove koriste svoja nova ovlašćenja za nadzor rada MUP-a u skladu sa Zakonom o policiji. Ovo je posebno važno uraditi u oblasti nadziranja poštovanja političke, ideološke i interesne neutralnosti rada policije, kao i u oblasti utvrđivanja činjenica o uočenim nepravilnostima u radu MUP-a.
- ▶ Neophodno je osigurati da se ispunjavaju obavezujuće preporuke Zaštitnika građana, kao i rešenja Poverenika. Ovo je posebno važno kada je reč o preporukama proisteklim iz postupka kontrole rada policije u slučaju „Savamala”, budući da su utvrđeni ozbiljni, sistemski propusti i nedostaci, a da ostali mehanizmi nadzora i kontrole nisu adekvatno reagovali.
- ▶ Neophodno je da MUP u interesu javnosti proaktivno objavljuje informacije i izveštaje, poput redovnih tromesečnih informacija koje dostavlja Odboru.

30 Za više informacija o sprovođenju Antikorupcijske strategije pogledati: Matić, Marina; Đorđević, Saša; Tasić, Dunja i Tanja Maksić. *Alternativni izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, Balkanska istraživačka mreža Srbija, 2016.



ODGOVORNOST POLICIJE

Autori: Sofija Mandić, Saša Đorđević

Sistem unutrašnje kontrole policije nije zadovoljavajuće uspostavljen. Zbog toga ne treba da čudi podatak da se čak 90% pritužbi građana na rad policije okončava zaključkom da nije bilo povrede prava. Uvode se nove antikorupcijske mere, koje nisu precizno regulisane Zakonom o policiji.

U oblasti odgovornosti policije analizirani su postupci zbog kojih policijski službenik može biti pozvan na odgovornost za nezakonito postupanje, kao i funkcionisanje sistema unutrašnje kontrole.

Nejasan i nedostupan postupak podnošenja pritužbi

Pritužbeni postupak na rad policije u Zakonu o policiji iz 2016. godine predstavlja jedan od tri postupka – uz postupak koji vodi Sektor unutrašnje kontrole (SUK) i disciplinski postupak – u kom policijski službenik može biti pozvan na odgovornost za nezakonito postupanje. Međutim, pravila po kojima se podnose pritužbe na rad policije nisu jasna i dostupna, što odvraća građane od toga da se žale na rad policajaca. Rezultat ovakvog stanja je da se podnete pritužbe u 90% slučajeva okončavaju zaključkom da nije bilo povrede prava građana.

Pritužbu na rad policije može podneti svaki građanin koji smatra da su mu postupanjem ili propuštanjem postupanja zaposlenog pri vršenju službenih zadataka povređena ljudska i manjinska prava i slobode, i to u roku od 30 dana od dana kada se pritužena radnja dogodila (član 234).³¹ Postupak se dalje odvija u dve faze – prva je vođenje postupka pred rukovodiocem organizacione jedinice u kojoj radi zaposleni MUP-a, a druga se odvija pred Komisijom za pritužbe.

Postupak pred rukovodiocem podrazumeva „usaglašavanje stavova sa pritužiocem”. Ukoliko do ovakvog usaglašavanja ne dođe, postupak se dalje odvija pred Komisijom za pritužbe (član 235).³² Tako osoba kojoj su potencijalno povređena prava dolazi u situaciju da, pred rukovodiocem zaposlenog MUP-a, dodatno obrazlaže navode iz svoje pritužbe, pokušavajući da sa njim usaglasi stavove u odnosu na onoga na kog se žali. Postoje indicije da ovakav postupak služi tome da se građanin ubedi da mu nisu povređena prava. Ovaj zaključak možemo doneti na osnovu dve okolnosti.

31 „Zakon o policiji.” Sl. glasnik RS, br. 6/2016.

32 Isto.



Prva se odnosi na formulaciju „usaglašavanje”, jer se o povredi prava dve strane ne mogu dogovarati ili usaglašavati, već jedino onaj ko odlučuje o povredi prava (rukovodilac MUP-a) može ustanoviti da li je do povrede prava došlo ili nije. Ova formulacija upućuje i na to da postoje dva suprotstavljena stava, koja je potrebno usaglasiti – jedan je stav građanina koji se žali na postupanje policije, a drugi je stav rukovodioca MUP-a koji je suprotan.

Druga okolnost, koja ukazuje na to da je postojeće rešenje formulisano tako da građanima postavlja prepreke prilikom podnošenja pritužbi na postupanje policije odnosi se na to da se, ukoliko se građanin ne odazove pozivu na „usaglašavanje stavova” i ukoliko izričito ne zatraži da Komisija za pritužbe odlučuje u redovnom postupku, smatra da je po sili zakona odustao od pritužbe. Ovakva praksa postupanja sa pritužbama građana na rad policije može jedino da stvori iskrivljenu sliku o stvarnom broju prava građana koje je povredila policija.

Takođe, pritužbeni postupak bi mogao biti jasniji, jednostavniji i dostupniji. Naime, rok za prijavu povrede prava je 30 dana (član 234, stav 1)³³, ali se u stavu tog istog člana koji propisuje ovaj rok navodi da će se o pritužbama odlučivati i van ovog roka, ali samo u skraćenom postupku (pred rukovodiocem MUP-a). Postavlja se pitanje zašto je postavljen ovako kratak rok, kog je pri tome moguće probiti, i to sa posledicama koje izvesno utiču na ishod postupka.

Okvir 3: Nedostupnost objašnjenja pritužbenog postupka

Na novoj internet prezentaciji MUP-a nije objašnjen pritužbeni postupak tako da informacije budu vidljive, da je dokumente moguće preuzeti, a sadržaj pretražiti. Bilo bi logično da u delu „Građani” postoji objašnjenje procedure za podnošenje pohvale ili pritužbe.³⁴ Međutim, to nije tako. Čak i u delu prezentacije koja objašnjava rad Odeljenja za pritužbe ne postoji objašnjenje pritužbenog postupka.³⁵ Na prezentaciji postoji deo pod nazivom „Najčešća pitanja”, ali ni tamo nije objašnjeno kako se žaliti ili pohvaliti rad policajaca.³⁶ Ukoliko se u polje za pretragu sajta ukucaju reči „pritužba” ili „žalba” dobija se odgovor da nema rezultata za traženi pojam.³⁷ U listi propisa, kao ni u odeljku „Brzi linkovi” na internet prezentaciji MUP-a nije dostupan pravilnik koji uređuje proces podnošenja pritužbi.³⁸ Informacije o podnošenju pritužbi na rad policije moguće je naći na arhivskoj stranici Sektora unutrašnje kontrole. Takva praksa nije u skladu sa praksom policija

33 Isto.

34 Pogledati: <<https://goo.gl/gzHGpl>> 12. decembra 2016.

35 Pogledati: <<https://goo.gl/8hFtVn>> 12. decembra 2016.

36 Pogledati: <<https://goo.gl/bWxNCi>> 12. decembra 2016.

37 Pogledati: <<https://goo.gl/l75Fqp>> 12. decembra 2016.

38 Pogledati: <<https://goo.gl/SIJuil>> 12. decembra 2016.



razvijenih demokratskih zemalja, gde je na naslovnoj strani i na vidljivom mestu prikazan sadržaj koji dalje vodi ka objašnjenju pritužbenog postupka.³⁹

Pritužbeni postupak se nedovoljno razlikuje od kontrole koju sprovodi SUK. Za kontrolu koju on sprovodi navodi se (član 227, stav 1) da SUK postupa po sopstvenoj inicijativi, na zahtev nadležnog javnog tužioca, na osnovu prikupljenih obaveštenja i drugih saznanja, na osnovu pisanih obraćanja policijskih službenika i drugih zaposlenih u Ministarstvu, ali i na osnovu pritužbi fizičkih i pravnih lica.⁴⁰ Ukoliko SUK postupa po pritužbama građana (i to bez posebno određenog roka), nije potrebno da postoje posebne organizacione jedinice i postupci kojima se rešava o pritužbama.

Grafikon 1: Broj pritužbi i drugih dokumenata koje je primio Sektor unutrašnje kontrole*



*Podatak za 2016. odnosi se na period do 30. juna 2016. godine

Sektor unutrašnje kontrole postupa u istim predmetima i u materijalnom pogledu – prati poštovanje i zaštitu ljudskih i manjinskih prava i sloboda pri izvršavanju službenih zadataka i primeni policijskih ovlašćenja. Tako bi ovaj Sektor mogao da prikuplja sve podatke koji se odnose na nezakonito postupanje policije i da dalje sa njima postupa u disciplinskom, prekršajnom ili krivičnom postupku, u zavisnosti od konkretnog slučaja. Ovo bi bilo pravično i zbog toga što SUK prilikom svog odlučivanja ne bi trebalo da zavisi od drugih organizacionih delova policije. Kada je u pitanju dostupnost informacija o podnošenju pritužbe, one nisu jasno vidljive i nisu dostupne na sajtu MUP-a, niti u policijskim upravama i stanicama.

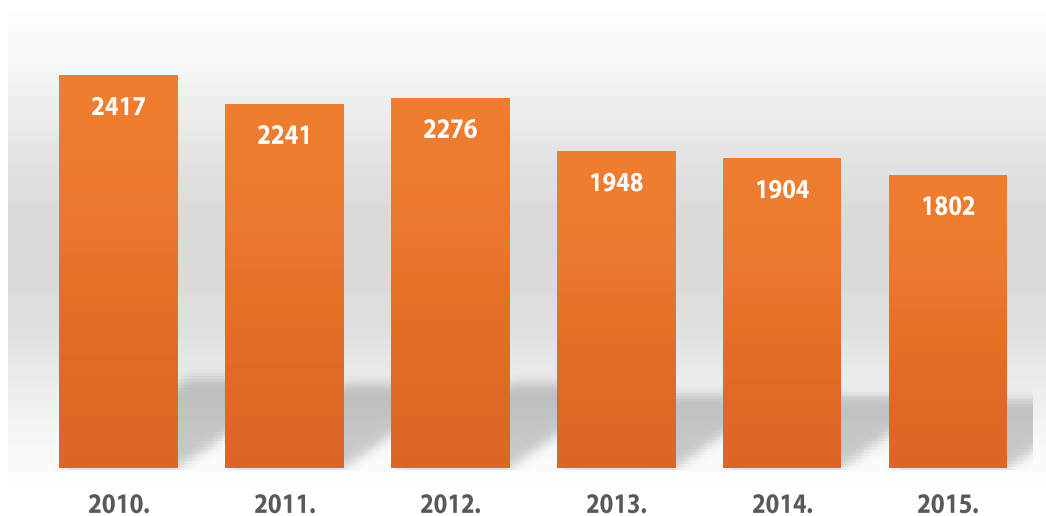
39 Pogledati: <https://www.ipcc.gov.uk/complaints> ili <https://www.police.wa.gov.au/Police-Direct>.
40 „Zakon o policiji.“ Sl. glasnik RS, br. 6/2016.



Podaci iz Izveštaja o rešavanju pritužbi u Ministarstvu unutrašnjih poslova u 2015. godini pokazuju da je podneto ukupno 1802 pritužbe na rad zaposlenih u MUP-u⁴¹, što čini oko 2,5% ukupnog broja zaposlenih. Od toga, odbačene su 183 pritužbe (15%) ili je postupak okončan zbog odustajanja pritužioca, dok je preostalih 990 rešeno u prvostepenom postupku, pred rukovodiocem MUP-a. Od toga u 92% slučajeva nisu utvrđeni propusti u radu, dok je u samo u 8% slučajeva utvrđen propust.

U Izveštaju je izričito navedeno da su se u 990 slučajeva, u kojima nije utvrđeno da su zaposleni u MUP-u povredili prava građana, građani saglasili sa stavovima rukovodioca organizacione jedinice. Ovo govori o tome da rukovodioci neskriveno i unapred staju na stranu svojih zaposlenih, što je nedopustiva praksa ukoliko MUP želi da postoji funkcionalan sistem zaštite građana od nezakonitog postupanja policije. U drugostepenom postupku (pred Komisijom za pritužbe) rešeno je 549 predmeta, od čega je 28 odbačeno ili je postupak prethodno okončan. Od preostalih, u 91% slučajeva utvrđeno je da nema propusta, a u samo 9% da je došlo do propusta – slično kao i u prvostepenom postupku.

Grafikon 2: Ukupan broj podnetih pritužbi na rad policije



Izveštaj, međutim, ne sadrži podatke o tome na šta su se građani najčešće žalili, kao ni koji su razlozi visokog broja odbačenih prijava, pogotovo u prvostepenom postupku. Takođe, ako pogledamo ukupan broj rešenih pritužbi, čak je 68% njih rešeno u po-

41 „Izveštaj o rešavanju pritužbi u Ministarstvu unutrašnjih poslova u 2015. godini“, 2016. <<https://google/BQdd6k>>.



jednostavljenom, prvostepenom postupku, od čega 92% „usaglašavanjem stavova”, što predstavlja razlog za zabrinutost.

Grafikon 3: Odnos između osnovanih i neosnovanih pritužbi na rad policije (u %)



Ukoliko posmatramo ukupan broj podnetih prijava u periodu od 2010. godine do danas (bez obzira na to kako su postupci okončani)⁴², možemo videti da se podnosi približan broj pritužbi, uz manje oscilacije, što se naročito primećuje 2012. godine. Slično važi i za ukupan odnos osnovanih i neosnovanih pritužbi, koji je u petogodišnjem periodu gotovo nepromenjen (10% osnovanih u odnosu na 90% neosnovanih pritužbi). Ukupan broj podnetih pritužbi tokom posmatranih godina nije značajan kada se uporedi sa ukupnim brojem zaposlenih u MUP-u, ali je ovaj broj potrebno sagledati i sa stanovišta dostupnosti informacija o pritužbama, kao i u odnosu na pravila postupka, o čemu je već bilo reči. Vrlo je verovatno da bi jednostavniji, dostupniji postupak, kao i postupak koji omogućava donošenje nepristrasne odluke dao realniju sliku o broju građana koji bi prijavili povredu prava.

Okvir 4: Nezakonite naredbe i nepostupanje Sektora unutrašnje kontrole

Pored toga što nije utvrđena odgovornosti za nepostupanje policije u slučaju „Savamala”, u posmatranom periodu pojavljuju se i dva nova slučaja izdavanja nezakonitih naredbi i nepostupanja policije. Jedan je odbijanje policije da „iz bezbednosnih razloga” obezbedi rušenje objekta koji je u vlasništvu poslanika vladajuće većine Muamera Zukorlića.⁴³ Ova odluka o nepostupanju je, kako se navodi u odluci MUP-a, doneta u konsultaciji sa Direkcijom i Upravom policije, a iza nje su donekle stali i predsednik Vlade, kada je rekao

42 Pogledati: <<https://goo.gl/U4CuKo>>.

43 „Stefanović: Šteta bi bila veća da je policija došla u Pazar”, 24. novembar 2016. <<https://goo.gl/HYo-epk>>.



da „ne želi razbijene glave” i da „neko zapuca na policajce”⁴⁴, kao ministar unutrašnjih poslova, koji je naveo da je u ovom slučaju moglo doći do „ljudskih žrtava”⁴⁵. Drugi se odnosi na slučaj Ksenije Radovanović, aktivistkinje Inicijative „Ne davimo Beograd”, kojoj su se na javnom skupu kao pripadnici MUP-a lažno predstavile dve osobe i pokušale da je privedu.⁴⁶ Utvrđen je identitet jedne osobe, kao i da ta osoba nije službeno lice. Međutim, na osnovu službene beleške postupajućeg pripadnika MUP-a, saznajemo da je iz vrha Uprave policije za Beograd, tačnije da je zamenik načelnika Uprave uputio naredbu da osoba koja se lažno predstavljala i pokušala privođenje Ksenije Radovanović bude puštena da se udalji, bez ikakvih trenutnih ili kasnijih posledica (recimo podnošenja krivične prijave za lažno predstavljanje).⁴⁷ Sva tri slična slučaja iz 2016. godine koja upućuju na nezakonite naredbe upućene iz vrha policije ostala su bez epiloga, a Sektor unutrašnje kontrole nije o njima pokrenuo postupak za utvrđivanje odgovornosti.

Dostupan je prvi sveobuhvatni izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole

U martu 2016. godine prvi put je objavljen sveobuhvatan izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2015.⁴⁸ U prethodnih deset godina objavljivane su samo osnovne informacije o broju podnetih krivičnih prijava protiv policijskih službenika i broju podnetih podnesaka Sektoru, kao i kratke informacije o tekućim aktivnostima. Sadržaj u novom izveštaju kvalitetniji je i konkretniji u odnosu na izveštaj o ranijem periodu. Pored podataka o podnetim krivičnim prijavama, data je i informacija o broju primenjenih posebnih dokaznih radnji u 2015. godini, što je svojevrsni presedan u Srbiji. Do sada nijedna državna institucija koja primenjuje tajne metode prikupljanja dokaza nije javno, na sopstvenu inicijativu, objavila podatak o vrsti i broju posebnih dokaznih radnji.

To što je izveštaj javan predstavlja dobar signal, jer se tako povećava transparentnost rada, ali i znanje javnosti o tome šta SUK radi. Građani koji su čuli za unutrašnju kontrolu (njih 48%) nemaju jasno saznanje o tome šta unutrašnja kontrola tačno radi. Mišljenja su podeljena kada su u pitanju nadležnosti unutrašnje kontrole u oblastima zaštite prava građana i borbe protiv kriminala – oko polovine građana smatra da unutrašnja kontrola ima nadležnosti u ovim oblastima, dok polovina smatra da ovo nisu nadležnosti unutrašnje kontrole policije.⁴⁹

44 „Vučić: Ne želim razbijene glave u Sandžaku”, 18. novembar 2016. <<https://goo.gl/vkiAcY>>.

45 „Stefanović: Nelegalna gradnja nije značajnija od gubitka života”, 24. novembar 2016. <<https://goo.gl/ZPTIol>>.

46 „BIA nema pravo da snima proteste Inicijative”, 14. novembar 2016. <<https://goo.gl/3FealU>>.

47 Službena beleška, br. 03/16/23 od 25. juna 2016. godine.

48 Pogledati: <<https://goo.gl/CJSqoo>>.

49 Elek, Bojan; Tasić, Dunja; Đorđević, Saša i Vojslav Mihailović. *Stavovi građana o odgovornosti policije u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015: 28.



Posebna vrednost izveštaja je i utvrđivanje problema prilikom rada Sektora unutrašnje kontrole. Saradnja Sektora i područnih policijskih uprava u Srbiji je slaba, pa je najveći broj podnetih krivičnih prijava rezultat samostalnog rada Sektora. To nije dobro, jer je jačanje integriteta policije zadatak svih zaposlenih u MUP-u. Vidi se da i dalje ne postoje dovoljni kapaciteti za primenu posebnih dokaznih radnji, kao što je prisluškivanje. Sektor pozajmljuje opremu od kriminalističke policije, koja pak koristi kapacitete Bezbednosne-informativne agencije, što nije dobro, jer SUK mora da bude nezavisan u svom radu kako bi suzbijanje korupcije bilo efikasnije i kako bi se otklonili rizici od curenja informacija. Smanjen je broj zaposlenih za 12 osoba, što je takođe loše, jer 82 osobe ne mogu da kontrolišu više od 40 hiljada zaposlenih, posebno ako se u vidu ima loša saradnju sa područnim upravama. „Plavi zid ćutanja” i dalje ostaje problem, jer najveći broj informacija o nezakonitom ponašanju policajaca Sektor dobija od građana, a poznato je da su najkorisniji oni podaci o korupciji koji dolaze iz same policije.

Bez rasprave o podzakonskim aktima koji uređuju rad unutrašnje kontrole

Novi Zakon o policiji usvojen je 26. januara 2016. godine iz „petog” pokušaja. Četiri puta je tokom 2015. najavljeno njegovo usvajanje, koje je Akcionim planom za sprovođenje antikorupcijske strategije planirano još za oktobar 2014. godine. Primenjuje se od 6. februara 2016. godine. Zakon je zamišljen kao okvir koji će, između ostalog, pojačati unutrašnju kontrolu policije.⁵⁰

Okvir 5: Nema rasprave o aktima koji podrobnije uređuju unutrašnju kontrolu policije

Sektor unutrašnje kontrole sačinio je radne verzije svih podzakonskih akata u skladu sa nadležnostima iz novog Zakona o policiji.⁵¹ Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) uputio je 14. aprila 2016. godine MUP-u zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, u kome su tražene kopije radnih verzija podzakonskih akata u elektronskoj formi radi podsticanja javne rasprave, kao i zbog činjenice da su zaposleni u MUP-u postavljali pitanja BCBP-u o tome kako će izgledati nove antikorupcijske mere.

U kratkom roku, odnosno za četiri dana, dobijen je odgovor da SUK ne raspolaže dokumentima koji su traženi zahtevom.⁵² Nakon toga, BCBP je uputio dopunu zahteva u kome je naveo da u javno dostupnom dokumentu pod nazivom „Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2015. godinu” na 12. strani piše da je SUK izradio radne verzije dokumenata, Shodno tome, zatražio je ponovnu proveru dostupnosti dokumenata.

50 „Zakon o policiji”. Sl. glasnik RS, br. 6/2016.

51 Savet za sprovođenje Akcionog plana za poglavlje 23. *Prvi izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23 od 1. februara 2016. godine*, 2016: 110; Sektor unutrašnje kontrole. *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2015. godinu*, 2016: 12.

52 Odgovor MUP-a, 06/3 broj: 2690/16 od 18. aprila 2016. godine.



Ministarstvo je ponovo odgovorilo da ne raspolaže dokumentima jer nisu važeći u pravnom prometu i nisu još završeni.⁵³

To nisu jedini dokumenti koje MUP nije hteo da dostavi. Istim zahtevom tražena su još dva dokumenta: Analiza postojećeg normativnog okvira i kapaciteta Sektora unutrašnje kontrole i Plan aktivnosti Sektora unutrašnje kontrole. Istraživački tim BCBP-a ni te dokumente nije dobio iako se u javno dostupnim dokumentima ističe da su oni izrađeni. Tako nije bilo moguće proveriti da li ta dokumenta i radne verzije podzakonskih akata stvarno postoje, niti je bilo moguće podstaći javnu raspravu o njihovom kvalitetu.

Primena novog Zakona o policiji predstavljaće izazov. Do 6. februara 2017. godine Vlada i ministar unutrašnjih poslova moraju da donesu preko 40 podzakonskih propisa kako bi Zakon bio potpuno primenljiv. Sledeći akti odnose se na unutrašnju kontrolu: Pravilnik o načinu i oblicima vršenja unutrašnje kontrole; Pravilnik o načinu sprovođenja testa integriteta u Ministarstvu unutrašnjih poslova; Pravilnik o evidenciji imovinskog kartona i proveru promene imovnog stanja zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova; Uputstvo o sprovođenju analize rizika korupcije u Ministarstvu unutrašnjih poslova; Pravilnik o radu u Sektoru unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova. Nijedan od njih do sada nije usvojen iako rok ističe za dva meseca. Štaviše, nije bilo ni javne ni stručne rasprave o tim aktima, osim rasprave o testu integriteta do koje je došlo na inicijativu Kancelarije Saveta Evrope u Beogradu.

Okvir 6: Dostupnost podataka iz pretpristupnih pregovora

U posmatranom periodu (juni 2016. godine) Vlada Srbije donela je dva podzakonska akta, koja omogućavaju da podaci organa državne uprave budu označeni oznakom „službeno“, što je suprotno Ustavnim i zakonskim rešenjima o tajnosti podataka. Ministarstvo unutrašnjih poslova je, odlukom Vlade, u izveštajnom periodu oznakom „službeno“ označilo Pregovaračku poziciju za Poglavlje 24 (pravda, sloboda, bezbednost). Ova oznaka podrazumeva da su određene informacije dostupne samo onima koji treba da znaju; da nisu dostupne javnosti; da primaoci informacija sadržanih u pregovaračkim pozicijama mogu dalje da ih dele po principu „po potrebi samo onima koji treba da znaju“, pri čemu se uvažava to da pregovaračke pozicije nisu dostupne javnosti van nadležnih organa i organizacija i da ne mogu da budu objavljene u fizičkom ili elektronskom obliku.

53 Odgovor MUP-a, 06/3 broj: 2771/16 od 25. aprila 2016. godine.



Novim Zakonom o policiji se ne uspostavlja sistem unutrašnje kontrole

Prema Zakonu o policiji (član 224), unutrašnju kontrolu policije i drugih zaposlenih u MUP-u obavlja Sektor unutrašnje kontrole.⁵⁴ Zakonom je SUK-u omogućeno da se bori protiv korupcije u celom Ministarstvu, a ne samo u Direkciji policije, što je bio slučaj do februara 2016. godine. To je dobro rešenje. Međutim, Zakonom nije omogućena samostalnost i nezavisnost SUK-a kao organizacionog dela MUP-a, što je ključno za razvoj integriteta policije i smanjenje korupcije.

U novom Zakonu o policiji ne spominje se nijedna druga organizaciona jedinica osim Sektora koja bi bila nadležna za unutrašnju kontrolu. Logično je zaključiti da će onda samo Sektor biti zadužen za obavljanje unutrašnje kontrole. Međutim, u praksi je drugačije, jer postoji još pet organizacionih jedinica koje se bave istom ili sličnom problematikom, pri čemu su one formirane na osnovu podzakonskih ili internih propisa. Naime, Zakonom nisu razgraničene nadležnosti Sektora unutrašnje kontrole, Odeljenja za kontrolu zakonitosti u radu u Policijskoj upravi za Beograd i u Upravi policije, te Odseka za kontrolu zakonitosti u Žandarmeriji, Odeljenja za pritužbe i novoformirane Službe za bezbednost i zaštitu podataka, koja nije postojala pre reorganizacije Ministarstva početkom 2016. godine.⁵⁵ Ne postoji nijedna odredba koja uređuje koordinaciju između različitih organizacionih jedinica. Time se ne rešava problem preklapanja nadležnosti.⁵⁶ Ostaje da se utvrdi da li će podzakonskim aktom koji uređuje unutrašnje uređenje MUP-a biti uređena i ova oblast.

Okvir 7: Peti po redu unutrašnji kontrolor u policiji

Služba za bezbednost i zaštitu podataka nadležna je za prikupljanje, obradu, analizu i razmenu operativnih podataka, kao i za rukovanje i razmenu stranih tajnih podataka radi sprečavanja odliva informacija označenih određenim stepenom tajnosti na svim nivoima u Ministarstvu.⁵⁷ Dve činjenice su problematične iako se na prvi pogled čini da su čelnici MUP-a konačno odlučili da zaustave curenje informacija iz policije.

Služba za bezbednost i zaštitu podataka teško može da spreči političku zloupotrebu informacija koje dolaze iz policije. Organizaciono, Služba je direktno podređena mini-

54 „Zakon o policiji“. Sl. glasnik RS, br. 6/2016.

55 Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, ažuriran 20. septembra 2016. godine, str. 65.

56 Milosavljević, Bogoljub i Saša Đorđević. Korupcija u sektoru bezbednosti: unutrašnja kontrola. U: Petrović, Predrag (ur.). *Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013: 90–105.

57 Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, ažuriran 20. septembra 2016. godine, str. 65.



stru unutrašnjih poslova, koji je predstavnik izvršne vlasti i najčešće član vladajuće političke stranke. Šef Službe odgovara jedino ministru policije. Ne postoji nijedna druga instanca između šefa Službe i ministra, kao što postoji, na primer, u slučaju Službe za borbu protiv organizovanog kriminala, koja se nalazi u okviru Uprave kriminalističke policije. Na taj način ova Služba gubi svoju nezavisnost, što je ključno za efikasnu kontrolu i sprečavanje političke zloupotrebe informacija koje dolaze iz policije.

Formiranjem Službe za bezbednost i zaštitu podataka dodatno se komplikuje unutrašnja kontrola MUP-a. Služba je peta organizaciona jedinica unutrašnje kontrole u MUP-u. U Zakonu u policiji (član 225) jasno je precizirano da kontrolu zakonitosti rada zaposlenih u MUP-u vrši Sektor unutrašnje kontrole, a ne neki drugi delovi Ministarstva. Logično bi bilo da, u skladu sa zakonom, curenje informacija iz policije, što je po Zakonu o policiji (član 207) teška povreda službene dužnosti, sprečava Sektor unutrašnje kontrole, a ne deo Ministarstva koji je potpuno pod kontrolom ministra.

Akcionim planom za sprovođenje antikorupcijske strategije predviđeno je da postupak kontrole zakonitosti postupanja policije i drugih organizacionih jedinica u Sektoru unutrašnje kontrole bude normativno i operativno objedinjen. Međutim, akti koji bi trebalo da objedine postupak unutrašnje kontrole policije nisu usvojeni. Rok je istekao u martu 2014. godine. Usvajanjem tih akata bila bi omogućena glavna institucionalna promena predviđena Antikorupcijskom strategijom, čiji je zadatak da smanji korupciju u policiji. Ova promena podrazumevala bi pripajanje Odeljenja za kontrolu zakonitosti rada Sektoru unutrašnje kontrole. Ona bi mogla delimično uticati na smanjenje korupcije u policiji, jer do sada nisu uspostavljeni mehanizmi horizontalne koordinacije između unutrašnjih kontrolora u MUP-u. Primećeno je da predstavnici SUK-a ne odobravaju objedinjavanje svih unutrašnjih kontrolora policije, jer je prirodna njihovog posla različita.⁵⁸

Okvir 8: Ugrožena je nezavisnost rada Sektora unutrašnje kontrole

U novom Zakonu o policiji nije u potpunosti otklonjena mogućnost da ministar unutrašnjih poslova utiče na rad SUK-a. Dobro je što je iz Zakona uklonjena mogućnost da ministar unutrašnjih poslova može da spreči istragu SUK-a i da je dodeli drugoj organizacionoj jedinici u policiji, čime se ugrožava nezavisnost rada Sektora. Međutim, novi Zakon o policiji ministru omogućava da SUK-u daje smernice i obavezna uputstva za rad, osim u radnjama preduzetim u predistražnom i istražnom postupku po zahtevu nadležnog javnog tužioca (član 233). Na taj način ministru je omogućeno da utiče na rad Sektora. Uticaj je ograničen, ali je ponovo ostavljeno dosta prostora koji ministru

58 Matić, Marina; Đorđević, Saša i Vladimir Erceg. *Alternativni izveštaj o sprovođenju antikorupcijske strategije*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, 2015: 59.



omogućava da uputi SUK da ne postupi po određenim informacijama kako slučaj ne bi došao do tužilaštva. Na primer, nakon izveštavanja medija da je načelnik novosadske policije umešan u šverc oružja u Srbiji, ministar unutrašnjih poslova rekao je da treba istražiti te navode, ali da je siguran da načelnik ne učestvuje u tome.⁵⁹ Na taj način je, pre početka istrage, sugerisano SUK-u da ne treba da postupa i izvrši provere na sopstvenu inicijativu, na šta je on obavezan.

Nove antikorupcijske mere nisu precizno uređene

Nove antikorupcijske mere (preventivni kontrolni nadzor, test integriteta, analiza rizika od pojave korupcije, provera promene imovnog stanja), koje su predviđene Zakonom o policiji (član 230), nisu dovoljno dobro i precizno propisane.⁶⁰

U Zakonu o policiji je primena testa integriteta isuviše opšte propisana i izaziva najviše dilema. Celokupna materija treba da bude uređena posebnim podzakonskim propisom, koji treba da donese ministar u roku od godinu dana nakon što na snagu stupi Zakon o policiji. To nije dobro rešenje iz više razloga. Nisu postavljeni zaštitni mehanizmi, koji bi trebalo da onemoguće zloupotrebe u praksi. Takođe, ovu materiju je potrebno regulisati zakonom, a ne podzakonskim propisom. Test integriteta treba da sprovodi telo koje poseduje nesumnjivi institucionalni integritet i nezavisnost, što nije slučaj sa SUK-om u Srbiji. Takođe, u SUK-u ne postoje tehnički kapaciteti za sprovođenje ove mere.

Test integriteta sprovodiće se na osnovu indicija da je neki policijski službenik ili zaposleni u Ministarstvu korumpiran. Prvobitno je planirano da primena testa integriteta bude deo Zakona o krivičnom postupku, ali je za sada odlučeno da u novom Zakonu o policiji postoji opšta odredba, a da primena bude uređena podzakonskim propisom. Još nije rešena dilema da li će testiranje integriteta biti korišćeno isključivo u obaveštajne svrhe, za prikupljanje podataka, ili kao dokazno sredstvo.⁶¹

Kontrola imovinskog stanja i provera imovine, kao nova antikorupcijska mera, odnosiće se na zaposlene u Ministarstvu koji se nalaze na rukovodećim položajima (načelnici odeljenja, uprava, službi). To je u suštini finansijska istraga, pa je u budućnosti potrebno pojačati kapacitete SUK-a.

59 „Stefanović o ekskluzivnim saznanjima Blica: Ispitati navode o krijumčarenju oružja”, 30. novembar 2016. <<https://goo.gl/xdq5Zy>>.

60 „Zakon o policiji”. Sl. glasnik RS, br. 6/2016.

61 Mandić, Sofija i Saša Đorđević. *Testiranje integriteta policajaca*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016.



Uvedena je obaveza da SUK, u saradnji sa Agencijom za borbu protiv korupcije, izrađuje analizu rizika od pojave korupcije. Analiza rizika podrazumeva identifikaciju rizika od pojave korupcije, izradu registra rizika i planova preventivnih mera za njihovo otklanjanje. Nejasno je da li se analiza rizika odnosi na celo Ministarstvo ili samo na Direkciju policije. U Akcionom planu za poglavlje 23 (mera 2.2.10.24) predviđena je izrada analize rizika od pojave korupcije za svako radno mesto u policiji. Nasuprot tome, u Zakonu o policiji predviđeno je sprovođenje analize rizika u Ministarstvu. Radi smanjenja korupcije u policiji, važno je da analiza rizika podjednako obuhvata i Direkciju policije i Ministarstvo.

Okvir 9: Tehnički sporazum između Ministarstva unutrašnjih poslova i Agencije za borbu protiv korupcije

Krajem decembra 2015. godine uspostavljena je tehničko-poslovna saradnja između Ministarstva unutrašnjih poslova i Agencije za borbu protiv korupcije.⁶² Iako deluje nesvakidašnje to da organi državne uprave iste države uspostavljaju poslovnu saradnju zbog razmene podataka, ovakva vrsta dokumenta može da unapredi institucionalnu komunikaciju i koordinaciju.

Pod poslovno-tehničkom komunikacijom podrazumeva se da će Ministarstvo unutrašnjih poslova dostaviti Agenciji za borbu protiv korupcije na njen zahtev podatke iz evidencija koje vodi, i obrnuto, u skladu sa zakonom (član 3). Saradnja se može odvijati i realizovanjem projektnih aktivnosti (član 6). Razmena podataka vrši se elektronski putem, što može dodatno da ubrza komunikaciju, a po zahtevu se postupa u roku koji nije duži od 15 dana (član 9).

Zakonom o policiji predviđeno je da će SUK moći da proverava imovinsko stanje rukovodilaca i osoba koje rade na pozicijama u Ministarstvu, gde postoje visoki rizici od pojave korupcije, što će biti utvrđeno prethodnom analizom rizika od pojave korupcije. Rukovodioci su dužni da prijave promene svog imovinskog stanja nadležnoj organizacionoj jedinici. I ova antikorupcijska mera biće dodatno uređena podzakonskim aktom, što nije dobro rešenje. Nije jasno koje će podatke sadržati imovinski karton, ali ni na koji način će se koristiti ti podaci, koji mogu biti meta različitih zloupotreba. To je naročito problematično ako se podzakonskim aktom propiše da podaci neće u potpunosti biti javni ili da će samo delimično biti javni (što je takođe nepoznanica). Novim Zakonom o policiji propisano je da će evidencije o ličnom imovinskom kartonu (član 230) biti vođene u skladu sa propisom o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova. Trenutno ne postoje indicije kada će biti usvojen Zakon o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova.

62 Sporazum o poslovno-tehničkoj saradnji od 30. decembra 2015. godine. U Ministarstvu unutrašnjih poslova zaveden je pod brojem 10363/2015-5, a u Agenciji za borbu protiv korupcije pod brojem 021-00-0231/2015-01.



Nespojive delatnosti u policiji još nisu regulisane

Bavljenje nespojivim delatnostima u policiji još nije regulisano, a nova pravila o prikupljanju podataka o imovini i proceni pozicija rizičnih za pojavu korupcije u policiji nisu sprovedena. Još se dešava da policija, direktno ili indirektno, bude upotrebljena za zaštitu pojedinačnog, a ne javnog interesa.

Dokaz da se policija opredelila za sprečavanje sukoba interesa i korupcije pronalazimo u novom Zakonu o policiji, gde se kao načela rada, između ostalog, navode i profesionalizam, depolitizacija, efikasnost i zakonitost u radu. Dakle, policijski rad može isključivo biti definisan potrebama zaštite prava i sloboda građana. Ovo je u skladu sa ustavnom definicijom zabrane sukoba interesa, kojom se propisuje da niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima.

Policijski službenici ne mogu biti članovi političkih stranaka, stranački se organizovati, politički delovati, a uniformisani službenici ne smeju prisustvovati stranačkim i drugim političkim skupovima (izuzev ako su radno angažovani).⁶³ Međutim, u periodu koji se razmatra u ovom izveštaju nije dat ozbiljan odgovor na to kako i zašto su uniformisani policijski službenici učestvovali u predizbornom spotu Srpske napredne stranke⁶⁴, koji je pri tome snimljen u zgradi beogradske policije. Ministar unutrašnjih poslova, koji dolazi iz Srpske napredne stranke, smatrao je da se u ovom slučaju ne radi o sukobu interesa javne funkcije policije i stranačkih interesa, već da se samo radi o „promovisanju vrednosti Srpske napredne stranke, u konkretnom slučaju borbe protiv korupcije i kriminala”⁶⁵.

Novi Zakon o policiji reguliše pitanje prikupljanja podataka o promeni imovinskog stanja rukovodilaca i onih koji se nalaze na najrizičnijim pozicijama zbog učestvovanja u korupciji⁶⁶, što je pomak u odnosu na prethodni period obuhvaćen izveštajem. U tom periodu su samo imenovana, postavljena i izabrana lica prijavljivala podatke o imovinskom stanju, u skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije. Prikupljanje podataka predviđeno novim zakonom može ukazati na postojanje sukoba interesa rukovodilaca i onih koji se nalaze na najrizičnijim pozicijama zbog korupcije. Međutim, ova dva pitanja nisu detaljnije regulisana zakonom, a podzakonski akti Ministarstva potrebni za njihovu primenu još nisu usvojeni.

63 „Zakon o policiji”. Sl. glasnik RS, br. 6/2016: član 169.

64 Đorđević, Saša. „Politička zloupotreba policije”. *Peščanik*, 2016. <<https://goo.gl/Ajmrvb>>.

65 Pogledati: <<https://goo.gl/ijRTAV>>.

66 „Zakon o policiji”, član 230.



Nije usvojen ni zakon koji reguliše prikupljanje podataka o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova, koji je takođe potreban za primenu novih mera borbe protiv korupcije u policiji. Takođe, zakonsko rešenje upućuje na to da podaci o imovinskom stanju neće biti javno dostupni. Na ovo upućuje formulacija da se „promene imovnog stanja evidentiraju u ličnom imovinskom kartonu koji je deponovan u nadležnoj organizacionoj jedinici”. Biće vrlo štetno ukoliko ovi podaci ne budu dostupni javnosti onako kako su dostupni podaci o imovini funkcionera u registrima Agencije za borbu protiv korupcije.

Ipak, ključna pravila o sukobu interesa u policiji uređena su propisivanjem nespojivih poslova u Zakonu o policiji (član 168). Nespojivi poslovi sa policijskim su, pre svega, oni kojima se komercijalizuju znanja i veštine stečene u Ministarstvu. Isto tako, određeno je da zaposleni u Ministarstvu ne mogu obavljati delatnosti koje su nespojive sa službenim dužnostima, odnosno koje mogu izazvati sukob interesa ili uticati na nepristrasnost u radu.

U ovakvoj definiciji nespojivih poslova dobro su određeni osnovni principi. Poznato nam je da je potpuno zabranjena komercijalizacija policijskih znanja (primera radi, u svrhe privatnog obezbeđenja), dok su druge delatnosti potencijalno zabranjene, samo ukoliko mogu uticati na policijski rad. Problem predstavlja to što lista zabranjenih delatnosti i kriterijumi za procenu nespojivosti nisu čak ni delimično regulisani zakonom, već ih propisuje ministar. Takođe, od stupanja na snagu novog Zakona o policiji do danas nije usvojen podzakonski akt koji reguliše listu nespojivih delatnosti, što pripadnicima policije stvara nesigurnost, jer im nije poznato koja su ponašanja dozvoljena, a koja nisu. Ovakva informacija je preduslov za prevenciju sukoba interesa. Isto tako, neusvajanje liste nespojivih delatnosti suštinski omogućava pripadnicima policije da se bave nespojivim delatnostima. Do ovoga dovodi i nedostatak podataka iz prakse, odnosno podataka o tome koliko je postupaka vođeno u slučajevima obavljanja poslova i delatnosti nespojivih sa delatnostima kojima se pripadnici MUP-a najčešće bave i kakva je disciplinska kaznena politika u ovim slučajevima.

Preporuke

- ▶ Potrebno je izmeniti pritužbeni postupak tako da Sektor unutrašnje kontrole bude nosilac ovog postupka i odustati od koncepta usaglašavanja stavova rukovodilaca MUP-a i građana, te odlučivati nepristrasno o postojanju ili nepostojanju povrede prava građana.



- ▶ Potrebno je da pritužbeni postupak bude jasan, jednostavan i dostupan svakom građaninu, pri čemu je važno prikupljati i učiniti javno dostupnim povrede prava na koje se građani žale podnošenjem pritužbi, odnosno razloge za podnošenje pritužbi.
- ▶ Potrebno je zakonski urediti odnose između unutrašnjih kontrolora u Ministarstvu ili pak objediniti sve nadležnosti unutrašnje kontrole u jednu organizacionu jedinicu, uključujući u to i vođenje centralnog registra za prijem pritužbi i predstavki na rad svih zaposlenih u Ministarstvu.
- ▶ Potrebno je pokrenuti javnu raspravu prilikom izrade i usvajanja podzakonskih akata, kojim se uređuju oblici i način primene testa integriteta, sprovođenja analize rizika i vršenja kontrole promene imovinskog stanja.
- ▶ Neophodno je usvojiti zakon i podzakonske akte potrebne za sprovođenje mere prikupljanja podataka o imovini rukovodilaca MUP-a i ove podatke učiniti javno dostupnim.
- ▶ Važno je usvojiti propise potrebne za sankcionisanje obavljanja nespojivih delatnosti, prikupljati podatke o postupcima i učiniti ih javno dostupnim.



UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

Autor: Saša Đorđević

Ispunjeni su početni preduslovi za upravljanje ljudskim resursima u policiji. Sektor za ljudske resurse počeo je da radi, dok je novi Zakon o policiji u dobroj meri propisao pravila za zapošljavanje i napredovanje. Ipak, glavne odluke donosi ministar unutrašnjih poslova.

Upravljanje ljudskim resursima podrazumeva strateški pristup upravljanju ciljnim regrutovanjem, selektovanjem, klasifikovanjem, zapošljavanjem, školovanjem, raspoređivanjem, ocenjivanjem, motivisanjem, vođenjem, unapređivanjem, smenjivanjem i otpuštanjem zaposlenih.

Ministarstvo unutrašnjih poslova po broju zaposlenih predstavlja jedno od većih ministarstava u državnoj upravi. Procena je da u MUP-u radi skoro 6% zaposlenih u javnom sektoru.⁶⁷ Prema podacima iz septembra 2016. godine, u MUP-u je zaposleno 42.817 lica, od kojih je 14.551 neuniformisanih i 28.266 uniformisanih policijski službenika.⁶⁸

U nastavku teksta predočeni su glavni pomaci i problemi koji se javljaju tokom upravljanja ljudskim resursima u MUP-u.

Sektor za ljudske resurse započeo je rad

Početak rada Sektora za ljudske resurse ispunjen je glavni organizacioni preduslov za planiranje ljudskih resursa, što je polazna aktivnost iz domena upravljanja ljudskim resursima, na koju se naslanjaju ostale: planiranje, regrutacija, selekcija, napredovanje, obučavanje i otpuštanje.⁶⁹

Sektor je počeo da radi početkom 2016. godine, kada je uspostavljena organizaciona struktura i utvrđen širok spektar poslova koje ova organizaciona jedinica treba da obavlja. Propisano je da Sektor za ljudske resurse kreira i sprovodi politiku upravljanja

⁶⁷ Ukupan broj zaposlenih prema podacima Ministarstva finansija iz 2014. godine je oko 780.000.

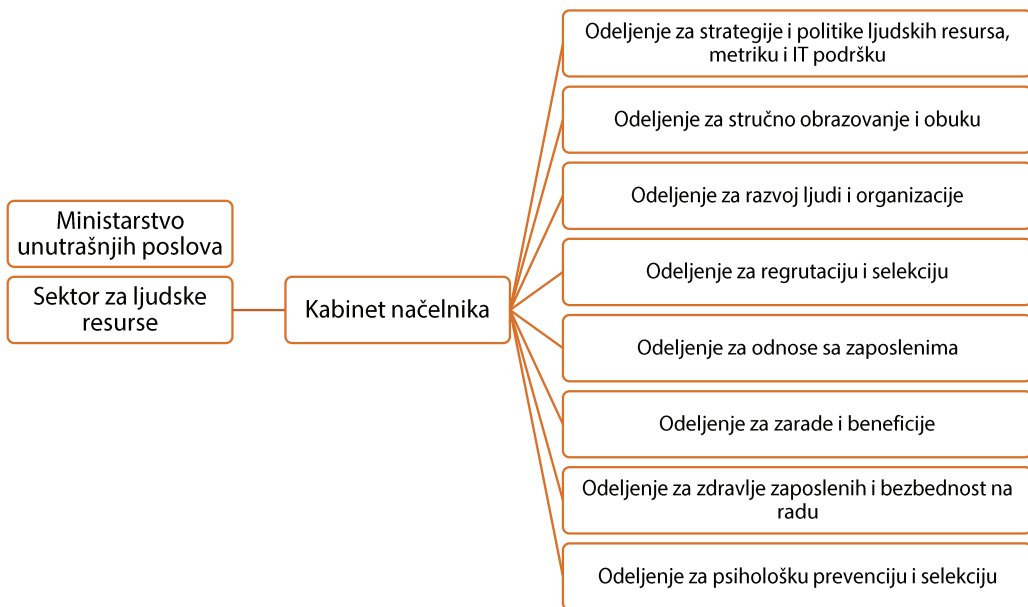
⁶⁸ Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, ažuriran 20. septembra 2016. godine, str. 68.

⁶⁹ Ječmenica, Dejan i Lidija Barjaktarević. Planiranje ljudskih resursa. U: Kostić, Konstantin (ur.). *Operacioni menadžment u funkciji održivog ekonomskog rasta i razvoja Srbije*. Beograd: Fakultet organizacionih nauka, Centar za operacioni menadžment, Privredna komora Srbije, 2011: 154–160.



ljudskim resursima; stara se o zakonitosti rada u oblasti rada i radnih odnosa; planira kadrove i finansijska sredstva za upravljanje ljudskim resursima; predlaže organizacione promene u MUP-u; sprovodi interne i javne konkurse; proverava kompetencije za delotvoran rad na poslovima koji se popunjavaju; bavi se obukama i profesionalnim razvojem zaposlenih; sprovodi ocenjivanje zaposlenih i utvrđuje politiku zarada; analizira i dizajnira sve poslove, te izrađuje opise poslova; utvrđuje politiku beneficija za zaposlene i učestvuje u kolektivnom pregovaranju sa policijskim sindikatima.⁷⁰

Grafikon 4: Organizaciona struktura Sektora za ljudske resurse



Organizaciona struktura Sektora za ljudske resurse u dobroj meri odgovara zaključku sprovedene analize stanja u MUP-u iz 2014. godine. Naime, osam odeljenja bavi se aktivnostima u oblasti ljudskih resursa, koje MUP nije sprovodio u periodu pre formiranja Sektora. To su: 1) analiza i kreiranje posla; 2) planiranje organizacionog razvoja; 3) planiranje ljudskih resursa; 4) upravljanje sistemom zarada; 5) vođenje računa o sigurnosti zaposlenih; 6) upravljanje karijerom; 7) upravljanje performansama; 8) kreiranje politika iz oblasti rukovođenja ljudskim resursima.

Najviše dilema izazivaju šesta i osma grupa aktivnosti zbog dva rešenja iz novog Zakona o policiji, koja mogu da utiču na autonomiju odlučivanja Sektora za ljudske resurse i omogućće politizaciju. Ministar unutrašnjih poslova usvaja akte koji bi trebalo precizno i dodatno da urede poslove ljudskih resursa u Ministarstvu (član 129, stav 3). S obzirom na to da je reč o internim ili tajnim aktima, kao što je akt o sistematizaciji

70 „Zakon o policiji.“ Sl. glasnik RS, br. 6/2016: član 129; Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, ažuriran 20. septembra 2016. godine, str. 59.



radnih mesta, postoji mogućnost da svojim diskrecionim ovlašćenjima ministar utiče na upravljanje ljudskim resursima. Zatim, ministar i dalje ima diskreciono pravo da odluči o raspoređivanju i razrešenju rukovodilaca strateškog i visokog nivoa Direkcije policije (član 150, stav 2) na osnovu internog konkursa, što omogućava upliv političkog, izvršnog nivoa vlasti u operativni rad policije, jer ministar nije u obavezi da izabere prvog na rang-listi kandidata.

Krajem februara 2016. imenovan je vršilac dužnosti načelnika Sektora za ljudske resurse na šest meseci⁷¹, a mandat mu je produžen za još tri meseca u septembru 2016. godine bez raspisivanja konkursa⁷². To svakako nije bilo dobro rešenje jer se time šalje loša poruka da pravila zapošljavanja i napredovanja po zaslugama neće biti primenjena na sve u MUP-u, čime se potencijalni kandidati obeshrabuju da konkurišu, svesni da nemaju nikakve šanse bez političkih veza.

Okvir 10: Prva šefica Sektora za ljudske resurse

Katarina Tomašević je karijeru počela u zemunskoj pošti 2000. godine. Kasnije je napredovala od mesta rukovodioca Službe za poštansku mrežu do šefa Direkcije za poštanski saobraćaj u Sektoru za kvalitet poštanskih usluga. U MUP je došla kao direktorka Direkcije za pismonosne usluge i zamenica direktora Funkcije usluga u Pošti Srbije. Diplomirala je na Pravnom fakultetu i završila master na Fakultetu organizacionih nauka, gde joj je tema završnog rada bila unapređenje poštanskih usluga u cilju podizanja zadovoljstva korisnika.

Ipak, krajem oktobra 2016. godine raspisan je javni konkurs⁷³ za poziciju načelnika Sektora za ljudske resurse, čime je načinjen početni korak ka tome da se zaustavi loša praksa i da se na visoke pozicije u MUP-u postavljaju vršioci dužnosti.⁷⁴ Međutim, u delu konkursa koji opisuje uslove za zasnivanje radnog mesta nije konkretno navedeno da kandidat mora da ima radno iskustvo u upravljanju ljudskim resursima ili u vezi sa opisom posla, već je samo istaknuto da kandidat mora da ima najmanje devet godina radnog iskustva u struci. Takva formulacija je nedovoljno precizna. U praksi se koristi rešenje da kandidat za visoke pozicije u javnoj upravi mora da ima barem dve godine radnog iskustva na obavljanju zadataka koji su slični ili identični opisu poslova u konkursu.

71 „Rešenje o postavljenju vršioca dužnosti pomoćnika ministra unutrašnjih poslova.” Sl. glasnik RS, br. 15/2016.

72 „Rešenje o postavljenju vršioca dužnosti pomoćnika ministra unutrašnjih poslova.” Sl. glasnik RS, br. 77/2016.

73 Pogledati: <<https://goo.gl/B2QwXT>>.

74 Đorđević, Saša. „Ministarstvo unutrašnjih poslova da izvrši depolitizaciju policije”. *BCBP analiza*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016. <<https://goo.gl/ZGTSSe>>.



Ograničen je politički uticaj na izbor kadrova

Dobro je što su taksativno nabrojani kriterijumi za napredovanje i što su bezbednosne provere planirane i tokom rada u policiji, a ne samo prilikom zasnivanja radnog odnosa. Štaviše, Sektor unutrašnje kontrole biće zadužen da vrši bezbednosne provere policajaca na visokim pozicijama, što je takođe dobro. Međutim, problem predstavlja to ko je zadužen za njihovo postavljenje i razrešenje. Nije dobro što ministar i dalje postavlja i razrešava načelnike područnih policijskih uprava i rukovodioce organizacionih jedinica u Direkciji policije. To političarima omogućava da utiču na operativan rad policije. Zaista, raspisivanjem internog konkursa ograničen je prostor za politički uticaj prilikom izbora rukovodilaca strateškog i visokog nivoa Direkcije policije, ali on i dalje postoji. Takođe, to što je predviđeno da ministar može da traži predloge za raspoređivanje ili razrešenje rukovodilaca ukazuje da funkcija planiranja ljudskih resursa i unapređenja na osnovu internih konkursa neće zaživeti.

Problem je u tome što novim zakonom nije jasno utvrđeno koja su to lica na posebnim dužnostima i koji su to tzv. „drugi unutrašnji poslovi u neposrednoj vezi sa policijskim poslovima”. Pored toga, lica na posebnim dužnostima imaju status policijskog službenika, ali neće imati obavezu da završe policijsku obuku osnovnog nivoa. Postavlja se logično pitanje kako će ta lica obavljati poslove koji su u dodiru sa policijskim, ako nisu prethodno dobro obučena.

Za rad u policiji obavezan je konkurs

Za zasnivanje radnog odnosa u MUP-u obavezno je raspisati konkurs, što nije bio slučaj u prethodnom Zakonu (član 135). Međutim, nije precizno uređeno o kakvom konkursu je reč – javnom ili internom iako se kasnije oni spominju u zakonu. Od konkursa, iako to eksplicitno nije navedeno u Zakonu, biće izuzeti diplomci KPA koji su zaključili ugovor za MUP-om za svaku školsku godinu i čiji su troškovi studiranja finansirani iz budžeta. To je dobro rešenje, ali je važno da Sektor za ljudske resurse prilikom izrade kadrovske plana proračuna koliko je novih diplomaca KPA zaista potrebno MUP-u i na kojim pozicijama.

Za početak rada u MUP-u predviđeni su posebni uslovi (članovi 137 i 138). Najvažniji uslovi su da je kandidat psihofizički sposoban, da se protiv njega ne vodi krivični postupak ili da nije osuđivan na kaznu zatvora u trajanju dužem od šest meseci. Za pojedina radna mesta, koja nisu utvrđena zakonom, obavezno je poligrafsko testiranje (član 142). Ovo nije dobro rešenje, jer nije jasno šta se dešava ako kandidat odbije poligrafsko ispitivanje, s obzirom na to da je reč o policijskoj tehnici na koju ispitanik



dobrovoljno pristaje. Takođe, time se omogućava da ova policijska tehnika, s obzirom na to da zakonom nije definisano za koja radna mesta kandidat treba da bude testiran na poligrafu, bude korišćena za veliki broj radnih mesta, što obesmišljava njenu upotrebu.

Usvojeni su akti o konkursima u policiji

Najveća novina koju je tekuća reforma ljudskih resursa donela jeste raspisivanje konkursa za zasnivanje radnog odnosa u MUP-u. Utvrđeno je da postupak i način sprovođenja javnog konkursa propisuje Vlada (član 135), a interne konkurse propisuje ministar unutrašnjih poslova (član 129).

Postupak i način sprovođenja javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u MUP-u uređen je uredbom Vlade iz septembra 2016. godine.⁷⁵ Odmah na početku istaknuto je da se javni konkurs raspisuje za direktora policije i za radna mesta koja nisu popunjena internim konkursom, što je dobro rešenje i u skladu sa principom karijernog napredovanja, na kome se zasniva reforma upravljanja ljudskim resursima u MUP-u.

Predlog za popunu radnog mesta Sektoru za ljudske resurse podnosi rukovodilac, osim za direktora policije, koga Vladi predlaže ministar unutrašnjih poslova. Problematično je što odluku o potrebi i načinu popune radnog mesta donosi ministar (član 4, stav 2).⁷⁶ Time je ministar, na uštrb Sektora za ljudske resurse, dobio diskreciono ovlašćenje, što se primećuje i u praksi. Vladina Služba za upravljanje kadrovima je u oktobru 2010. godine raspisala četiri konkursa, od kojih su tri bila interna⁷⁷ i jedan javni⁷⁸.

Nejasno je na osnovu kojih kriterijuma je ministar unutrašnjih poslova doneo odluku da raspiše javni konkurs za poziciju pomoćnika ministra i načelnika Sektora za ljudske konkurse, dok za druge tri pozicije (pomoćnik ministra i načelnik Sektora unutrašnje kontrole, pomoćnik ministra i načelnik Sektora za analitiku, telekomunikacije i informacionu tehnologiju, i sekretar Ministarstva) raspiše interni konkurs. Posebno je zanimljiva odluka o tome da se raspišu različiti konkursi za pozicije istog ranga, odnosno za pomoćnike ministra. Svi konkursi za iste pozicije koji su raspisani 2010. godine bili su javni.⁷⁹

75 „Uredba o sprovođenju javnog konkursa u Ministarstvu unutrašnjih poslova”. Sl. glasnik RS, br. 72/2016.

76 Isto.

77 Pogledati: <<https://goo.gl/FOi9Yd>>.

78 Pogledati: <<https://goo.gl/B2QwXT>>.

79 Pogledati: <<https://goo.gl/tqeu8N>>.



Izborni postupak u javnom konkursu sprovodi Komisija, čije članove imenuje ministar unutrašnjih poslova (član 5, stav 1).⁸⁰ Problem predstavlja to što nisu poznati kriterijumi za izbor članova Komisije, a iz pravnog okvira proizlazi jedino obaveza da jedan član Komisije mora da bude zaposlen u Sektoru za ljudske resurse. Ministar unutrašnjih poslova i u ovom slučaju ima diskrecionu moć da izabere članove Konkursne komisije, što nije dobro rešenje. Tako, na primer, nije jasno zašto su zamenica načelnika Sektora za ljudske resurse Gordana Jeković, zamenik šefa Kabineta ministra Svetozar Radić i načelnik Uprave policije Zoran Alimpić članovi Konkursne komisije za izbor direktora policije.⁸¹

Uprkos nejasnim kriterijumima za izbor direktora policije, pozitivno je to da je zamenica načelnika Sektora za ljudske resurse predsednica Konkursne komisije. Nadležnosti predsednika su da predstavlja Komisiju, saziva i predsedava sednicama Komisije, potpisuje akte Komisije i stara se o tome da poslovi koje obavlja Komisija budu u skladu za propisima.⁸² Rečene nadležnosti predsednika Komisije omogućavaju mu da u ograničenoj meri spreči politički uticaj na izbor visokih pozicija u MUP-u. Međutim, nigde nije eksplicitno istaknuto da predsednik Komisije treba da bude iz Sektora za ljudske resurse, a trebalo bi.

U četvrtom odeljku dobro je uređen postupak sprovođenja javnog konkursa, koji se realizuje u nekoliko faza: 1) objavljivanje konkursa; 2) prijavljivanje na konkurs; 3) izborni postupak u kome se kandidati obaveštavaju da je selekcija započeta, nakon čega se proverava ispunjenost formalno-pravnih uslova, tehničkih i bazičnih kompetencija, obavljaju lekarski pregled, intervju i bezbednosna provera; 4) izrada konačne rang-liste koja se dostavlja ministru na odlučivanje. Rešenje o prijemu u radni odnos donosi ministar (član 23, stav 1).⁸³ Postupak žalbe na rešenje ministra nije uređen Uredbom o sprovođenju javnog konkursa u MUP-u.

Postupak i način sprovođenja internog konkursa u MUP-u uređen je Pravilnikom ministra unutrašnjih poslova, koji je usvojen krajem avgusta 2016. godine.⁸⁴ Izborni postupak je sličan postupku sprovođenja javnog konkursa. Rukovodilac dostavlja Sektoru za ljudske resurse obrazložen predlog za popunjavanje radnog mesta sprovođenjem

80 „Uredba o sprovođenju javnog konkursa u Ministarstvu unutrašnjih poslova”. Sl. glasnik RS, br. 72/2016.

81 Rešenje 01 broj: 7338/2016-4 od 1. septembra 2016. godine.

82 „Poslovnik o radu Konkursne komisije za sprovođenje konkursa za izbor na radno mesto direktor policije”, br. 264/16, od 1. septembra 2016, član 4.

83 „Uredba o sprovođenju javnog konkursa u Ministarstvu unutrašnjih poslova.” Sl. glasnik RS, br. 72/2016.

84 „Pravilnik o sprovođenju internog konkursa među zaposlenima u Ministarstvu unutrašnjih poslova”. Sl. glasnik RS, br. 73/2016.



internog konkursa. Rukovodilac u Sektoru za ljudske resurse proverava ispunjenost uslova za popunjavanje radnog mesta, dok ministar ima diskreciono ovlašćenje da odluči o potrebi i načinu popunjavanja radnog mesta (član 3).⁸⁵

Za razliku od javnog konkursa, gde Konkursnu komisiju bira ministar unutrašnjih poslova, u internom konkursu to čini rukovodilac Sektora za ljudske resurse i to za niže pozicije, odnosno za izvršilačka i radna mesta operativnog i srednjeg nivoa rukovođenja. O članovima Komisije koji vode izborni postupak za visoke pozicije (visokog i strateškog nivoa) u MUP-u imenuje ministar unutrašnjih poslova. Kriterijumi za izbor članova Komisije nisu poznati. Postoji obaveza da jedan član Komisije bude iz Sektora za ljudske resurse, kao i kod javnog konkursa.

Izborni postupak u internom konkursu ima nekoliko faza: 1) objavljivanje internog konkursa; 2) prijavljivanje na interni konkurs; 3) sačinjavanje liste kandidata; 4) proveravanje i ocenjivanje kandidata; 5) sačinjavanje rang-liste i izbor kandidata. Rukovodilac koji je podneo predlog za popunjavanje radnog mesta donosi konačnu odluku o premeštaju ili raspoređivanju na osnovu rang-liste. Ovde se postavlja pitanje zašto to ne čini Sektor za ljudske resurse u dogovoru sa rukovodiocem koji je predložio kandidata. U slučaju da interni konkurs nije uspeo, ministar unutrašnjih poslova utvrđuje način popunjavanja radnog mesta.

Do sada nije raspisan ni jedan interni konkurs u MUP-u, s obzirom na to da primena Pravilnika o sprovođenju internog konkursa među zaposlenima u MUP-u počinje 1. januara 2017. godine (član 22).⁸⁶

Poznate su kompetencije za zaposlene

Ministarstvo unutrašnjih poslova je u junu 2016. godine prvi put dobro propisalo kompetencije iako je usvajanje ovog podzakonskog akta kasnilo tri meseca. Naime, prema novom Zakonu o policiji (član 196, stav 3), Pravilnik o kompetencijama za zaposlene u MUP-u trebalo je da bude usvojen do 6. marta ove godine.

Kompetencije predstavljaju skup povezanih znanja, veština, sposobnosti i karakteristika koje su preduslov za uspešno praktično obavljanje poslovnih zadataka na određenom radnom mestu ili u profesiji.⁸⁷ Na osnovu kompetencija je moguće saznati šta se očekuje od zaposlenog, te se pospešuje regrutacija, selekcija i procena učinka za-

85 Isto.

86 Isto.

87 Human Resources Professionals Association. *Human Resources Professional Competency Framework*. Toronto: HRP, 2014.



poslenog, kao i procena potrebe da se zaposleni obučavaju i profesionalno razvijaju. Ako su pokazatelji kojima se mere kompetencije dobri, jasni i standardizovani, onda je posmatranje, merenje i ocenjivanje rada zaposlenog znatno olakšano.⁸⁸

Kompetencije su, prema Pravilniku o kompetencijama za zaposlene u MUP-u, definisane kao skup znanja i veština, crta ličnosti i sposobnosti koje oblikuju ponašanje zaposlenog i vode postizanju očekivanih rezultata na radnom mestu.⁸⁹ Pravilnikom su predviđene dve vrste kompetencija, koji bi trebalo da budu sastavni deo opisa posla radnog mesta u MUP-u, čiji je proces izrade u toku. Tehničke su one kompetencije koje se odnose na specifična znanja i veštine potrebne za obavljanje poslova, ali one nisu opisane u Pravilniku. Bazične kompetencije predstavljaju skup ponašanja, crte ličnosti i sposobnosti potrebne za realizovanje radnih zadataka.

U Pravilniku MUP-a propisano je šest bazičnih kompetencija: 1) služenje građanima; 2) upravljanje promenom; 3) upravljanje učinkom; 4) lična delotvornost; 5) donošenje odluka; 6) rad sa drugima i rukovođenje. Dati su različiti pokazatelji za izvršioce i za rukovodioce u MUP-u. Tako su, na primer, pokazatelji ponašanja koji važe za izvršioaca kada je reč o kompetenciji „služenje građanima” sledeći: 1) razume važnosti svog posla za dobrobit građana i kolega; 2) prepoznaje potrebe građana i zaposlenih, 3) postavljanjem pitanja proverava da li je razumeo građane i zaposlene, 4) primenjuje planove i ciljeve iz svoje nadležnosti, u skladu sa potrebama građana, 5) ličnim primerom doprinosi poverenju javnosti u rad policije.

Tabela 2: Kompetencije u Ministarstvu unutrašnjih poslova

Kompetencija	Definicija	Svrha
Služenje građanima	Potencijal za razumevanje potreba građana (i javnosti) i zaposlenih u Ministarstvu (i organizacije)	Sticanje poverenja u rad policije
Upravljanje promenom	Postupno planirani napor u prihvatanju inovacija	Pozitivno i konstruktivno reagovanje na promene i nove zahteve
Upravljanje učinkom	Kontinuirano praćenje radnog postignuća	Unapređenje procesa i efekata rada
Lična delotvornost	Usklađivanje sopstvenih kompetencija sa stručnim i etičkim zahtevima radnog mesta	Profesionalizam (visok nivo uspešnosti) na radnom mestu

88 Isto.

89 „Pravilnik o kompetencijama za zaposlene u Ministarstvu unutrašnjih poslova”. Sl. glasnik RS, br. 52/2016: član 2.



Donošenje odluka	Konstruktivno reagovanje nakon razmatranja svih potrebnih informacija	Funkcionisanje i unapređenje sistema
------------------	-----------------------------------------------------------------------	--------------------------------------

Kriminalisti i dalje bez posla u policiji

Propuštena je prilika da se novim Zakonom o policiji uredi status diplomaca KPA, s obzirom na to da se KPA, prema Statutu (član 38), dobrim delom finansira iz budžeta MUP-a.⁹⁰ Štaviše, celokupan program budžeta MUP-a posvećen je visokom obrazovanju, bez obzira na činjenicu da nigde ne postoji direktna veza između ovog programa i strateških prioriteta MUP-a.⁹¹ Zna se, međutim, da diplomci KPA koji su svake školske godine ostali na budžetu neće morati da prolaze konkurs (član 135).

Ministarstvo unutrašnjih poslova već dugi niz godina godišnje izdvaja oko tri miliona evra za finansiranje KPA, gde se školuju kriminalisti, forenzičari i informatički stručnjaci.⁹² Međutim, mali broj diplomaca KPA bude i zaposlen u policiji. U februaru 2015. godine ministar unutrašnjih poslova najavio je da će diplomci KPA, čije su studije finansirane iz budžeta i koji imaju zaključen ugovor sa MUP-om za svaku godinu u toku školovanja, početi da rade u policiji do kraja februara ili marta 2016. godine.⁹³ To je učinjeno sa zakašnjenjem od šest meseci, odnosno krajem oktobra ove godine, kada je uručeno 203 rešenja o primanju u stalni radni odnos pripadnika Centra za osnovnu policijsku obuku i KPA.⁹⁴ Nezvanično, 25 od 203 rešenja odnose se na diplomce KPA.⁹⁵ Suštinski, i dalje mnogi od diplomaca neće moći da se zaposle u policiji.

Sve zajedno ukazuje na to da se stanje u poslednjih godinu dana nije promenilo. Postoje tri problema.

Prvo, novac poreskih obveznika u Srbiji troši se uzalud, jer diplomci čije se školovanje plaća iz budžeta ne mogu svi da budu policajci i da rade na održavanju i unapređenju bezbednosti. Drugo, nije jasno zbog čega MUP ne može da zaposli sve diplomce sa kojima je potpisao ugovor, bez obzira na činjenicu da li ima ili nema obavezu da to učini.

90 Kriminalističko-policijska akademija. *Statut Kriminalističko-policijske akademije (broj 72/4-3-2014)*. Beograd, april 2014.

91 Uporediti Zakon o budžetu Republike Srbije za 2016. godinu (Sl. glasnik RS, br. 103/2) sa strateškim prioritetima MUP-a. <<http://goo.gl/8W1JNx>>.

92 Stojković, Darko. *Ministarstvo unutrašnjih poslova finansira Kriminalističko-policijsku akademiju, a diplomce ne zapošljava*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016.

93 Pogledati emisiju „Panorama“, Studio B, 4. februar 2015. godine <<https://goo.gl/FpOsCx>>.

94 „Stefanović uručio rešenja o stalnom radnom odnosu“, <<https://goo.gl/rba4Sa>>.

95 Intervju, predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova, 14. novembar 2016. Identitet poznat autorima.



Treće, postavlja se i pitanje kvaliteta studija, jer je diplomcima KPA ponuđeno da rade kao pozornici pošto nemaju policijsko iskustvo.⁹⁶

Skoro godinu dana bez direktora policije izabranog na javnom konkursu

Prošlo je skoro godinu dana od kada je bivši načelnik saobraćajne policije Vladimir Rebić pod nejasnim okolnostima imenovan za vršioca dužnosti direktora policije. Pravi razlozi smene bivšeg direktora policije Milorada Veljovića, koji je postao savetnik predsednika Vlade, ostali su nepoznati javnosti.⁹⁷

Prema Zakonu o državnim službenicima, rok za objavljivanje internog ili javnog konkursa za popunjavanje položaja na koji je postavljen vršilac dužnosti iznosi 30 dana od dana postavljenja vršioca dužnosti (član 67a, stav 3). Ovaj zakonski uslov nije poštovan i postavljenju vršioca dužnosti direktora policije. Štaviše, u rešenju Vlade za postavljenje Vladimira Rebića nije precizirano do kada će kao vršilac dužnosti obavljati poslove direktora policije.⁹⁸ Logično je pitati zašto je tako odlučeno, naročito ako se u obzir uzme da je u prethodnim postavljenjima vršilaca dužnosti bio tačno utvrđen vremenski period na koji se postavljaju, na tri ili na šest meseci.

Ministar unutrašnjih poslova obećao je raspisivanje konkursa za direktora policije odmah posle usvajanja Zakona o policiji⁹⁹, što je urađeno krajem januara 2016. godine. Dakle, MUP nije poštovao zakonom propisanu proceduru, već je raspisao javni konkurs za direktora policije sa devet meseci zakašnjenja. Izbor direktora policije je ponovo postalo političko pitanje kao i 2012. godine, kada su građani Srbije više od godinu dana čekali da bude raspisan konkurs za direktora policije.¹⁰⁰ Ipak, za razliku od prilika pre četiri godine, ovog puta nije bilo intenzivnog plasiranja nezvaničnih informacija o tome koji kandidati su favoriti političkih stranaka, što je dobro.

Konkurs za direktora policije konačno je raspisan je 2. septembra 2016. godine.¹⁰¹ Na konkurs se prijavilo deset kandidata. Trenutno su dva kandidata u užem izboru. Vršilac dužnosti direktora policije Vladimir Rebić i bivša načelnica užičke policije Dragica Jevtović prošli su sve faze provere u trci za funkciju direktora policije. Njih dvoje su od početka jedini i prošli sve faze izbornog postupka, koji je uređen Uredbom o

96 Elek, Bojan; Tasić, Dunja i Saša Đorđević. *Procena integriteta policije u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015: 26–28.

97 Đorđević, Saša. „Policijska novogodišnja magija“, *Peščanik*, 2016. <<https://goo.gl/QciwIZ>>.

98 „Rešenje o postavljenju vršioca dužnosti direktora policije“, br. 119-14330/2015.

99 Vukosavljević, Danijela. „Nijedna kriminalna grupa ne može da ugrozi bezbednost Srbije“, *Politika*. 2016. <<https://goo.gl/CNE6AY>>.

100 Đorđević, Saša. „Dajem na znanje da želim kontrolu“, *Peščanik*. 2012. <<https://goo.gl/kmKPNX>>.

101 Pogledati: <<https://goo.gl/dij3D8>>.



spvođenju javnog konkursa u Ministarstvu unutrašnjih poslova.¹⁰² Nakon formiranja Konkursne komisije za sprovođenje konkursa u septembru 2016. godine¹⁰³ započet je izborni postupak u šest faza: (1) provera ispunjenosti formalno pravnih uslova; (2) provera bazičnih kompetencija; (3) obavljanje lekarskog pregleda; (4) obavljanje intervjua; (5) obavljanje bezbednosne provere; (6) rangiranje kandidata. Izborni postupak je završen 22. novembra 2016. godine, kada je Konkursna komisija prema ostvarenim ocenama sačinila konačnu rang-listu, koju je prosledila ministru unutrašnjih poslova. Vladimir Rebić i Dragica Jevtović prošli su poslednju fazu izbornog postupka.

Proces izbora direktora policije je delimično transparentan.¹⁰⁴ Dobro je što su prvi put objavljene informacije na osnovu kojih građani mogu da saznaju kako teče izborni postupak, ali dokumenti na osnovu kojih je Konkursna komisija ocenjivala potencijalne kandidate nisu dostupni javnosti.

Dramatična racionalizacija u policiji

Proces smanjenja broja zaposlenih u MUP-u završen je brzo, stihijski i bez plana. Ministarstvo unutrašnjih poslova je moralo da otpusti 1696 zaposlenih zbog početka primene Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru.¹⁰⁵ Proces je započet kako zakon nalaže. Početkom decembra 2015. godine izmenjen je Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u MUP-u. Sektor za ljudske resurse prosledio je svim područnim policijskim upravama zahtev da dostave liste policajaca kojima prestaje potreba za radnim angažovanjem. U isto vreme, u jednom od tabloida objavljen je članak o velikoj čistki u policiji. Niko pre njih nije objavio tu informaciju, a Pravilnik je označen kao poverljiv. Posle toga, Policijski sindikat Srbije saopštava da je MUP spiskove zaposlenih koji treba da dobiju otkaz izvršio na osnovu bezbednosnih smetnji ili po ličnom nahođenju starešina. U ovakvom postupanju postoje dva problema.

Obrada podataka o ličnosti prilikom utvrđivanja „bezbednosne smetnje” nije odgovarajuće propisana važećim Zakonom o policiji. Nisu valjano određene vrste podataka koji se obrađuju, ko vrši obradu ovih podataka, način njihovog prikupljanja i čuvanja, rokovi čuvanja i upotrebe. U MUP-u su znali za problem, pa je tri dana pre izmene akta o sistematizaciji radnih mesta usvojen pravilnik kojim se utvrđuje postojanje bezbednosnih smetnji.¹⁰⁶ Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka

102 Sl. glasnik RS, br. 72/2016.

103 Rešenje 01 broj: 7338/2016-4 od 1. septembra 2016. godine.

104 Pogledati: <<https://goo.gl/dij3D8>>.

105 Sl. glasnik RS, br. 68/2015 i 81/2016 – odluka US.

106 „Pravilnik o postupku bezbednosne provere i sadržini upitnika”, Sl. glasnik RS, br. 97/2015.



o ličnosti pokrenuo je po službenoj dužnosti postupak nadzora, jer se podzakonskim aktom ne može uređivati obrada podataka o ličnosti. Kasnije je Pravilnik prestao da važi.

Lično nahođenje starešina ne može da bude osnova za otkaz. Štaviše, policajci kažu da su i osobe zadužene za sačinjavanje liste bile „ucenjene” da mogu i one da izgube posao ako ne odrede imena. Proces racionalizacije policije bio bi jasniji kada bi bili poznati kriterijumi za otpuštanje. U novogodišnjem intervjuu za list „Politika” ministar unutrašnjih poslova nije odgovorio na pitanje o kojim kriterijuma je reč, već je objasnio zašto se radi racionalizacija: „(...) prestaju da postoje pojedine organizacione jedinice u okviru određenih sektora”.

Liste za otpuštanje su sačinjene. Uručeno je više stotina rešenja o premeštaju na radna mesta koja ne postoje: koordinator poslova analize rizika, viši poslovi analize rizika, samostalni poslovi analize rizika, poslovi analize rizika, što je u stvari put ka dobijanju otkaza. Međutim, neće svi dobiti otkaze, jer je formirana Komisija koja treba da utvrdi ko više neće raditi u policiji. Predsednik Komisije je pomoćnik direktora policije, a u njenom sastavu je još 13 članova, uključujući u to i četiri predstavnika reprezentativnih policijskih sindikata – Policijskog sindikata Srbije i Nezavisnog sindikata policije. Policijski sindikati su svoje mesto u Komisiji dobili nakon razgovora sa predsednikom Vlade. Sindikatu srpske policije nije omogućeno učestvovanje u radu Komisije, već mu je preporučeno da svoje primedbe i sugestije pošalje reprezentativnim sindikatima.

Komisija je obradila 696 žalbi, što je 47% ukupnog broja uručenih rešenja za premeštaj. Obradene su samo one žalbe koje su Komisiji dostavljene posredstvom reprezentativnih policijskih sindikata. Otuda se postavlja logično pitanje zašto nisu obrađene sve žalbe, jer u odluci o formiranju Komisije nije izričito napisano da će se Komisija baviti samo žalbama koje su podnete reprezentativnim policijskim sindikatima. U međuvremenu, Nezavisni policijski sindikat Srbije zamera MUP-u to što su rešenja o premeštaju dobile trudnice i porodilje, ratni veterani i bolesni. Ministarstvo unutrašnjih poslova demantuje takve navode. Zatim, istog dana i u isto vreme Nezavisni policijski sindikat Srbije i MUP organizuju konferenciju. Na prvoj je najavljen protest, dok je na drugoj zaključeno da je Srbija bezbedna zemlja.

Odlukom o maksimalnom broju zaposlenih u MUP-u utvrđeno je da je to 42.850 zaposlenih.¹⁰⁷ U MUP-u trenutno radi 42.817 lica, što znači da sada postoji manjak od 33 lica. Svi zaposleni koji su premešteni na radna mesta „analiza rizika” vraćeni su na



stare pozicije.¹⁰⁸ Proces racionalizacije izvršen je bez jasnih kriterijuma, tako da ne treba da čudi što je MUP odlučio da u predlogu budžeta za 2017. navede skoro duplo više novca nego 2016. godine za novčane kazne i penale po rešenju sudova. Troškovi u predlogu budžeta za 2017. iznose 1,2 milijarde dinara, nasuprot 670 miliona izdvojenih za 2016. godinu.

Preporuke

- ▶ Neophodno je osigurati posvećenost i transparentnost nastavka reforme upravljanja ljudskim resursima daljim javnim definisanjem politika, procedura i podzakonskih akata, kao i njihovim sprovođenjem u praksi.
- ▶ Sektor za ljudske resurse trebalo bi da poseduje formalnu moć odlučivanja tokom regrutacije, zapošljavanja, napredovanja i razrešenja zaposlenih u policiji i Ministarstvu, bez uplitanja ministra unutrašnjih poslova i njegovog kabineta.
- ▶ Potrebno je usvojiti alternativni plan finansiranja reforme upravljanja ljudskim resursima u MUP-u, koji neće biti zasnovan isključivo na podršci međunarodne razvojne pomoći.
- ▶ Neophodno je usvojiti kadrovski plan MUP-a, u kome su jasno procenjeni i utvrđeni broj i profil diplomaca KPA koji su potrebni Ministarstvu.
- ▶ Neophodno je prestati sa praksom postavljenja vršioca dužnosti na ključne pozicije u Ministarstvu unutrašnjih poslova, kao što je direktor policije ili kao što su načelnici pojedinačnih sektora u Ministarstvu.

108 Intervju, predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova, 18. septembar 2016. Identitet poznat autorima.



UPRAVLJANJE FINANSIJAMA

Autor: Vladimir Erceg

Unapređenje javne bezbednosti je neizvesno, jer je budžet MUP-a izrazito socijalnog karaktera. Troškovi za kazne i penale na osnovu odluka suda su visoki i u porastu. Nedovoljno pažnje posvećuje se kvalitetu nabavljenih dobara.

Budući da je MUP jedan od najvećih direktnih budžetskih korisnika, sa preko pola milijarde evra na raspolaganju, izuzetno je važno osigurati transparentnost i odgovornost trošenja novca poreskih obveznika. Ovaj deo izveštaja čini analiza upravljanja finansijama unutar MUP-a. Poseban akcenat stavljen je na trošenje budžeta i sprovođenje javnih nabavki, kao i na kontrolne mehanizme koji postoje radi svrsishodnog trošenja ograničenih sredstava.

Budžetiranje je socijalno, a ne razvojno

Usled nastavljenih mera štednje, MUP je 2016. godine na raspolaganju imao dve milijarde dinara manje nego „restriktivne” 2015. godine, kada je bio smanjen za čak 6,5 milijardi dinara.¹⁰⁹ Usled nastojanja da se što manje ugrozi materijalni položaj zaposlenih, ove mere su se, pre svega, negativno odrazile na ulaganja u razvoj i kapitalne projekte. Ciljeve politika javne bezbednosti bilo je mnogo teže ostvariti u ovom periodu, jer mnogi projekti, poput projekta unapređenja video-nadzora u saobraćaju ili nabavke novih patrolnih vozila, nisu bili finansirani iako su se našli u budžetima. Izveštaji o realizaciji budžeta govore da se sredstva sa ovih projekata u toku godine često prelivaju u zarade i naknade za zaposlene.

Osnovna prepreka postizanju ciljeva politika javne bezbednosti, kao i unapređenju radnih uslova zaposlenih u MUP-u, jeste socijalna priroda budžeta ovog Ministarstva. Više od 83% budžeta iz 2016. godine (51,5 milijardi dinara) odlazi na zarade, socijalna davanja i naknade za zaposlene u MUP-u, a svega 2,3% (1,4 milijardi dinara) odlazi na ulaganje u razvoj, opremanje i kapitalne izdatke.¹¹⁰

109 „Zakon o budžetu Republike Srbije za 2016. godinu”. Sl. glasnik RS, br. 103/2015; „Zakon o budžetu Republike Srbije za 2015. godinu”. Sl. glasnik RS, br. 142/2014 i 94/2015.

110 Isto.

**Tabela 3: Pregled budžeta Ministarstva unutrašnjih poslova po godinama (u milijardama RSD)**

Godina	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Ukupan budžet	69,2	70,3	63,8	61,7	66
Zarade	85%	84%	83%	83%	82%
Održavanje	14%	14%	14%	14%	14%
Ulaganje	1%	2%	2%	2%	4%
Nominalna promena u odnosu na prethodnu godinu	- 0,1	+ 1,1	- 6,5	- 2,0	+ 4,3

Uprkos procentu koji se iz budžeta izdvaja za zarade zaposlenih u MUP-u, veliki broj policijskih sindikata ističe da nije zadovoljan primanjima, kao ni uslovima na radu – količinom i kvalitetom opreme, uniformi, službenih vozila, te stanjem službenih objekata. Usled manjka budžetskih sredstava za razvoj i opremanje, sve značajniji postaju problemi koji se odnose na kvalitet nabavljenih dobara, usluga i radova, čime se pričinjava dodatna šteta javnom interesu i interesima Ministarstva.

Izvršenje budžeta dalje potvrđuje već uočene probleme – budžet MUP-a za 2015. godinu probijen je bez rebalansa za oko 2 milijarde dinara. Zarade su, uz spoljne izvore i prelivanja unutar budžeta, povećane za 2,5 milijarde dinara, pre svega na štetu iznosa predviđenog za ulaganja u razvoj i opremanje, koje je smanjeno sa 1,2 na 0,4 milijarde.¹¹¹

Nema puno „programskog” u budžetu Ministarstva unutrašnjih poslova

Od 2015. godine uvedena je obaveza izrade programskog budžeta za sve budžetske korisnike. Programski budžeti obavezuju korisnike javnih sredstava da sredstava određuju u skladu sa ciljevima koje nastoje da postignu. Kako bi ocenili da li su postavljeni ciljevi i postignuti, budžetski korisnici u obrazloženju budžeta navode merila efekata koje očekuju po sprovođenju budžetiranih aktivnosti.

Stiče se utisak da su merila (indikator) programskih aktivnosti MUP-a, data u obrazloženjima budžeta za 2015, 2016. i 2017. godinu, isključivo formalna. Projektovani napredak je iz godine u godinu predstavljen neodređenom vrednošću „povećanje”, što može značiti i osetno, ali i neznatno povećanje. Posebno zabrinjava to što se iz godine u godinu vrednosti merila samo preslikavaju. To može značiti da se ne postiže nikakav napredak ili da se vrednosti uopšte ne mere. Ukoliko se ne postiže napredak, onda je opravdano pitati zašto dalje ulagati u navedene programske aktivnosti. Ukoliko se vrednosti ne mere, onda su one u obrazloženju budžeta formalno navedene.

111 „Pregled rashoda u 2015. godini”, 31. decembar 2015. <<https://goo.gl/QfqVye>>.

**Tabela 4: Primer „preslikavanja“ merila u budžetima MUP-a za 2015, 2016. i 2017.**

Naziv indikatora	Jedinica mere	Bazna vrednost	Ciljna vrednost u 2015.	Ciljna vrednost u 2016.	Ciljna vrednost u 2017.
Broj izvršenih krivičnih dela*	broj krivičnih dela	100.000	98.000	96.000	95.000
*Obrazloženje uz Zakon o budžetu za 2015. godinu					
Naziv indikatora	Jedinica mere	Bazna vrednost	Ciljna vrednost u 2016.	Ciljna vrednost u 2017.	Ciljna vrednost u 2018.
Broj izvršenih krivičnih dela*	broj krivičnih dela	100.000	98.000	96.000	95.000
*Obrazloženje uz Zakon o budžetu za 2016. godinu					
Naziv indikatora	Jedinica mere	Bazna vrednost	Ciljna vrednost u 2017.	Ciljna vrednost u 2018.	Ciljna vrednost u 2019.
Broj izvršenih krivičnih dela*	broj krivičnih dela	100.000	98.000	96.000	95.000
*Obrazloženje uz Zakon o budžetu za 2017. godinu					

Pojedini propusti mogu biti objašnjeni nedostatkom iskustva u primeni programskog budžeta, koji se odnosi na sve korisnike budžetskih sredstava, ali ako pogledamo budžet MUP-a u prethodne tri godine, prevlađuje utisak da nema ozbiljne političke volje da se napusti linijski način razmišljanja o budžetu. Trošenje novca nije dovoljno vođeno postizanjem zacrtanih ciljeva i podložno je kratkoročnim potrebama Ministarstva.

Okvir 11: Najavljena reforma sistema plata

Predlog reforme plata predviđa pravljenje jedinstvenog platnog okvira za sve zaposlene u MUP-u. To podrazumeva uvođenje jedinstvene osnovice i jedinstvenih elemenata plata na nivou celog MUP-a. Reforma sistema plata predviđa i izradu nove nomenklature i opisa radnih mesta, ujednačenje plata, statusa, beneficija stečenih na istim ili sličnim poslovima



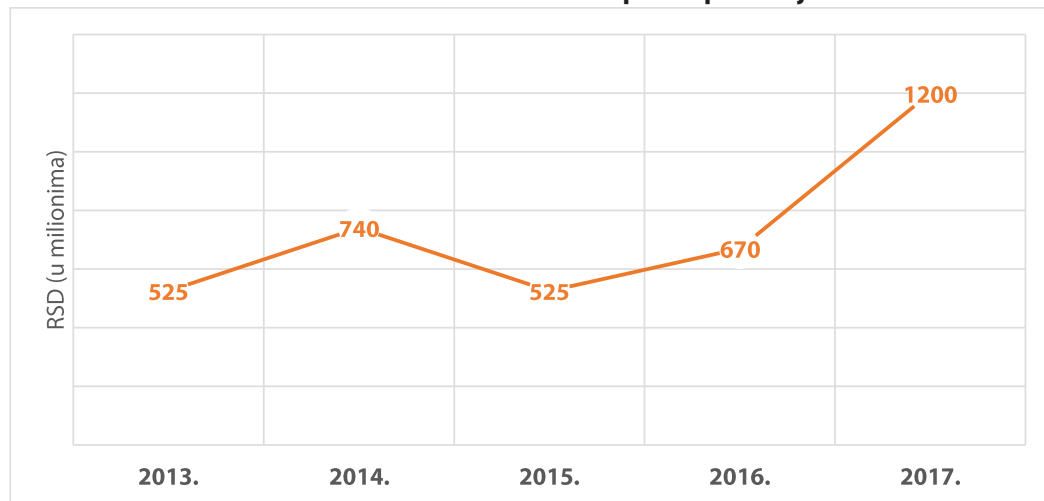
i radnim mestima. Posebno je pohvalno to što reforma podrazumeva i reviziju potrebnog broja zaposlenih u organizacionim jedinicama MUP-a radi optimalnog obavljanja posla. Rok za sprovođenje ove reforme nije istaknut.¹¹²

Neplanirana potrošnja

Od posmatranih trendova potrošnje MUP-a, posebno zabrinjava podatak da se za potrebe isplata novčanih kazni i penala po rešenju sudova izdvajaju ogromna sredstva. U budžetu za 2015. godinu taj iznos je bio 525 miliona; 2016. godine 670 miliona, dok je u predlogu budžeta za 2017. godinu izdvojeno čak 1,2 milijarde dinara. Situacija je još gora kada se pogledaju izveštaji o rashodima.

U 2015. godini je, uprkos izdvojenoj sumi od 525 miliona dinara za ove troškove, potrošeno čak 1,4 milijarde dinara¹¹³, dok podaci za 2016. godinu govore da je do septembra 2016. godine po ovom osnovu već isplaćeno 1.064 miliona dinara.¹¹⁴ Dovoljno je ukazati na činjenicu da su ovi iznosi jednaki ili veći od godišnjeg ulaganja u opremu i razvojne projekte MUP-a. Nema odgovora na pitanje zbog čega su troškovi za novčane kazne i penale po rešenju sudova ovako visoki, kao ni na to da li se ulažu dovoljni naponi kako bi se ovi štetni izdaci smanjili. To bi svakako trebalo da bude glavno pitanje za nadležne skupštinske odbore, kao i za Službu interne revizije MUP-a.

Grafikon 5: Iznos određen u budžetu za novčane kazne i penale po rešenju sudova



112 Pogledati: <<https://goo.gl/SnS8uz>>.

113 „Pregled rashoda u 2015. godini”, 31. decembar 2015. <<https://goo.gl/QfqVye>>.

114 Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, ažuriran 20. septembra 2016. godine, str. 65.



Projekti koji se odnose na nabavku patrolnih vozila i vozila za potrebe saobraćajne policije, kao i na uvođenje savremenog video-nadzora radi unapređenja bezbednosti u saobraćaju nisu izvršeni tokom 2015. godine. Iznosi koji su za ove projekte predviđeni u 2016. godini nisu potrošeni do 1. septembra 2016. i preslikani su u predlogu budžeta za 2017. godinu, te verovatno neće biti izvršeni do kraja 2016. godine.

Ako je sudeći prema izvršenju budžeta za 2015. godinu, onda se može reći da se velika količina sredstava iz godine u godinu, uz dodatna sredstva koja odobrava Vlada, bez rebalansa budžeta, prelivaju za potrebe naknade troškova za zaposlene i socijalna davanja, na račun sredstava izdvojenih za opremanje i razvojne projekte..

Pohvalno je što se, nakon dve godine smanjivanja, ukupan iznos za zarade i naknade u 2017. uvećava za 5,5% u odnosu na 2016. godinu, tj. za 2,8 milijardi dinara. Ipak, da bi se zarade samo vratile na nominalni nivo iz 2014. godine, neophodno bi bilo dodatno povećati budžet za 4,9 milijardi dinara. Takođe, pohvalno je što je, u odnosu na 2016. godinu, predviđeno i povećanje izdvajanja za ulaganja u mašine, opremu i kapitalno održavanje zgrada i izgradnju objekta, i to za čak 79% ili za 1,1 milijardu dinara. Naravno, uprkos ovom приметnom povećanju u odnosu na prethodnu godinu, i dalje je udeo za ulaganja u ukupnom budžetu MUP-a – 3,81% (bio je 2,27% u 2016. godini). Ipak, kada se bliže pogledaju izdaci u ovoj kategoriji, primećuje se da 60% ovog povećanja čine izdvajanja za samo jedan projekat.

U pitanju je projekat 5007 „Osavremenjivanje voznog parka Ministarstva unutrašnjih poslova”, za koji je planirano čak 700 miliona dinara. Budući da u budžetu pored ovog projekta postoje i projekti 5001 „Nabavka potrebne opreme (patrolnih vozila)”, u vrednosti od 30 miliona dinara, i 5004 „Jačanje materijalno-tehničkih kapaciteta neophodnih za rad saobraćajne policije”, u vrednosti od 75 miliona dinara, koji predviđaju nabavku patrolnih vozila i vozila za potrebe saobraćajne policije, postavlja se pitanje za koja vozila je namenjeno 700 miliona dinara iz projekta 5007. Ovim iznosom bi se svakako moglo značajno unaprediti veoma loše stanje vozila koje koriste pripadnici policijskih snaga. Ipak, neprecizan opis ovog projekta u obrazloženju budžeta ostavlja prostor da se ovaj novac utroši i za manje prioritetne potrebe.¹¹⁵

Efekte rada interne revizije nisu poznati javnosti

Služba interne revizije u MUP-u jeste nezavisna služba koja revizijom poslovanja Ministarstva nastoji da unapredi i poboljša poslovanje pojedinačnih organizacionih jedi-

115 „Zakon o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu 99/2016”; „Zakon o budžetu Republike Srbije za 2016. godinu”. Sl. glasnik RS, br. 103/2015; „Zakon o budžetu Republike Srbije za 2015. godinu”. Sl. glasnik RS, br. 142/2014 i 94/2015;



nica. Položaj Službe interne revizije uređen je aktom o unutrašnjem uređenju MUP-a, dok su njen rad i nadležnosti određeni Pravilnikom o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru¹¹⁶, kao i internim aktom Uputstva i procedure za vršenje revizije u MUP-u.

Kako bi Služba interne revizije, kao nezavisni organ sa širokim ovlašćenjima, funkcionisala efikasno, neophodno je da budu zadovoljeni određeni preduslovi. Normativne pretpostavke su solidne – pomenuti pravilnik daje dovoljna ovlašćenja za učinkovito obavljanje revizije. Ipak, ukoliko služba ne raspolaže dovoljnim ljudskim i materijalnim resursima, ukoliko postoje prepreke ili omaške prilikom izbora predmeta/ subjekta revizije ili ukoliko subjekti revizije ili donosioci političkih odluka ne usvajaju preporuke interne revizije, onda je celokupan rad Službe doveden u pitanje.

Služba interne revizije i dalje nema dovoljan broj revizora. Poslednji podaci govore da u Službi radi 9 lica, dok je sistematizovano 13 radnih mesta. Nema nezavisnih i javno dostupnih procena o tome da li je i taj broj zaposlenih u Službi dovoljan. Posebno ako se ima u vidu da je nadležnost ove službe proširena i na kontrolu javnih nabavki odredbama Plana za sprečavanje korupcije u postupcima javnih nabavki MUP-a iz januara 2016. godine.¹¹⁷

Služba interne revizije radi na osnovu izrađenog strateškog (trogodišnjeg) i godišnjeg plana poslovanja. Ovi planovi se izrađuju na osnovu procene rizika. Nije poznato da li u MUP-u postoji ta procena rizika, niti ko je izrađuje. Povrh svega, nije poznato na osnovu kojih kriterijuma se određuje koji subjekti revizije imaju prioritet i da li određeni „politički osetljivi” aspekti poslovanja Ministarstva ostaju van domašaja revizije. Sumnju svakako budi i situacija sa višegodišnjim uvećanjem izdataka za kazne i penale po rešenju sudova. Pretpostavka je da bi unapređenjem poslovanja takvi troškovi trebalo da opadaju, a ne da rastu.

Čak i najbolje organizovana i opremljena služba interne revizije ne postiže svrhu ukoliko se njene preporuke ne usvajaju. Situacija se u MUP-u u 2016. godini nije promenila kada je reč o ovom pitanju. Rukovodstvo ovog Ministarstva nema sluha za usvajanje preporuka interne revizije.

Budući da je sadržina dokumentacije koja se odnosi na postupak revizije (planovi poslovanja Službe, izveštaji o sprovedenim revizijama, procena rizika, izveštaji o izvrše-

116 Sl. glasnik RS, br. 99/2011 i 106/2013.

117 Plan za sprečavanje korupcije u postupcima javnih nabavki MUP-a, januar 2016. <<https://goo.gl/VOiPMu>>.



nju preporuka Službe) internog karaktera, bilo bi svakako neophodno da nezavisna i ovlašćena spoljašnja instanca kontrole, poput nadležnog odbora Narodne skupštine ili Državne revizorske institucije, sprovede postupak kojim bi se odgovorilo na pitanje koliko je Službi interne revizije omogućen efikasan rad. Taj odgovor bi u adekvatnoj formi trebalo predstaviti javnosti.

Pozitivan pomak načinjen je kada je između Službe interne revizije i Sektora unutrašnje kontrole MUP-a potpisan memorandum o saradnji, koji podrazumeva dvosmernu komunikaciju radi međusobnog uzburjavanja povodom pitanja iz međusobnih nadležnosti ove dve službe. Ova saradnja ozvaničena je i u novom Pravilniku o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta. Nije poznato da li je od uspostavljanja ove saradnje bilo i konkretne komunikacije i razmene podataka.

Državna revizorska institucija još od 2012. godine nije sprovodila postupke revizije koji se odnose na poslovanje MUP-a. Ipak, u izveštaju o reviziji svrsishodnosti, koji se odnosi na opravdanost formiranja komisija i drugih stalnih i privremenih radnih tela u javnom sektoru, ističe se da je MUP u 2014. godini potrošilo oko 7,5 miliona dinara na rad ovakvih komisija.¹¹⁸ Od posmatranih 16 ministarstava, MUP zauzima 8 mesto i spada u grupu od 10 ministarstava koja su za ove potrebe potrošila ispod 10 miliona dinara.

Uz mala sredstva, potrebno je pametnije voditi postupke nabavki

Poslednje dve godine donele su MUP-u restriktivniji budžet, koji se u najvećoj meri negativno odrazio na ulaganje u osnovna sredstva. U uslovima loše opremljenosti pripadnika policije, a malih budžeta za nova ulaganja, kvalitetno sprovođenje postupaka nabavki jeste od presudne važnosti. Prema izveštajima Uprave za javne nabavke¹¹⁹, ali i prema izveštajima o pojedinim nabavkama sprovedenim u MUP-u¹²⁰, evidentan je problem kvaliteta nabavljenih dobara, usluga i radova.

Slučaj štetne nabavke 14.000 pari borbenih patika za pripadnike policije iz 2014. godine dospelo je u javnost tokom 2016, kada je otkriveno da je kontrola kvaliteta poručene robe u MUP-u ozbiljno zakazala i da je nabavljena obuća potpuno nepodobna za

118 „Izveštaj o reviziji svrsishodnosti – opravdanost formiranja komisija i drugih stalnih i privremenih radnih tela u javno sektoru“, 13. jul 2016. <<https://goo.gl/lubVfl>>.

119 „Izveštaj Uprave za javne nabavke za 2015. godinu“, 31. mart 2016. <<https://goo.gl/Y7LtJp>>.

120 Pogledati: Radojčić, Nenad i Zoran Bašić. *Borbene patike bez borbe*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016; Stefanović, Milan. *Policija štampa za sve pare*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016; Škorić, Dejan. *Iznuđene nabavke: kako lokalne samouprave protivzakonito opremaju vatrogasce*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016; Aćimov, Ana. *Bezbednost saobraćaja: prioriteta ili zanemarena oblast*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016.



obavljanje redovnih dužnosti. Zbog utvrđenih nepravilnosti prilikom nabavke obuće Sektor unutrašnje kontrole je podneo prijavu protiv odgovornih lica u MUP-u. Još uvek nije poznat ishod ovog krivičnog postupka.

Drugi problem predstavljaju loše isplanirani, loše sprovedeni i, u nekim slučajevima, sumnjivo restriktivni postupci nabavki, kojima se nepotrebno prolongira pribavljanje osnovnih sredstava za rad ili se neopravdano sužava konkurencija. Primera radi, usled lošeg vođenja postupka, kao i usled nerazumnih zahteva u konkursnoj dokumentaciji centralizovane nabavke tonera za štampače, MUP je cele 2015. godine bio bez sredstava za rad. Uloženo je šest zahteva za zaštitu prava, postupak je dva puta poništila Republička komisija za zaštitu prava, a MUP je plaćao troškove tih postupaka.

Treći uočeni problem predstavlja veoma zabrinjavajuća praksa MUP-a, kojom se nabavke opreme neophodne za rad saobraćajne policije ili vatrogasnih službi prebacuju na teret lokalnih samouprava. Tako opštine i gradovi, koji mogu ili koji u tome vide konkretniji interes, izdvajaju sredstva iz svojih budžeta da bi kupovali radare za saobraćajnu policiju ili vatrogasna vozila koja potom, ugovorom o ustupanju, daju na korišćenje jedinicama MUP-a specijalizovanim za borbu protiv požara. Opremljenost jedinica je time neuravnotežena, a razjedinjenost nabavki dovodi do većih troškova, potencijalno i do tehničke neusaglašenosti opreme MUP-a.

U pojedinim medijima, kao i od jednog broja policijskih službenika mogle su se čuti još mnoge zamerke koje se odnose na kvalitet nabavljenih dobara, pre svega hrane i uniformi. Zatim, čule su se primedbe na nejednak tretman pojedinih jedinica unutar MUP-a, kao i na očigledni nedostatak osnovnih sredstava za rad, poput ispravnih patrolnih vozila i vozila saobraćajne policije. Nakon učestalih medijskih reakcija povodom ovakvih i sličnih slučajeva ministar unutrašnjih poslova je u drugoj polovini godine primio ostavku načelnice Sektora za materijalno-finansijske poslove i naložio dodatne kontrole sprovedenih postupaka nabavki.¹²¹ Ministar je, takođe, obećao i unapređenje materijalnog položaja, kao i bolju opremljenost zaposlenih u 2017. godini.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je tokom 2016. godine normativno unapredilo sistem javnih nabavki primenom Uputstva za sprovođenje postupaka javnih nabavki u MUP-u, donetim u novembru 2015, kao i donošenjem Plana za sprečavanje korupcije u javnim nabavkama MUP-a u januaru 2016. godine. Ovaj plan, između ostalog, predviđa i obavezu zaposlenih u MUP-u, ali i drugih zainteresovanih lica, da prijave korupciju i druge neregularnosti u postupcima javnih nabavki koje sprovodi MUP. Lice koje dođe u posed podataka o korupciji ili neregularnostima u obavezi je da prosledi

121 „Rešenje o prestanku rada na položaju pomoćnika ministra unutrašnjih poslova”. Sl. glasnik RS, br. 75/2016.



te informacije Upravi za javne nabavke, Agenciji za borbu protiv korupcije, nadležnom tužilaštvu, ali i Službi interne revizije, koja je i ovim planom označena kao organ koji sprovodi kontrolu javnih nabavki u MUP-u. Služba interne revizije je u obavezi da postupi po primljenim informacijama i da u okviru svojih ovlašćenja preduzme neophodne mere. Nema podataka o broju prijava koje je Služba interne revizije primila po ovom osnovu.

Za pohvalu je svakako i puštanje u rad portala za sprovođenje elektronskih nabavki, koji bi u budućnosti trebalo značajno da olakša postupke, kao i da unapredi transparentnost i integritet postupaka.

Preporuke

- ▶ Potrebno je sprovesti reformu zarada i organizacije radnih mesta, i značajno povećati ulaganja u kapitalne projekte i u bolje opremanje pripadnika policije. To bi dovelo do finansijski održivije situacije, boljeg položaja zaposlenih, višeg morala policijskih službenika, a time i do boljih rezultata rada policije.
- ▶ Potrebno je ozbiljnije izraditi merila programskog budžeta kako bi se opravdala ulaganja i pomoglo MUP-u da efikasnije vodi politiku razvoja i postizanja strateških ciljeva.
- ▶ Važno je otkriti razloge visokih sudskih troškova. Potrebno je sprovesti reviziju poslovne prakse MUP-a, koja dovodi do ogromnih troškova za kazne i penale po rešenju sudova, i unutrašnjim propisima i reformama preduprediti ponavljanje istih grešaka. Time će se osloboditi dodatna sredstva za razvoj.
- ▶ Neophodno je objavljivati godišnje statističke podatke o radu Službe interne revizije i o broju i efektima sprovedenih preporuka. Nadležni odbor Narodne skupštine trebalo bi da jednom godišnje traži i razmatra izveštaj o radu Službe interne revizije.
- ▶ Potrebno je pojačati kontrolu postupaka javnih nabavki u MUP-u kako bi se drastično smanjio broj štetnih nabavki. Time bi bile ostvarene dugoročne uštede, unapređeni uslovi za rad zaposlenih i stvorena tradicija dobre prakse.



KRIVIČNA ODGOVORNOST

Autorka: Sofija Mandić

Republičko javno tužilaštvo ne vodi posebnu evidenciju o broju podnetih krivičnih prijava protiv policajaca, tako da je nemoguće saznati kako pravosuđe rešava slučajeve korupcije u policiji.

U ovom odeljku izveštaja posmatrane su formalne mogućnosti da pripadnici policije u krivičnom postupku budu gonjeni za učinjena koruptivna dela. Analizirano je i koliko se u praksi često dešava da pripadnici policije odgovaraju u krivičnom postupku, ko ove postupke inicira, kakav je njihov tok i kako se oni okončavaju.

Nepoznat je epilog podnetih krivičnih prijava zbog korupcije u policiji

Krivični zakonik omogućava gonjenje učinilaca različitih krivičnih dela koja sadrže koruptivne elemente. Neka od ovih krivičnih dela mogu se izvršiti u različitim okolnostima (pa i prilikom vršenja službene dužnosti), dok se neka po pravilu vrše tokom službene dužnosti ili njihovo izvršenje tokom službene dužnosti predstavlja teži oblik izvršenja krivičnog dela.¹²²

Beogradski centar za bezbednosnu politiku uputio je Republičkom javnom tužilaštvu pitanje koliko je krivičnih prijava tokom 2014. i 2015. godine podneto protiv pripadnika policije za koruptivna krivična dela, kao i ko je ove prijave podnosio (građani, Sektor unutrašnje kontrole ili drugi podnosioci). Traženi su i podaci o tome u koliko slučajeva je javno tužilaštvo preduzelo krivično gonjenje, kao i koliko je krivičnih postupaka pravosnažno okončano u posmatranom periodu.

Međutim, u odgovoru Republičkog javnog tužilaštva navodi se da „statistički obrasci koje popunjavaju javna tužilaštva ne sadrže tražene podatke, niti javna tužilaštva vode takvu posebnu evidenciju”¹²³. Odnosno, da u ovom trenutku nije moguće voditi sveobuhvatnu i sistematizovanu evidenciju o krivičnom gonjenju pripadnika policije.

Nepostojanje ovih podataka štetno je iz više razloga: bez njih je teško doneti strateške odluke u oblasti suzbijanja korupcije u policiji, a javnost je teško ubediti da pravosudni sistem čini sve što može kako bi sprečio ovaj vid korupcije. Sve ovo dodatno podsti-

122 „Krivični zakonik”. Sl. glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.

123 Odgovor Republičkog javnog tužilaštva, br. 50/16 od 4. novembra 2016.



če mišljenje javnosti o rasprostranjenosti korupcije u policiji. Samo tri odsto građana smatra da nema korupcije u policiji.¹²⁴

Posredne informacije o gonjenju učinilaca krivičnih dela možemo pronaći u godišnjim izveštajima Republičkog javnog tužilaštva o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti.¹²⁵ Odeljenje za suzbijanje kriminaliteta posebno prati postupke izvršenja krivičnih dela protiv privrede i službene dužnosti (glave XXII i XXXIII Krivičnog zakonika). Za ova krivična dela su tokom 2015. godine podnete prijave protiv 12.963 lica.¹²⁶ Tokom ove godine su u postupku bile i prijave protiv 11.225 osoba, koje su podnete u 2014. godini, pa je ukupan broj prijava u postupku tokom 2015. godine bio 24.161. Polovinu ovih prijava podnela je policija, dok su drugu polovinu podneli tužilaštvo, oštećeni i svi drugi državni organi zajedno. Od podnetih prijava, čak je trećina odbačena. Ostatak krivičnih prijava je, nakon sprovedenog krivičnog postupka, okončan prvostepenim presudama prema ukupno 3.787 osoba, od čega je 71% osuđujućih presuda. Izrečene sankcije su najvećim delom uslovne osude (68%), dok su kazne zatvora izrečene prema 24% osuđenih. U drugostepenom postupku podneto je 677 žalbi, od kojih je uvaženo 24%.

Međutim, kao što smo već naglasili, ovi podaci se odnose na sve predmete protiv privrede i službene dužnosti u postupku, a iz kojih nije moguće pouzdano zaključiti koliko ih je vođeno protiv pripadnika policije. Tužilaštvo vodi posebnu evidenciju o zanimanjima optuženih, i to samo u tri kategorije – republički, lokalni funkcioneri, direktori i ostali. U kategoriji „ostali” nalaze se drugi vršioци službenih dužnosti, pa i pripadnici policije.

Iako nema posebne evidencije o pripadnicima policije, ukoliko pogledamo postupke u predmetima za krivična dela koja često vrše pripadnici policije (krivična dela zloupotreba službenog položaja, primanje mita) tokom 2015. godine, vidimo slične tendencije kao i u ukupnim podacima o krivičnim delima protiv privrede i službene dužnosti: skroman broj podnetih prijava u odnosu na rasprostranjenost korupcije u javnim službama, visok broj odbačenih prijava i mali broj osuđujućih presuda u odnosu na broj podnetih prijava.

Dobar primer čine podaci za krivično delo primanje mita, za koje je tokom 2015. godine prijavljeno 199 lica, a zajedno sa nerešenim slučajevima iz prethodnog perioda, u postupku su bile prijave prema 244 lica. U prvostepenom postupku donete su presude

124 Đan, Aurelija. *Stavovi građana Srbije o policiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016: 19.

125 Pogledati: <<https://goo.gl/GCvVBE>>.

126 „Godišnji izveštaj Republičkog javnog tužilaštva o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti za 2015. godinu”, str. 29–43, <<https://goo.gl/GCvVBE>>.



prema 92 osobe, od kojih je 57 bilo osuđujuće. Iz ove statistike vidimo koliko je nizak obuhvat slučajeva tipičnih koruptivnih krivičnih dela, koji dospeju do pravosudnih organa. Pri tome, ovi podaci obuhvataju sve osobe u postupku, ne samo pripadnike policije.

Okvir 12: Tužiocima nezadovoljni ingerencijama nad policijom

Uvođenjem istrage tužilaštva u Srbiji potpuno su promenjeni uloga i međusobni odnos glavnih aktera krivičnog postupka – policije, javnog tužilaštva, branioca i suda. Prenošenje ovlašćenja sa nekadašnjeg „istražnog sudije“ na javnog tužioca ne prati i prenošenje resursa i garancija nezavisnosti. Sa početkom primene novog ZKP-a iz sudova u javna tužilaštva preneto je oko 38.000 predmeta, što nije praćeno i adekvatnim povećanjem ljudskih resursa. Javne tužioce predlaže Vlada, a bira Narodna skupština, što omogućava da izvršna i zakonodavna vlast utiču na rad javnog tužilaštva. Nedavno sprovedeno istraživanje CeSID-a pokazuje zabrinjavajuće podatke kada je reč o obuci javnih tužilaca. Skoro pola (48%) ispitanih javnih tužilaca prošlo je samo jednu obuku, za koju smatra da im nije dovoljna, dok samo 33% tvrdi da su imali dovoljno obuka. Takođe, tužiocima smatraju da su im potrebne i veće ingerencije nad policijom kako bi efikasnije sprovedili istragu (84%).¹²⁷

Minimalne oscilacije u broju podnetih krivičnih protiv policajaca

Za sada je jedini izvor pouzdanih informacija o podnetim krivičnim prijavama protiv pripadnika MUP-a izveštaj Sektora unutrašnje kontrole (SUK). Do kraja juna 2016. godine podneto je 116 krivičnih prijava, najviše za zloupotrebu službenog položaja (50) i primanje mita (36). Podneta je i jedna prijava zbog trgovine uticajem.¹²⁸ Tokom 2015. godine to je učinjeno za 173 policijska službenika, dok su najbrojnije prijave za primanje mita (111) i zloupotrebu službenog položaja (86). Zatim slede prevara (37), nesavestan rad u službi (23) i davanje mita (21).¹²⁹

Ministarstvo unutrašnjih poslova u saopštenju navodi da su ostale organizacione jedinice MUP-a, pored SUK-a, tokom 2015. godine podnele ukupno 587 krivičnih prijava protiv policijskih službenika zbog izvršenja različitih krivičnih dela.¹³⁰ Taj broj je moguće pronaći i u Informatoru o radu MUP-a.¹³¹ Međutim, u Informatoru je nemoguće

127 Matić, Marina. Intervju. Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, 15. novembar 2016.

128 Prezentacija Sektora unutrašnje kontrole na konferenciji „Izazovi postojećeg sistema kontrole rada policije“ u organizaciji Misije OEBS-a u Srbiji.

129 „Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2015. godinu“, mart 2016. <<https://goo.gl/CJSqoo>>.

130 Pogledati: <<https://goo.gl/uxgjpL>>.

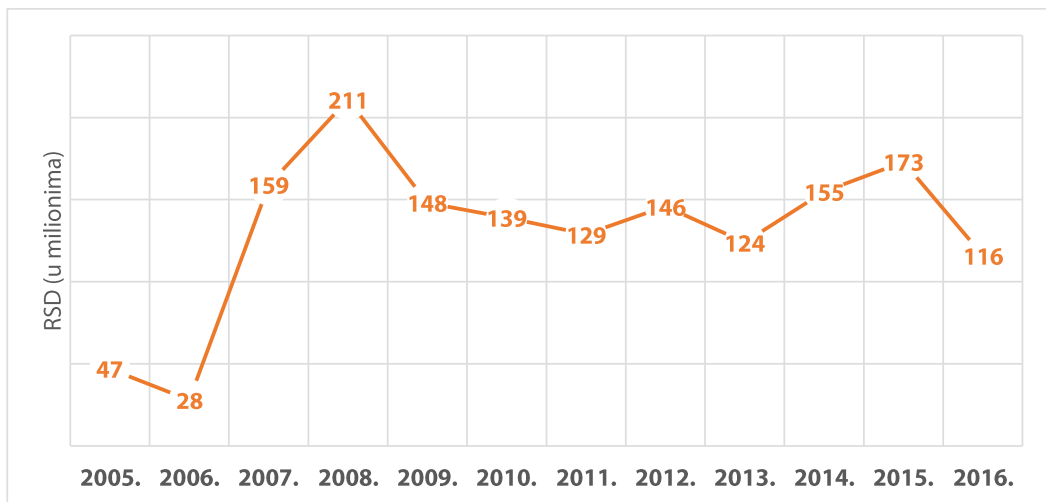
131 Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, ažuriran 20. septembra 2016. godine, str. 115.



pronaći informaciju koje su organizacione jedinice MUP-a podnele krivične prijave protiv policijskih službenika i na osnovu kojih ovlašćenja; koliki je broj policijskih službenika obuhvaćenih krivičnim prijavama, kog su čina ili zvanja i kojim organizacionim jedinicama pripadaju; za koja krivična dela su podnete krivične prijave protiv policijskih službenika; kakvi su ishodi podnetih krivičnih prijava, koliko je prijava odbačeno, koliko je tužilaštvo iskoristilo za postupanje, kako su ti postupci okončani i koje su sankcije izrečene osuđenim policajcima. Zbog svih navedenih nedostataka taj podatak nije uzet u razmatranje u ovom izveštaju.¹³²

Sektor unutrašnje kontrole učinio je javno dostupnom evidenciju o podnetim prijavama u desetogodišnjem periodu (2005–2015), gde je uočljivo značajno povećanje broja prijava protiv policijskih službenika do 2008. godine. Nakon toga, broj podnetih prijava minimalno varira. Međutim, treba reći da je skok u periodu do 2008. godine zabeležen jer je početni broj prijava bio izuzetno nizak – samo 47 i 28 u 2005. i 2006. godini.

Grafikon 6: Podnete krivične prijave Sektoru unutrašnje kontrole protiv policijskih službenika*



*Podatak za 2016. odnosi se na period do 30. juna 2016. godine

Međutim, iako su ovo važni podaci, oni govore o tome da je borba protiv korupcije u policiji i dalje u začetku. Treba se osvrnuti i na najmanje dve okolnosti. Prva je da je SUK samo jedan od mogućih podnosilaca krivičnih prijava protiv pripadnika policije i da se broj prijava iz njegovog izveštaja ne može smatrati i ukupnim brojem. Takođe, podaci SUK-a govore tek o podnetim prijavama, dok je krivično gonjenje i pravosnaž-

¹³² Radi dobijanja potpune informacije BCBP je uputio MUP-u zahtev za pristup informacijama od javnog značaja 19. decembra 2016. godine. Informacija od MUP-a još uvek nije pristigla. U izveštaju za 2017. godinu BCBP će uzeti u obzir i ove informacije ukoliko budu javno dostupne ili ukoliko stigne odgovor od MUP-a.



no okončanje postupaka nešto što bi, nakon ovih prijava, tek trebalo da usledi i o čemu javnost, po pravilu, nema informacije (ovo bi moglo biti rešeno novim načinom na koji će tužilaštvo prikupljati podatke). Takođe, treba napomenuti i da je ukupan broj krivičnih prijava podnet protiv malog broja policajaca, oko jedan odsto, tako da i dalje imamo značajan nesklad između broja podnetih prijava i mišljenja građana o rasprostranjenosti korupcije u policiji. Ovakva percepcija građana ne predstavlja usamljen slučaj, jer je potvrđuju i preporuke Evropske komisije, koja posebno naglašava potrebu da se uspostave zaštitne mere za jačanje integriteta policije.

Iako je učinak i dalje nizak, upoređivanjem podataka Republičkog javnog tužilaštva i SUK-a zaključujemo da najveći broj prijava korupcije u policiji dolazi upravo iz policije. Primera radi, od 199 lica prijavljenih za primanje mita tokom 2015. godine, 111 prijava je došlo iz SUK-a. Drugi akteri – oštećeni, državni organi, ali i samo tužilaštvo – i dalje nedovoljno koriste mehanizme koji su im na raspolaganju da prijave korupcije. Treba naglasiti i da Zakon o policiji (član 172) predviđa prekid radnog odnosa svakom pripadniku MUP-a protiv koga se vodi krivični postupak za dela koja se gone po službenoj dužnosti, uključujući u to i koruptivna krivična dela. Do prekida radnog odnosa dolazi pre odluke suda o odgovornosti, što nije pravično rešenje i može sprečiti one koji žele da prijave sumnju u postojanje korupcije da to zaista i učine. Ukoliko postoji sumnja da je delo učinjeno, pripadnici SUK-a ili redovni pripadnici policije mogu odustati od podnošenja prijave, jer bi za policijskog službenika preduzimanje krivičnog gonjenja automatski značilo i gubitak posla. Promena pravila o prekidu radnog odnosa i uvođenje pravičnijeg rešenja – recimo sistema suspenzije do okončanja postupka – otvorilo bi mogućnost policiji da sama podnese veći broj prijava zbog sumnji da postoji korupcija.

Preporuke

- ▶ Potrebno je da Odeljenje za borbu protiv korupcije Republičkog javnog tužilaštva u okviru postojeće evidencije uvede pokazatelje na osnovu kojih je moguće utvrditi protiv koga se postupci vode, uključujući u to i pripadnike MUP-a.
- ▶ Potrebno je da Sektor unutrašnje kontrole i javno tužilaštvo reaguju na svaku sumnju koja ukazuje na učinjeno krivično delo, tako da se broj podnetih prijava približi procenjenoj rasprostranjenosti korupcije u policiji.
- ▶ Potrebno je da mehanizam Republičkog javnog tužilaštva za prijavu korupcije bude vidljiviji i omogućiti oštećenima jednostavan i lak način prijave korupcije u policiji.

POINTPULSE

WESTERNBALKANS PULSE FOR POLICE INTEGRITY AND TRUST



WWW.POINTPULSE.NET



twitter.com/POINTPULSEnet



facebook.com/POINTPULSEnet/