

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



Мастер рад

**Интегритет полицијских службеника као
елемент добре управе
(мастер рад)**

Ментор:

Проф. др Милош Прица

Студент:

Миљана Антић М017/21-0

Ниш, 2023

САДРЖАЈ

| | |
|--|----|
| УВОД | 3 |
| I ПОЛИЦИЈА КАО БИЋЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ | 6 |
| 1. Појам полиције | 6 |
| 2. Основни принципи устројства и делатности полиције | 7 |
| 3. Полицијска етика као сегмент устројства и делатности полиције | 12 |
| 3.1. Кодекс полицијске етике | 14 |
| II ДОБРА УПРАВА | 16 |
| 1. Основни елементи добре управе као доктрине | 16 |
| 2. Врлине као елемент добре управе | 20 |
| III ИНТЕГРИТЕТ ПОЛИЦИЈЕ | 23 |
| 1. Појам интегритета | 23 |
| 2. Узроци повреде интегритета | 27 |
| 2.1. Политизација као узрок ослабљеног интегритета | 28 |
| 3. Класификација повреда | 29 |
| 4. Контрола интегритета | 30 |
| IV КОРУПЦИЈА У ПОЛИЦИЈИ | 36 |
| 1. О корупцији уопште | 36 |
| 2. Врсте корупције у полицији | 39 |
| 3. Превенција корупције | 45 |
| ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА | 47 |
| ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ | 49 |
| ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ | 51 |
| ЕЛЕКТРОНСКИ ИЗВОРИ | 52 |
| САЖЕТАК | 54 |
| SUMMARY | 55 |
| СКРАЋЕНИЦЕ | 56 |
| БИОГРАФИЈА АУТОРА | 57 |

УВОД

Свака савремена држава свакодневно улаже напоре да све облике друштвених односа правно регулише и подведе под правна правила, па тако и област безбедности, чије је уређивање од посебног интереса за сваку државу. Класични и витални интерес сваке државе свакако је безбедност те државе и њених грађана. У склопу система безбедности, нарочита пажња усмерена је на запослене у овој области, јер успешно остваривање задатака и ефикасност рада директно је зависна од кадра који у том сектору ради. Полиција као део тог система безбедности, снабдевена овлашћењима за употребу силе, представља осетљиво тло, које је потребно законима темељно обрадити, како не би на том тлу изникле бројне неправилности. Према важећем Закону о полицији, полиција представља организован начин обављања законом уређених послова, коју чине полицијски службеници који, у обављању полицијских и других унутрашњих послова, штите и унапређују безбедност грађана и имовине, поштујући Уставом зајемчена људска и мањинска права и слободе и друге заштићене вредности у демократском друштву, уз могућност употребе средстава принуде у складу са Уставом и законом¹.

Полиција је део државне управе, организована ради одржавања јавног реда и мира, јавне безбедности и правног поретка. Као део државне управе, полиција својим радом мора допринети угледу управе и заједно са осталим елементима оправдати концепт добре управе. Држава у којој постоји добра управа, има законе који се примењују, локалне органе који поштују судске одлуке, правила се усвајају у складу са законом утврђеним поступцима, јавни службеници поштују права и слободе свих, без обзира на њихове разлике и увек је јавни интерес испред интереса појединца.

Неправилности у раду полицијских службеника, злоупотреба овлашћења која су им додељена, директно утичу на поверење грађана у систем безбедности, у управу, у власт. Циљ сваке демократске државе је да полицијско поступање буде у границама права, да се полицијски задаци обављају у складу са позитивним прописима уз поштовање

¹ Члан 3 Закона о полицији („Сл. гласник РС“, бр 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

основних људских права и слобода. Фокус овог рада усмерен је на значај поштовања полицијске етике, на основне принципе демократског рада полиције, на важност полицијске обавезе да поштују владавину права, суштину њихове одговорности према закону и друштву коме служе. У раду се одговара на питање за коју особу можемо рећи да је „особа од интегритета“ и шта значи интегритет полицијске професије. Које су то повреде интегритета, шта је коруптивно понашање, ко контролише интегритет и рад полицијских службеника, као и које су препоруке за јачање полицијског интегритета. Као последица јачег полицијског интегритета, јача и поверења грађана у рад полиције, а све у циљу стварања једне безбедне друштвене заједнице.

Правне државе су оне државе које се заснивају на правној сигурности и владавини права и представљају такве државе у којима су сви субјекти обавезни правом, а од суштинске важности је да се то односи на државне органе који располажу монополном силом и непосредно задиру у сферу људских права. Питање морала полиције и етике полицијског поступања све чешће је предмет пажње опште и научне јавности, као и саме полицијске организације.

Да би очувала поверење јавности, полиција се мора придржавати кодекса професионалног понашања и демонстрирати професионалност и интегритет. Основне су дужности полицијца да одржавају јавни ред и мир, поштују и штите основна права и слободе појединаца, спрече и боре се против криминала, помажу и служе грађанима. Полиција се у свом раду има придржавати домаћих позитивних прописа као и прихваћених међународних стандарда, док управо ови извори права који се односе на рад полиције морају бити јасни, прецизни и пре свега доступни јавности.

Кључно питање демократских држава је на који начин подредити рад полиције контроли путем права, а при томе оставити простора полицији да буде што ефикаснија у обављању све захтевнијих послова и задатака. Једно од фундаменталних начела на којима полиција заснива свој рад јесте начело законитости у раду. Међутим, за полицију се каже да је „највећи заштитник права и највећи непријатељ слободе“. Она својом делатношћу штити људска права и слободе, али уједно има и овлашћења да у одређеним ситуацијама исте ограничава. То би значило да полиција може и угрозити и прекршити људска права и слободе, те из тога се може извести закључак колики значај има поштовање начела законитости. Законодавац не може увек предвидети све случајеве који се могу догодити.

Због тога је остављено полицији простора да не буде стриктно везана законом, већ има могућност тзв. дискреционе оцене приликом предузимања овлашћења. Из овог разлога веома је важно да лица запослена на овим пословима имају врлине, морална уверења, исправне ставове као и адекватно образовање и припрему за звање које поносно носе. Право на дискрециону оцену никако не значи њихово самовољно поступање и деловање ван законских оквира, већ да између више могућности одаберу најподеснију у конкретном случају, у законом предвиђеним оквирима.

„Интегритет и углед полицијски службеници граде на храбрости, раду и непоколебљивости и стручности, уз поштовање достојанства сваког појединца и закона Републике Србије“.²

Интегритет полицијских службеника уско је повезан са концептом добре управе. Наиме, полицијски службеници као представници органа управе, свакодневно долазе у најразличитије односе са грађанима. У тим својим односима, они се имају понашати у складу са принципима које поставља добра управа, као нови облик јавне управе, који је усмерен на добробит грађана и њихове интересе.

² Члан 5 Кодекса полицијске етике („Сл. гласник РС“, 17/2017).

I ПОЛИЦИЈА КАО БИЋЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

1. Појам полиције

Полиција је служба јавне управе којој је поверено чување јавног реда и поретка. Полицијски послови се обављају у циљу остваривања безбедоносне заштите живота, права и слобода грађана, заштите имовине, као и подршке владавини права. Под полицијом се сматра „сложени систем професионалног типа који је организован ради одржавања јавног реда и поретка у друштву и који је у те сврхе снабдевен законским овлашћењима и потребним средствима“.³ Полиција треба да буде у служби грађана и да штити њихову безбедност, да брзо, правовремено и ефикасно реагује на све постављене изазове.

Израз који се употребљава да би се именовала полиција као установа има доста сличности у бројним модерним језицима (*police* – на енглеском и француском језику; *polizia* – на италијанском; *polizei* – на немачком; *polis* – у скандинавским и појединим другим језицима и слично). Термин полиција води порекло од *politia*, појма који потиче од грчког израза *полис*, чије је значење град – држава. Треба имати у виду да је поменути континуитет у терминологији, уз остало, везан и за ”чињеницу да се данашња полиција у суштини држи мисије, па и да је задржала поједине облике организовања који су на почетку нове ере били карактеристични за полицију у старом Риму“.⁴

Према неким концизнијим дефиницијама, полиција је систем који чине посебни органи унутрашње државне управе, те њима подређени наоружани појединци, чији је задатак да својим деловањем штите и одржавају јавни ред и мир и тиме утичу на стабилност државног поретка.⁵

³ Р.Гаћиновић, *Корени настанка полиције у модерној држави*, Београд, 2015, стр. 1.

⁴Б. Бабовић, *Полиција у свјетском поретку*, Београд, 1997, стр.12.

⁵*Енциклопедија Лексикографског завода*, Књига 6, Југославенски лексикографски завод, Загреб 1962., стр. 109.

2. Основни принципи устројства и делатности полиције

Полиција данас, у већини савремених држава има слично устројство и организацију. Навешћемо постојеће организационе облике полиције у свету: Општа полиција и посебне полиције, полиција безбедности и управна полиција, жандармерија као посебан облик полиције, полиција реда и криминалистичка полиција, државна и комунална полиција, политичка полиција. Док се општа полиција бави заштитом јавног реда и мира, као посебне полиције јављају се саобраћајна полиција, ватрогасна полиција, финансијска и друге. Постоје такође и полиција безбедности и управна полиција, која је у надлежности инспекција. За лакше повреде јавног реда и мира, полиција користи оружје довољно за спречавање таквих дела, али када дође до повреде јавног реда и мира уз постојање кривичних дела тежег облика, мора поседовати и средства за сузбијање ових кривичних дела посебне врсте. Службеници полиције безбедности јесу униформисана и неуниформисана лица.⁶

Највиши организациони облик устројства полиције код нас је Дирекција полиције. Дирекција полиције је организациона јединица Министарства унутрашњих послова која је надлежна за обављање полицијских и других унутрашњих послова. У саставу дирекције полиције налазе се организационе јединице у седишту, полицијска управа за град Београд, подручне полицијске управе и полицијске станице. У седишту дирекције полиције постоје организационе јединице које су самосталне и њихови руководиоци за свој рад и рад јединица одговарају директору полиције. То су следеће јединице: Управа криминалистичке полиције, Управа полиције, Управа за обезбеђење одређених личности и објеката, Управа саобраћајне полиције, Јединица за заштиту, Управа граничне полиције, Управа за управне послове, Оперативни центар, Жандармерија, Специјална антитерористичка јединица, Противтерористичка јединица, Хеликоптерска јединица, Преговарачки тим.⁷

⁶ М.Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, 2014.,стр.58-59.

⁷ Ibid., стр.65.

Обављање полицијских послова заснива се на начелима професионализма, деполитизације, сарадње, економичности и ефикасности, законитости у раду и сразмерности у примени полицијских овлашћења, као и других начела којима је уређено деловање органа државне управе, деловање државних службеника и поступање у управним стварима.⁸

Полицијски послови су део унутрашњих послова које обавља полиција, применом полицијских овлашћења, мера и радњи.⁹ Полицијски службеници ради обављања полицијских послова, могу применити следеће полицијске мере и радње прописане Законом о полицији, а то су: 1) заштита оштећених кривичним делом и других лица; 2) заштита података о идентитету; 3) полицијско опажање; 4) посебне мере за обезбеђивање јавног реда; 5) снимање на јавним местима; 6) полицијска помоћ у извршењима и поступцима вансудског намирења; 7) полиграфско испитивање; 8) пријем пријава о учињеном кривичном делу и прекршају; 9) трагање за лицима и предметима; 10) мере циљане потраге; 11) мере за отклањање непосредних опасности; 12) криминалистичко форензичка регистрација, узимање других узорака и криминалистичко форензичка вештачења и анализе; 13) јавно расписивање награде.¹⁰

Полиција, као орган државне управе, да би успешно извршавала послове и задатке из своје надлежности, поседује одређена полицијска овлашћења чији је спектар веома широк, од упозорења и наређења, преко довођења и задржавања лица, до употребе средстава принуде.

По основу члана 64 Закона о полицији, у полицијска овлашћења спадају: 1) упозорење и наређење; 2) провера и утврђивање идентитета лица и идентификација предмета; 3) позивање; 4) довођење; 5) задржавање лица и привремено ограничење слободе кретања; 6) прикупљање обавештења; 7) привремено одузимање предмета; 8) преглед простора, објеката, документације и контрадиверзиони преглед; 9) заустављање и прегледање лица, предмета и саобраћајних средстава; 10) обезбеђење и преглед места догађаја; 11) употреба туђег саобраћајног средства и средстава везе; 12) утврђивање присуства алкохола и/или психоактивних супстанци; 13) вршење безбедносних провера;

⁸ Члан 32 став 1 Закона о полицији („Сл. гласник РС“, бр 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

⁹ Чл.30 став 1 Закона о полицији („Сл. гласник РС“, бр 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

¹⁰ Члан 47 Закона о полицији („Сл. гласник РС“, бр 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

14) пријем нађених ствари; 15) употреба средстава принуде; 16) друга овлашћења предвиђена законом.¹¹

Полицијска овлашћења полицијски службеник примењује непристрасно, без дискриминације по било ком основу, водећи рачуна да је примена овлашћења сразмерна потреби због које се предузима, и да је у складу са домаћим прописима, као и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, Основним принципима УН о употреби силе и ватреног оружја од стране службених лица која спроводе закон, Европским кодексом полицијске етике и другим актима који се односе на полицију.

У полицијском праву, с обзиром на природу овог посла, остављено је доста простора полицијским службеницима да својом дискреционом оценом одлуче како поступати у сваком конкретном случају. Дискреционо право полиције, с друге стране, “је допустиво и пожељно само у случају када је употребљено у интересу правде”, и када је у складу са смерницама и кодом професионалног понашања.¹²

Полиција као орган за одржавање јавног реда и мира, у обављању својих послова, овлашћена је изузетно на примену средстава принуде. У смислу Закона о полицији, то су: 1) физичка снага; 2) распршивач са надражујућим средством; 3) електромагнетна средства; 4) службена палица; 5) средства за везивање; 6) специјална возила; 7) службени пси; 8) службени коњи; 9) средства за запречавање; 10) уређаји за избацивање млазева воде; 11) хемијска средства; 12) посебне врсте оружја и средстава; 13) ватрено оружје

Полицијски службеник средства принуде употребиће само ако се на други начин не може извршити задатак и то суздржано и сразмерно опасности која прети законом заштићеном добру и вредности, односно тежини дела које се спречава или сузбија. Увек ће употребити најблаже средство принуде којим се може постићи циљ, сразмерно разлогу употребе и на начин којим се службени задатак извршава без непотребних штетних последица. Пре употребе средства принуде на то ће упозорити лице према коме средство намерава да употреби, ако је то у датој ситуацији могуће и неће довести у питање извршење службене радње. У закону постоје и ограничења у вези са употребом средстава принуде према лицима млађим од 14 година, очигледно болесним и изнемоглим лицима,

¹¹Члан 64 Закона о полицији („Сл. гласник РС“, бр 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

¹²Чл 109 став 1 Закона о полицији („Сл. гласник РС“, бр 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

тешким инвалидима и трудницама, чија је трудноћа видљива или које упозоре да су трудне. Према њима се не може употребити применити физичка сила осим у случају када прете опасним оруђем или оружјем да угрозе живот лица. О примени средстава принуде, полицијски службеник подноси извештај надређеном најкасније у року од 24 часа, који мора да садржи податке о средству принуде, разлозима примене, основу употребе, као и против кога је употребљено. Када су средства принуде употребљена у складу са законом, искључује се одговорност полицијског службеника.¹³

Ограничења које закон поставља пред полицијске службенике, имају за циљ да умање могућности злоупотребе од истих. Међутим иста ограничења, стварају потешкоће службеницима да у сваком конкретном случају, поступе онако како је по њиховој процени, у датом моменту, неопходно. Државни функционери и службеници, својим радом не смеју тежити приватном или каквом другом партикуларном интересу, већ јавни интерес и опште добро треба да буду једина њихова водиља.

За полицијске службенике посебно су важни закони о унутрашњим пословима, закони о полицијским службеницима, закони о кривичном поступку, кривични закони, тј. прописи који дају легитимно право да према грађанима предузимају додељена овлашћења. Успешно обављање задатака од полиције, захтева одржавање одређене равнотеже између ефикасности у раду и поштовања темељних људских права починитеља.

Да би полиција могла ефикасно да обавља своју функцију, она је уређена као систем са специфичним организационим устројством и делокругом рада. Министарство унутрашњих послова Србије представља оличење централизоване организационе структуре, а то значи да све службе потпадају под исти оперативни ланац командовања. Потребна је постићи већу децентрализацију овлашћења у оквиру полиције, а истовремено задржати јединствену структуру на републичком нивоу. Већа децентрализација овлашћења омогућава већу одговорност полиције на локалном нивоу. Већом децентрализацијом локалним шефовима полиције била би дата овлашћења да делотворније решавају питања рада полиције на локалном нивоу. Већа децентрализација олакшаће тај процес и осигурати да полиција користи методе које одговарају локалним

¹³ Чланови 107-109 Закона о полицији („Сл. гласник РС“, бр 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

потребама заједнице. То ће повећати ефикасност и поверење грађана у полицију и умањити криминалне активности.¹⁴

Настојање полиције да се њено постојање прихвати и поштује искључиво на зависно и одвојено од било какве политике јесте деполитизација. Оно што се показало као приоритет у овој области јесте потреба да се начини јасна организациона разлика између Министарства и оперативног дела полиције и њених помоћних служби. Министарство би требало да буде надлежно за доношење практичне политике за рад полиције, али то не значи да мора да се бави оперативним питањима. Постојање полиције треба да наглашава оперативну независност полиције и других оперативних служби које су одговорне Министарству. Промене у овој области морају да погоде политичаре, прихватањем става да полиција није инструмент њихове политике. Потребно је посебно истаћи, како на републичком тако и на локалном нивоу, да полицијска служба полаже рачуне изабраним институцијама, а не политичким представницима. Оперативна независност, контрола и одговорност морају да остану у независној и професионалној служби полиције.¹⁵

Полицијски систем је пре свега чиновнички систем организационе структуре. У оквиру сваког звања треба да постоје одређени распони примања на основу година стажа, залагања и заслуга. То треба да обезбеди правичну и непристрасну процедуру напредовања у служби, а полицији ће омогућити да има праве људе на командним положајима.¹⁶

¹⁴ Одељење за спровођење закона, мисија ОЕБС-а у Србији и Црној Гори, *Реформа полиције у Србији ка стварању савремене и одговорне полицијске службе*, преузето 01.06.2023. <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/18311.pdf>

¹⁵ Одељење за спровођење закона, мисија ОЕБС-а у Србији и Црној Гори, *Реформа полиције у Србији ка стварању савремене и одговорне полицијске службе*, преузето 01.06.2023. <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/18311.pdf>

¹⁶ Одељење за спровођење закона, мисија ОЕБС-а у Србији и Црној Гори, *Реформа полиције у Србији ка стварању савремене и одговорне полицијске службе*, преузето 01.06.2023. <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/18311.pdf>

3. Полицијска етика као сегмент устројства и делатности полиције

Полицијска етика је теоријско-сазнајна дисциплина која се бави изучавањем полицијског морала. Етимолошки посматрано, грчка реч *ethos* управо значи морал, ћуд. Полицијска етика користи сазнања других наука, етике, социологије, психологије, правних и криминалистичких наука, како би одговорила на питања морала полицијске службе. Ово није статична наука, већ се развија у складу са променама и изазовима са којима се полиција свакодневно суочава. Најразвијенија истраживања о полицијској етици су управо у демократским развијеним земљама, док бивше социјалистичке земље за овим истраживањима каскају.

Полицијска етика је кључни елемент за изградњу поверења народа у полицију и њене припаднике. Поштовање интегритета, правичности, професионалности, поштовање људских права и одговорности су основи полицијске етике. Спровођење етике захтева доношење кодекса етике и његово поштовање, обуку полицијских службеника и прилагођавање сталним променама. Полицијска етика има за циљ да унапреди и што више хуманизује полицијску праксу, како би јавност стекла позитивно уверење о демократском и хуманом раду полиције. У основи полицијске етике јесте и однос полиције према људским правима. Овај однос има двосмерну везу. Полиција као установа јавне власти, истовремено ограничавајући права оних који крше законе, врши функцију заштите људских права, јер управо спречава и сузбија незаконита понашања којима се та права угрожавају.

Етика полицијске професије, у највећем делу садржи правила којима се регулише понашање полицијских службеника на раду и ван рада, дужност очувања угледа Министарства и личног угледа, међусобни односи са грађанима, дужност пружања помоћи, односи са другим запосленима у полицији, изглед полицијског службеника и друго. У самом важећем кодексу полицијске етике у нашој земљи наводи се шта се њиме уређује:

„Кодексом се уређују односи између полицајских службеника, као и њихов однос према грађанима, државним органима и другим институцијама, невладиним организацијама и правним лицима, у циљу остваривања националних и међународних етичких принципа полицајског поступања и пружања подршке владавини права“.¹⁷

Установљавање етичких начела која се односе на жељено понашање и поступање припадника полицајске професије, условљено је управо значајем те професије за друштво у целини. У сваком случају, о било којој професији да је реч, професионална етика подразумева да професионалци свој посао треба да обављају на најбољи могући начин, без наносења штете корисницима услуга, чувајући тако свој лични углед и углед професије. Полицајски службеник и када није на дужности, по сопственој иницијативи треба да пружи помоћ сваком лицу које се налази у опасности, треба да спречи сваку радњу која може да наруши јавни ред или да угрози живот, имовину грађана, имовину заједнице, као и сваку радњу која прети да угрози Уставом утврђени поредак, у складу са својим могућностима у датом тренутку.

Код понашања полицајских службеника би требало да осликава највише етичке вредности изражене у забранама и обавезама полицајског посла. Полиција мора да покаже висок ниво интегритета у свом раду, да буде спремна да се супротстави искушењима и злоупотреби полицајских овлашћења и да се придржава ових вредности. Ово потврђује члан 6 Кодекса из 2017. године који гласи: „За свој рад полицајски службеници не захтевају и не примају поклоне, не злоупотребљавају свој службени положај и боре се против сваког облика корупције“. Полиција мора да обавља своје дужности на вешт, искрен и непристрасан начин, штитећи само интересе јавности и људи којима служи. Полиција би требало да брине и о опреми коју користи у службене сврхе и о рационалној и ефикасној потрошњи финансијских средстава. Полицајци би требало да се суздрже од било какве активности ван рада у полицији која би могла да их делимично омета у вршењу њихових полицајских дужности или која би могла да одаје такав утисак у јавности.¹⁸

¹⁷ Члан 1 Кодекса полицајске етике („Службени гласник РС“, бр 17/2017).

¹⁸ Савет Европе, Правила понашања за државне службенике, 2007.

3.1. Кодекс полицијске етике

Полицијски службеници обављају своје послове у складу са законом и међународним стандардима које је Република Србија усвојила, руководећи се циљевима полиције у демократском друштву и принципом владавине права.¹⁹ У обављању полицијских послова као и приликом обуке за овај посао, руководе се етичким принципима утврђеним националним кодексом полицијске етике.

Полицијски службеник дужан је да обавља полицијске послове у складу са законом, другим прописима и правилима струке и уз поштовање одредби Кодекса полицијске етике.²⁰

Полицијске организације многих земаља имају успостављене кодексе, који служе као оквир за понашање полицијских службеника. Они обухватају детаљна објашњења о очекиваним понашањима, обавезујуће принципе и поступке за решавање могућих проблема. Сврха норми професионалне етике је да постави што јасније смернице понашања припадника професије приликом обављања својих дужности.

У Републици Србији уочен је значај постојања етичких норми, што је резултирало доношењем Кодекса полицијске етике током 2017. године, са циљем да се остваре највиши национални и међународни стандарди полицијског поступања. Претходник наведеног Кодекса полицијске етике је Кодекс полицијске етике из 2006. године, односно Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције из 2003. године. Од међународних аката, за нашу полицију најзначајнији је Европски кодекс полицијске етике (СМСЕ, RES/10), на основу којег је и донет наш Кодекс полицијске етике. Такође, незаобилазни акти у којима су садржана етичка начела из којих се црпе норме за рад и поступање српске полиције су: Декларација о полицији (РАСЕ, RES/690) и Кодекс понашања лица одговорних за примену закона (UNGA, RES/34/169).

Императив сваке демократске државе је поштовање људских права и слобода и других универзалних вредности, при чему државни органи, а нарочито апарат принуде-

¹⁹ Члан 2 став 1 Кодекса полицијске етике („Сл. гласник РС“, број 92/2006).

²⁰ Члан 45 Закона о полицији („Сл. гласник РС“, бр 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

полиција, мора своје послове обављати законито, у интересу грађана уз поштовање етичких начела и стандарда. Одредбе професионалног кодекса управо обавезују на поштовање личности и достојанства грађана према којима се поступа. Пословањем на овакав начин, полиција јача поверење грађана и заједнице у свој рад, повећава спремност заједнице на сарадњу и тиме даље олакшава своју мисију, да приведи правди извршиоце забрањених дела. Као последица ове сарадње ствара се повољније стање безбедности грађана, државе и друштва у целини, што само потврђује колики значај има постојање кодекса етике полицијске службе. Кодексом се прописује обавеза омогућавања увида јавности у рад полицијских службеника, што је још један вид контроле рада полицијске службе, чиме се даље повећава и учвршћује углед Министарства.

Такође, сам полицијски образовни систем игра важну улогу у стварању будућих професионалних полицијаца. Професионализам полицијаца унапређује се обукама, образовањем и омогућавањем употребе адекватних метода и опреме у борби против криминала. Стручно усавршавање се треба ослањати на основне вредности демократије, владавине права и људских права, да буде што отвореније према друштву, да се кроз обуку поштују примарни Уставни, законски и принципи произашли из прихваћених међународних уговора, а пре свега Европске конвенције о људским правима и основним слободама.

II ДОБРА УПРАВА

1. Основни елементи добре управе као доктрине

Права и слободе грађана су у срцу добре управе. Принципи добре управе се првенствено односе на органе управе који су у непосредном контакту са грађанима, односно пружају им јавне услуге или утврђују њихове обавезе. Из угла грађана, принципи добре управе служе да унапреде начин на који поступа администрација и органи власти. Оваквим својим поступањем управа унапређује поверење грађана у управу и легитимитет органа власти у целини. Појам „добро управљање“ се користи како би се описао начин на који институције обављају јавне послове и управљају јавним ресурсима.

Појам управа, на коме се темељи јавна управа, управно право и наука о управи, као и добра управа као новија доктрина, веома је сложен. У погледу одређивања шта представља сама управа тешко је дати само једну дефиницију, јер се кроз епохе овај појам различито одређивао и мењао.

У време настанка савремене правне државе, почетком и средином 19. века, сматрало се да без оружаних снага (војске и полиције), које представљају основне облике органа државне управе, не може постојати ни држава. У каснијим фазама, почетком 20. века, управи се прилази са тзв. инжењерског становишта, а касније и са становишта организације ма ког типа, чиме се управа све више повезује са појмом управљање (management). У другој половини 20. века као последица развоја информатичке технологије, овај феномен се сагледава из новог угла. Оно што се некада под овим појмом посматрало искључиво кроз државу и право, с једне стране, а затим са становишта управе у ма ком типу организације, односно као управљање, с друге, прерасло је у посматрање управе као сложеног система људске сарадње, односно управног система. Појам управа је променљива категорија и његово одређење понајвише зависи из ког угла ћемо посматрати овај појам.²¹

Савремена јавна управа је временом постала веома сложена, све комплекснија, како кроз њену функцију власти, тако и кроз обављање делатности од општег интереса, она

²¹ Д.Миленковић, *Савремене теорије и модерна управа*, Београд, 2019, стр.15.

делује у све комплекснијем и динамичнијем окружењу, састоји се од све већег броја организација, а и сама јавна управа улази у различите аранжмане са другим секторима- приватним, грађанским и цивилним, услед чега се чак по некада чини да и нестаје граница која би одвајала јавну управу и приватни сектор па самим тим и одредило делокруг њеног деловања и утицаја.

Добра управа је новија управна доктрина. Она представља својеврсну реакцију на доктину Новог јавног менаџмента који је доминирао у јавној управи. Добра управа укључује активну партиципацију грађана, јавност рада, отвореност у доношењу одлука, укљученост невладиних организација и приватног сектора у обављању јавних послова у складу са одређеним стандардима. Добра управа означава манифестацију владавине права, заштиту људских права и постојање ефикасне владе која је одговорна, транспарентна, предвидива и отворена.

Michael Johnston на следећи начин дефинише добро управљање²²: „Добра управа/управљање (Good Governance) је легитимни и ефикасни начин добијања и коришћења јавне моћи и ресурса у остваривању широко прихваћених друштвених циљева.“²³ Међутим, ова дефиниција је доста широко постављена, и без одређивања суштинских циљева добре управе, не можемо ни разумети шта се под њом подразумева. Ти циљеви су:

- 1) Стварање легитимних, ефикасних и одговорних институција и јавних политика (тзв. уграђена аутономија);
- 2) Разумљиви процеси и исходи са: а) видљивим резултатима на животе грађана; б) јасним стандардима за успехе и неуспехе; в) јасним линијама одговорности;
- 3) Транспарентност, као а) одговорност одозго (владе); б) учешће и контрола одоздо (грађани) као и искреност свих у овом процесу;
- 4) Подстицај за одржавање доброг управљања који подразумева: а) за лидере, могућност да код грађана имају кредит за преузету одговорност; б) за грађане, кредибилну шансу за правду и бољи живот и в) за друга друштва-размену увида, искуства, стручности и вредности;

²² Ibid, стр.176.

²³ Ibid.

- 5) Постизање вертикалне одговорности, под којом се подразуме влада која одговара грађанима и грађани који прихватају и поштују законе и политике;
- 6) Постизање хоризонталне одговорности која подразумева да лидери у различитим сегментима власти обезбеде: а) слободу приступа информацијама грађанима; б) консултације са грађанима и в) могућност да лидери и грађани провере екцесе и различите злоупотребе.²⁴

Добра управа је концепт који у свој фокус ставља нови однос између управе и грађана. То је пре свега однос сарадње. Добра управа је на услузи грађанима и заједници, представљајући однос поверења друштва у извршну власт. Уместо концепта „УПРАВЕ КАО ВЛАСТИ“ који ставља државне органе у положај надређености према грађанима, где је грађанин поданик који слепо извршава наређења власти, концепт „ДОБРЕ УПРАВЕ“ управу посматра као „сервис грађана“. Овај преображај подразумева да управа не обавља своје послове само путем „наређивања“, заповедањем и употребом принуде, већ вршењем услуга и делатности од интереса за све грађане кроз систем регулације, кроз нови систем руковођења и ново управљање и старањем о стању у одређеним областима, подстицањем и усмеравањем развоја у њима и обликовањем јавних политика у интересу грађана. Осим министарства, завода, пореских и царинских управа, општинске, градске управе, ту су и други субјекти, којима је законом поверено вршење јавних овлашћења (послови управе). То су комунална предузећа, јавна предузећа, школе, болнице, позоришта, музеји, здравствене установе, центар за социјални рад. Долази до све већег укључивања приватног сектора у остваривање општег интереса, чак и до непосредног обављања послова који су били искључиво резервисани за јавну управу.

Према мишљењу Миленковића, добру управу би могли одредити као општи оквир правилног административног понашања јавне управе, у којем кроз интензивну сарадњу са грађанима, цивилним и приватним сектором долази до настанка, креирања и спровођења оних јавних политика које обезбеђују остваривање људских права, владавине права и демократије.²⁵

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid., стр.180.

Добра управа представља скуп стандарда који се односе на јавну управу, који су усмерени на добробит грађана, њихову већу партиципацију, транспарентност, доступност јавне управе и максимално уважавање грађана и њиховог достојанства.

„Добра“ управа поступа искључиво по закону, стручно и ефикасно одговара на захтеве грађана, окренута је потребама грађана и њиховом испуњавању, отворена је и лако доступна грађанима, према грађанима поступа са уважавањем и пажњом, прихвата и исправља сопствене грешке, не наноси штету грађанима, једнако поступа са грађанима у истим или сличним ситуацијама, не дискриминише грађане (без обзира на националну припадност, пол, расу, боју коже, етничко и социјално порекло, језик, религијско уверење, став и мишљење, политичко опредељење, припадност националним мањинама, имовину, године, сексуално опредељење, место рођења, способности), не злоупотребљава своја овлашћења, независна је и непристрасна, штити приватност података грађана, благовремено поступа по захтевима грађана.²⁶

Као супротност доброј управи, јавља се лоша управа. То је управа која не поштује закон, прописани поступак, неоправдано дуго води поступак, не извршава донете одлуке, злоупотребљава своја права и овлашћења, неједнако поступа према грађанима, затворена је за јавност, грађани се пред њом осећају немоћним да остваре своја права и интересе. Лоша управа не поштује достојанство и права грађана. Инсистира на сопственој безгрешности. Бежи од своје надлежности и преноси је на другога. Стално поставља још нових захтева за остваривање неког права грађана. Не пружа грађанима могућност да прате ток предмета.²⁷

Садржина концепта добре управе, у многоме зависи од система вредности који је усвојен у конкретној друштвеној средини, као и од субјективне процене органа или појединаца који су овлашћени да утврђују и надзиру правила управног деловања. Принцип добре управе је принцип рада савремене јавне управе којим се тежи да се грађанима пружи већа сигурност у њиховим односима са управом, односно њеним службеницима, тако што се успостављају додатна правила и принципи понашања управе

²⁶Званични сајт Омбудсман Републике Србије, преузето 14.07.2023.
<https://www.ombudsman.rs/index.php/dobra-uprava>

²⁷Званични сајт Омбудсман Републике Србије, преузето 14.07.2023.
<https://www.ombudsman.rs/index.php/dobra-uprava>

према грађанима, која не користи свој доминантни положај, већ ставља грађанина у „врховни положај“ јер је у демократији, грађанин „врховни господар“.²⁸

2. Врлине као елемент добре управе

Правна држава је тројство: писаног права као регулативне детерминанте, јавности као демократске детерминанте и врлине као етичке детерминанте.²⁹ Посебна пажња овог рада је на врлинама, као једне од детерминаната правне државе, јер јавни интерес се у поретку једне правне државе јавља у виду етичке детерминанте коју оличавају врлине које морају поседовати носиоци јавних функција и вршиоци свих јавних послова. Кроз њих видимо утицај морала на право. Када је реч о моралу, говори се о различитим вредностима које би требало да пронађу пут до позитивног права. Поставља се питање да ли и у којој мери морал може и заиста утиче или не утиче на право, јер се није делотворним показао утицај морала на право. Право и морал означавају појаве које никако нису исте, али су сродне и које су предмет изучавања многих теоретичара, међу којима имамо оне који тврде да право потпуно треба одвојити од морала, оне који поистовећују право и морал и учења која повезују право и морал.

Можемо закључити да постоји укрштање, преплитање и срастање правних и моралних норми. Морал по дефиницији из свакодневног живота је таква норма која није кажњива по позитивном праву, већ је санкција тзв. грижа савести. Међутим, ако неко лице које врши јавна овлашћења, у свом раду крши моралне норме, онда се такво лице претвара у правног деликвента и њега треба подвести под корпус уређених норми правног поретка. Само кршење моралних норми од стране лица које врше јавна овлашћења, активира примену правних норми и повлачи са собом кривичну и/или имовинску одговорност. На пример, нетачан податак о нашој дипломи и завршеном факулету можемо саопштити пријатељима, у неформалном дружењу и то са собом повлачи моралну казну, међутим уколико то учинимо у својству предавача, професора, јавно, бићемо правно одговорни. Оваква неистинита информација може довести до разних других моралних

²⁸ Д. Миленковић, *op.cit.* стр. 181.

²⁹ М. Прица, *Правна држава и медији*, Ниш, 2021, стр. 97.

последница (нпр. лице које жели да докторира радије ће изабрати испитивача који има два факултета, него један, пре ће уписати факултет који је и професор похађао итд.).

Juris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere – „Заповести живота су: живети часно, никога не повређивати, свакоме дати оно што је његово.“³⁰ Улпинијаново казивање о врлинама. Да би се добра и правне идеје утемељиле у позитивно право, неопходно је да се врлине стварно утемеље у субјекте заједнице. „Да ли ће добро функционисање правног поретка зависити од моралних врлина њихових грађана?“, питање је које поставља Колер, а на исто даје одговор: „правни поредак добро ће функционисати само ако се ослања на моралне врлине својих грађана.“³¹

Колер у врлине убраја храброст, умереност, правичност, разборитост – које се називају и основним врлинама; искреност, поштење, добронамерност, великодушност, љубазност, толерантност, лојалност, мудрост, опрезност, побожност, скромност, понизност и друге. Поимање врлине зависи од контекста времена и гледишта. Иста врлина у зависности од контекста може бити врлина, али и порок.

Без обзира на различита схватања врлина, сматрамо да без исправних карактерних црта, ставова и склоности, носилаца јавних функција, али и других субјеката територијалне заједнице није могуће имати правну државу. Уз помоћ ових врлина унапредиће се и појединац и заједница, што је смисао правне државе. Државни функционери и службеници у свом поступању не смеју се водити својим приватним интересима, већ радити у служби општег добра и јавног интереса. У вези са тим, високи државни функционери не би смели истовремено вршити ни било коју другу јавну функцију, као ни функцију у политичким странкама, јер постоји сукоб између јавног интереса и приватних интереса политичких странака. Носиоци јавних функција морају имати врлине као што је професионализам, стручност, што потврђује захтев при избору министара да то буду лица стручна у погледу послова из ресора министарства за које се бира, што се у пракси врло често не дешава.

³⁰ О.Хефе, *Правда: Филозофски увод*, Нови Сад, 2008, стр.51.

³¹ М.Прица, *Правна држава и медији*, Ниш, 2021, стр.133.

Врлине као етичка детерминанта јавног интереса карактеристичне су за бројне позиве који припадају јавној сфери. Неопходне су код позива судије, лекара, професора. Врлине су важне и за све позиве који дотичу јавну сферу, као што је нпр. новинарски позив. Врлине су једна од детерминанти појма „интелектуалац“. Да би неко био интелектуалац потребно је да поседује: 1. Морални и културни интегритет, 2. Ауторитет знања и 3. Приврженост врлини, јавном интересу и општем добру.³² Само формално образовање није довољно да би неко био интелектуалац, просветљена и друштвено корисна особа. Врлине у изнетом контексту веома су важне и за позив полицајца, што је тема овог рада.

³² Ibid, стр.144.

III ИНТЕГРИТЕТ ПОЛИЦИЈЕ

1. Појам интегритета

Интегритет је појам који се односи на принципијелно понашање. Интегритет се различито тумачи у различитим друштвеним окружењима. Појам интегритета означава начин понашања и рада неке особе или институције ради одржавања поштеног, савесног, транспарентног, непристрасног и квалитетног деловања. Интегритет је неодвојив од идеје да је боље у сваком сегменту живота поступати поуздано и поштено у складу са врлином, одговорно и примерено, са јасним осећајем за исправни или легитимни циљ, без корумптивног и изопаченог утицаја.³³ Интегритет подразумева и личну компоненту. Обухвата рад на личном развоју, превласт разума над емоцијама и нагонима, способност контроле сопствених импулса и реакција. Када за некога кажемо да је „особа од интегритета“ то значи да има јак морални карактер и, као такав, интегритет представља једну од највећих врлина које човек може да поседује.³⁴ Етимолошки посматрано, интегритет значи целину, јединство, потпуност, усаглашеност, недељивост, постојаност, искреност, чистоћу душе, поштење.

Не постоји јединствена дефиниција нити објашњење интегритета полиције, најчешће се интегритет одређује на основу његовог одсуства. Интегритет се може покушати дефинисати кроз сет врлина које би требало да поседују службеници полиције и могуће је посматрати га са становишта индивидуе и институције. Управо зато што штите јавни поредак, службеници полиције морају имати одређене врлине и поступање усклађено са циљем ефикасног спровођења закона. Бројни аутори домаћи и страни покушали су дати дефиницију интегритета полиције. Један од њих Стивен Вићио, сматра да је особа од интегритета она која има релативно стабилан сет врлина, којима се својевољно подвргава. Тај сет врлина чине: опрезност, смиреност, храброст, праведност, одговорност, занемаривање сопственог интереса. Интегритет полицијских службеника значи да ће се

³³ Field, C., The fourth branch of government: the evolution of integrity agencies and enhanced government accountability, Paper presented at the 2012 AIAL National Administrative Law Forum, Adelaide, 19–20 July 2012.

³⁴ Stanford Encyclopedia of Philosophy online, Internet, преузето 14.07.2023. <https://plato.stanford.edu/entries/integrity/>

они доследно придржавати својих професионалних дужности, чак и под тешким спољним притисцима. Сваки би се човек требао понашати у складу са моралним принципима, али од полицијских службеника се очекује натпросечни ново поштовања моралних и етичких норми.

Евентуална злоупотреба ауторитета, бруталност, кршење уставних права, не може и не сме ићи уз часно полицијско занимање и никако не иде у прилог уливању сигурности грађанима у очување јавног реда и мира и очување њихове личне сигурности.

Једни од аутора који су у највећој мери проучавали проблематику интегритета, јесу Karl Klockars и његови сарадници. Они одређују интегритет полиције као „нормативно настојање службеника полиције да не подлегну искушењима да злоупотребе права и привилегије које произилазе из њиховог занимања“.³⁵ Оваква дефиниција обухвата шест кључних компоненти, а то су: 1. нормативност (заједничка морална уверења и тежња да се понашају у складу са тим веровањима); 2. опасност да се подлегне искушењу (ставови некада нису предиктори понашања пошто се и људи од интегритета могу понашати на начин за који знају да је погрешан, иако захтев за искреношћу може да доведе до усвајања веровања у вредност интегритета); 3. полиција као појединац или као група – полицијски интегритет карактеристика је и индивидуалног полицијског службеника и групе полицијских службеника и полицијске организације у целини. Интегритет би требало да подразумева индивидуалну честитост полицајца, али и институционалну целовитост рада полицијске службе у складу са законом и стратешким оквиром; 4. искушења (службеници полиције раде у различитим окружењима и њихово коруптивно/неетичко понашање може имати бројне и различите мотиве). Полицијски службеник са интегритетом би требао да служи као пример осталим колегама, да се бори против корупције, подржава недискриминацију, промовише једнакост у полицијској служби; 5. злоупотреба службеног положаја (прихватање поклона као знака добре воље или коришћење правних могућности, као што је одлука да се не ухапси или покрене поступак против пријатеља). У неким случајевима злоупотреба може бити видна и очигледна, док код других може бити и прикривена; 6. права и привилегије које произилазе из занимања. Бити полицијски

³⁵ С.Кlockars, S.Kutnjak Ivković, M.Haberfeld, The Contours of Police Integrity, Thousand Oaks, 2004, стр.2-6

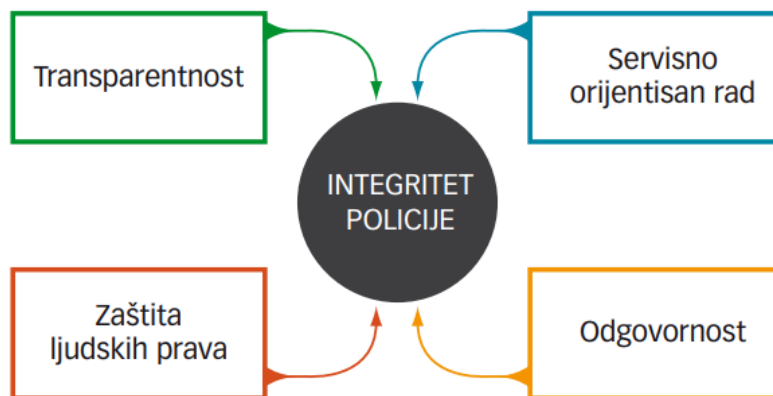
службеник значи имати много прилика и искушења да се злоупотребе привилегије и права која проистичу из професије.

Под интегритетом полицијских службеника може се сматрати и њихово држање и када нису на дужности, јер се према неким ауторима (Schefer, Martinelli) сматра да се они и мимо посла не укључују у коруптивне и нелегалне активности, нити крше права због усвојене културе интегритета.

Интегритет полиције је пропорционално сразмеран самом интегритету полицијских службеника, јер, ланац је слаб онолико колико је јака његова најслабија карика, стога грађанство образује свеобухватни утисак о полицији и целокупном систему на основу искуства са полицијским службеницима. Полицијски службеници су огледало и оличење друштвене безбедности, државне безбедности и безбедности појединаца и као такви требало би да одају утисак јаких, снажних, поузданих али и праведних, поштених појединаца, представника грађанства али уједно и представника полиције. Као и у било којој другој сфери живота, у полицији такође, постоје разноразни профили људи склони и спремни на свакојаке ситуације, проблеме, дилеме али и прекршаје. Људскост је индивидуална карактеристика и оличење је праве вредности али исто тако не мора и увек да је нужно присутна у сферама друштва каква је полиција. Не мора да значи да сваки полицијски службеник поседује моралне особине и људске вредности какве се тежи постићи, не може се судити читавом полицијском систему на основу само пар појединаца које смо срели, упознали или видели на улици или били у прилици да суделујемо у њиховим акцијама и одговорима на неке ситуације. Савремено схватање полицијског интегритета повезано је са четири принципа демократског рада полиције: транспарентношћу, заштитом људских права, сервисно орјентисаним радом и одговорношћу.³⁶ Ради се о узајамном односу јер само полиција која има висок ниво интегритета може деловати као траспарентан и одговоран сервис заштите људских права свих грађана. Полицијска организација ниског степена интегритета није у стању да се одупре корупцији што даље значи да својим грађанима није у стању да пружи адекватну

³⁶ D. Bayley., *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. Washington: National Institute of Justice, 2001, 13–15.

услугу. Дакле, корупција директно нарушава интегритет полицијске службе, а индиректно угрожава основна људска права и безбедност грађана.



Слика бр. 1: Савремено схватање полицијског интегритета;

Извор: <http://korupcija.bezbednost.org/>

Интегритет се може испољити као интегритет појединца или институције. Интегритет службеника (појединца) подразумева да он има потребно знање и вештине, понаша се етички, у складу са законом и моралом, и да није подложен неетичким или неморалним (корупцијским) притисцима, јер је потпуно оправдано очекивати да ће полицијски службеници бити особе које одликују управо ове врлине, част, савесност, примена закона у сваком конкретном случају, без прекорачења овлашћења осим у законом оправданим ситуацијама.

Интегритет институције подразумева начин рада институције и запослених у њој, који раде и делују независно, непристрасно, транспарентно и поштено. У смислу институције интегритет подразумева организацију која се „дефинише и делује у оквиру јаког кодекса понашања и позитивних вредности и која је нетолерантна за ставове, акције и активности запослених или партнера који одступају од тог кода.“³⁷ Јачањем интегритета, како службеника тако и институције, јача и поверење јавности у рад органа. Не може се

³⁷ The World Road Administration, PIARC Technical Committee B.1, Good governance of Road administration, 'Best Practice of Good Governance – Institutional Integrity', p.21, Internet, преузето 14.07.2023. <https://www.piarc.org/en/order-library/16949-en-Best%20practices%20of%20good%20governance%20-%20Institutional%20integrity>

говорити о интегритету институције ако не постоји интегритет појединца, који је свестан да интерес институције мора бити изнад његовог приватног интереса, јер њихов позив сам по себи значи управо то и прихватањем позива, они аутоматски прихватају и ризике, одговорности и одрицања које тај позив са собом носи.

Интегритет и корупција су два супротстављена појма. Јачањем интегритета, аутоматски настаје неповољан амбијент за коруптивно деловање и обрнуто! Београдски центар за безбедносну политику (ВСВР)³⁸ од 2012. године редовно истражује интегритет полиције. Такође и сама полиција је у законској обавези да се, између осталог, бори против корупције. Тај задатак полиција не може успешно да обави уколико нема интегритет неопходан како не би и сами полицајци били подложни коруптивном понашању. Процена интегритета представља размену информација о злоупотреби полицијских овлашћења, корупцији у полицији или непрофесионалном понашању полицајаца.

Ради изградње и делотворне имплементације механизма за јачање интегритета, као кључних мера за отпорност органа јавне власти према корупцији и неправилностима у раду, важно је стећи бољу слику о могућим тачкама ризика, како би понуђена решења одговарала реалним потребама.

2. Узроци повреде интегритета

До повреде интегритета полиције може довести више фактора, комплексних и вишеслојних. Рад у полицији представља занимање које пружа специфичне могућности за девијантно понашање. То могу бити унутрашњи, интерни фактори попут: нестручних службеника, некомпетентних менаџера, претерана колегијалност, кодекс ћутања, неадекватна процедура одабира кандидата за запослење, неадекватних обука полицијских службеника, неетички настројених полицијских службеника, лоше организације

³⁸Београдски центар за безбедносну политику је независни истраживачки центар који доприноси унапређењу безбедности грађана у складу са демократским принципима и поштовањем људских права кроз истраживање, јавно заступање, развој заједнице и образовање.

полицијских служби и сл. Као екстерне, спољашње факторе можемо навести следеће: пасивно тужилаштво, попустљивост судија, толеранција јавности и др.

2.1. Политизација као узрок ослабљеног интегритета

Политизација је један од основних узрока који нарушава интегритет полиције, и она је присутна у свим формама овог феномена. Реч је о томе да полицијска служба треба да буде одговорна изабраним институцијама, а не да буде под контролом политичких представника. Улога Министарства и самог министра унутрашњих послова јесте да одређују приоритете и политику рада полиције, те да обезбеде средства за њихово реализовање. Све оно што се директно односи на рад полиције представља одговорност директора полиције, на чији избор не треба да утичу политичари. Рад полиције у Србији и даље умногоме зависи од интереса политичких странака, због чега она губи своју оперативну независност и одговорност. Према Закону о полицији³⁹, министар, по прибављеном мишљењу директора полиције, именује и разрешава полицијског службеника. То значи да министар доноси одлуку, не иницира је, при чему му није потребна сагласност директора, већ само његово мишљење. На крају, изгледа као да је Биро за координацију служби безбедности донео одлуку, што не улази у оквире његове надлежности. Скупштина се није ни огласила поводом овог проблема, а она је задужена да врши спољни надзор над полицијом.

Политизација је највидљивија током одлучивања и управљања. Управљачке одлуке се не доносе на основу процедура и правила, већ на основу личне процене руководиоца. Избор руководиоца у највећој мери зависи од интереса политичких странака. Грађани као и полицијски службеници имају оштар став када је реч о начину запошљавања у МУП-у, што захтева преиспитивање управљања људским ресурсима. Они сматрају да је политизација нарочито видљива у управљању људским ресурсима, а посебно током поступка заснивања радног односа у полицији и Министарству. Они сматрају да се кадар у полицији незаконито запошљава или да се запошљава под нечијим утицајем.

³⁹Члан 23 Закон о полицији ("Сл.гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

3. Класификација повреда

Међу провобитним покушајима класификације повреда интегритета полиције проналазимо онај који даје Лео Хубертс⁴⁰. Заснивајући своју типологију на дотадашњим сазнањима о корупцији, злоупотреби овлашћења и организованом криминалу, полицијској етици и полицијском раду аутор сматра да постоје следећи облици нарушавања интегритета у полицији:

- Корупција полиције (злоупотреба положаја зарад стицања личне добити);
- Полицијска крађа и превара;
- Сумњива обећања и поклони;
- Послови са стране („моонлигхтинг“);
- Злоупотреба или приступ информацијама;
- Дискриминација и застрашивање (колега, грађана);
- Злоупотреба силе/моћи (укључујући и корупцију из племенитог разлога);
- Трошење и злоупотреба средстава;
- Криминално понашање полицајаца (ван радног времена).

Осим ове поделе једна од најприхваћенијих типологија повреда интегритета јесте она коју даје Westmarland⁴¹ и који разликује три групе понашања. Прву чине административни и унутрашњи дисциплински прекршаји – прихватање оброка током дужности, поклона у храни или алкохолу, прихватање пића у бару који треба пријавити, прихватање слободних дана од старешина у замену за неку услугу. У другу групу су прекршаји из племенитих разлога, без финансијског мотива. Трећу групу чини присвајање новца или добара, очигледно материјални мотиви. Ту спадају преступи попут крађе пронађеног новчаника, прихватање новца уместо писања казне, узимање процента када се примењује нека штета или крађа предмета из већ опљачкане радње.

⁴⁰ L.Huberts, What can be done against public corruption and fraud: Expert views on strategies to protect public integrity, Netherlands. 1998.,209-224

⁴¹ L. Westmerland, Police ethics and integrity: Breaking the blue code of silence. Policing and Society, 2005.,145-165

Није реткост да се повреде интегритета изједначавају са корупцијом полиције која се одређује као злоупотреба овлашћења и ауторитета зарад стицања личне користи. Осим стицања добити други облици понашања који представљају повреде интегритета јесу: прикривање сопственог прекршаја или прекршаја колега, ширење поверљивих информација али не зарад личне користи, помагање другоме у неетичком понашању, неуспешна сарадња са другим јавним службама итд.

4. Контрола интегритета

Контрола интегритета полиције се врши кроз различите механизме и од стране бројних институција, како би се осигурало полицијско деловање у складу са високим стандардима етичког понашања и професионалности. Важно је да између свих ових институција за контролу интегритета постоји сарадња и транспарентност у раду, као и постојање адекватних ресурса за рад. Корупција и друге врсте полицијских злоупотреба спречавају полицију у вршењу њених дужности и чине је неефективном, неефикасном и непрофесионалном, што је у супротности са циљем којем се тежи, а то је борба против организованог криминала, јачање владавине права, повећање поверења јавности у полицију. Примарна тежња приликом тестирања интегритета јесте откривање, истрага и прогон прекршаја интегритета, прикупљање доказа против службеника који је већ под истрагом због сумње о злоупотребама и/или неетичком понашању, тестирање интегритета за одвраћање и тестирање интегритета за идентификацију ризика и потреба и тестирање интегритета као подршка системима за процену перформанси и унапређивање. Ту се најчешће подразумева идентификација подручја, јединица, или позиција које су најподложније злоупотребама и/или неетичком понашању, потреба за додатним законодавством и процедурама за борбу против корупције и ревизију постојећих, потребе за обуком полицијских службеника, потребе за обуком јединица за тестирање интегритета. Као примере за ово можемо навести: у Чешкој се путем теста интегритета испоставило да саобраћајна полиција врши висок степен прекршаја, па се утицало на промене које су биле

усмерене искључиво на саобраћајну полицију⁴², инсталирање камера у полицијским возилима у Молдавији деловало је превентивно против прекршаја интегритета, тестирање у Аустралији било је искоришћено за идентификацију проблема са руководством, што је довело до спровођења регионалног плана за обуку руководиоца, како би се унапредио одређени службеник, од кључног значаја су били резултати тестирања интегритета итд.

Контрола рада министарства обезбеђује се спољашњом и унутрашњом контролом.⁴³ Поред државних органа, који су компетентни да делују у сузбијању и спречавању корупције, значајну улогу имају сами грађани, представници цивилног сектора као и медија. Да би били у прилици да пријаве случајеве корупције, важно је да знају шта је корупција, које су њене штетне последице, коме и на који начин је могу пријавити.

Спољашња контрола представља контролу од стране субјеката који се налазе ван управе, односно Министарства унутрашњих послова. Спољашњом контролом се отклања недостатак унутрашње контроле, а то је непристрасност оних који контролишу према контролисаном субјекту. Мана ове контроле јесте избегавање од стране МУП-а да даје податке у вези са својим радом, често истицање службене тајне, недовољна стручност контролора итд. Спољашњу контролу врше: Народна скупштина, Влада, скупштине јединице покрајинске аутономије или јединица локалне самоуправе, градске општине, правосудни органи, независни државни органи надлежни за послове надзора и други овлашћени државни органи и тела, грађани и јавност. Унутрашњу контролу рада полицијских службеника и других запослених у Министарству врши Сектор унутрашње контроле. Спољашња контрола и надзор полиције кључна је одлика демократских друштава, којом се спречавају злоупотребе и јача интегритет у полицији. Спољашњи надзор и контрола полиције, обухватају активности које врше независне државне институције, пре свега Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државна ревизорска институција и Агенција за борбу против корупције.

⁴² Geneva Centre for Security Sector Governance, *Тестирање интегритета у полицији*, преузето:13.07.2023. [DCAF PP Briefing Paper Integrity Testing BiH MNE SRB fullformat.pdf](#)

⁴³ Члан 220 Закона о полицији („Сл. Гласник РС“, бр.6/2016,24/2018 и 87/2018).

Сектор унутрашње контроле (СУК) је посебна организациона јединица унутар МУП-а која је одговорна за унутрашњу контролу полицијских активности. СУК је заменио Службу генералног инспектора (СГИ). Новим Законом о полицији, Сектор је значајно проширио своју надлежност и увео нове институте у сузбијању корупције. Начелник сектора унутрашње контроле редовно и периодично подноси министру извештај о раду сектора, а о радњама предузетим у циљу откривања кривичних дела подноси извештаје надлежном јавном тужиоцу. На захтев владе и радног тела Народне скупштине надлежног за унутрашње послове, министар подноси извештај о раду Сектора. СУК у року од 3 месеца од истека календарске године, јавно објављује извештај о раду за претходну годину. Сектор унутрашње контроле врши контролу законитости рада полицијца, као и осталих запослених у Министарству, нарочито у погледу поштовања људских права при извршавању задатака. Он се такође бави и конкретним притужбама на рад полиције. Предузима оне радње које су законите и у складу са кривичним поступком, како би се открила коруптивна понашања, на раду и у вези са радом. СУК делује по сопственој иницијативи, али увек на захтев надлежног јавног тужиоца, на основу прикупљених обавештења. Када се приликом контроле утврди да је приликом поступања дошло до прекорачења овлашћења од стране запослених, обавештава се јавни тужилац и Заштитник грађана. Дужност свих организационих јединица министарства је да без одлагања обавесте надлежног јавног тужиоца и СУК о откривеном кривичном делу, у року од 24 часа од сазнања за дело. Сви запослени су дужни да сарађују и да службеницима унутрашње контроле омогуће да обаве свој посао, док је сам Сектор унутрашње контроле директно одговоран Министру унутрашњих послова за свој рад. СУК има право да проверава документацију, врши увид у извештаје, списе предмета, увид у просторије и средства за рад, узима изјаве од службеника, захтева достављање других података потребних за контролу, захтева атесте техничких средстава и доказ о оспособљености полицијских службеника за употребу техничких средстава, а све у циљу да се обезбеди поштовање закона и прописа. СУК је овлашћен да, уколико се приликом контроле утврди да је службеник полиције прекршио овлашћења и био учесник незаконитих радњи, предузме дисциплинске мере против тог службеника. То може значити и суспензије, упозорења, премештаје, као и сам отказ, у складу са законом и интерним прописима. Унутрашња контрола може бити: редовна и ванредна, претходна и накнадна. До сазнања о

кривичним делима и незаконитим поступањима полицијских службеника и других запослених у министарству — Сектор унутрашње контроле долази прикупљањем података својим оперативним радом; на основу захтева надлежног јавног тужиоца, прикупљањем сазнања и обавештења добијених од организационих јединица министарства; путем поднетих притужби физичких и правних лица; путем обраћања полицијских службеника и других запослених у министарству, грађана и правних лица у случајевима који нису предвиђени одредбама којима се уређује притужбени и скраћени поступак или одредбама других закона, анонимних пријава, информација објављених у средствима јавног информисања, дојава путем телефона и на други начин.⁴⁴

Сектор за унутрашњу контролу сарађује са Агенцијом за борбу против корупције у погледу процене ризика од корупције. У циљу превенције корупције Сектор врши превентивну функцију, спроводи тест интегритета, анализу ризика од корупције и води евиденцију имовног стања и врши контролу пријаве и промене имовног стања полицијских службеника и других запослених у Министарству.

Како би се ојачао интегритет запослених у полицији, спроводи се тест интегритета од стране СУК-а. Тестом интегритета може се полицијски службеник подвргнути симулираној ситуацији, која тестира његово понашање и одлучивање у изазовним сценаријима. То могу бити ситуације нуђења мита, разна искушења, ситуације сукоба интереса и сл. Тест интегритета спроводи се на начин да се не угрожава редовно обављање задатака и послова тестираних, по унапред припремљеном и одобреном плану. Сматраће се да спроведени тест интегритета полицијских службеника и других запослених у Министарству има позитиван резултат у ситуацији када је тестирани доказао свој професионални интегритет тако што током поступања у обављању послова из свог делокруга није испољио противправно понашање или склоност корупцији.

У случају позитивног резултата теста интегритета, када је тестирање показало да тестирани нема склоности ка противправном поступању и коруптивном понашању, Сектор ће о томе писаним путем обавестити подносиоца иницијативе и овлашћеног

⁴⁴ Члан 2 Правилника о начину вршења унутрашње контроле („Сл. гласник РС“, број 39/18).

руководиоца организационе јединице Министарства у којој је распоређен тестирање, у року од 30 дана од дана окончања тестирања.⁴⁵

У случају негативног резултата теста интегритета, Сектор у року од 30 дана од дана завршетка тестирања, доставља извештај о спроведеном тесту интегритета са прикупљеним доказима подносиоцу иницијативе и овлашћеном руководиоцу организационе јединице Министарства у којој је распоређен тестирање, ради покретања и вођења дисциплинског поступка према тестираном.⁴⁶

Иницијативу за спровођење теста интегритета упућује министар, директор полиције или начелник Сектора. Начин спровођења теста такође одређује министар у складу са законом. Тест се спроводи уз поштовање људских права и достојанства тестираног. Што се тиче поступка по притужбама које појединци подносе, по притужби решавају руководиоци организационе јединице Министарства у којој ради притуженик и Комисија за решавање притужби.

Када је у питању доступност информација о подношењу притужби, на сајту МУП-а се могу наћи годишњи извештаји СУК-а.⁴⁷ На пример, Сектор је у 2021. години, примио у рад 7262 предмета (писана обраћања, притужбе, службене белешке и друга документа), у којима је указано на различита незаконита и непрофесионална понашања полицијских службеника и других запослених у Министарству. Од овог броја Сектор је вршио непосредне провере навода из 3508 предмета, док је 3258 прослеђено на даљу надлежност других организационим јединицама у складу са одредбама Закона о полицији и Правилником о начину поступања у току притужбеног поступка.

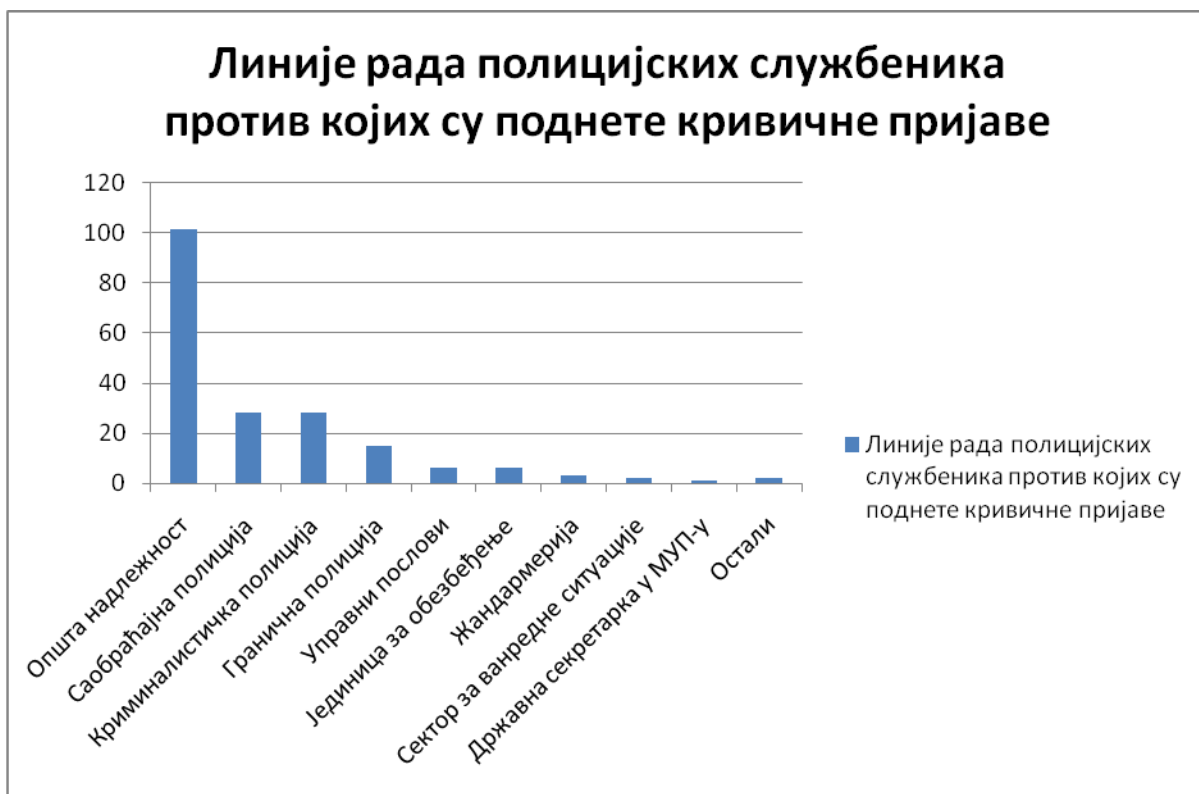
У 2021. години запослени у сектору поднели су укупно 184 кривичне пријаве и 3 извештаја као допуне кривичних пријава против 251 лица. Од укупног броја извршених кривичних дела, око 65% представљају кривична дела са елементима корупције. Међу полицијским службеницима међу којима су поднете кривичне пријаве у току 2021. године, службеници полиције опште надлежности представљају 53%, док службеници саобраћајне

⁴⁵ Чл 10 Правилника о начину спровођења теста интегритета („Сл. гласник РС“, бр 39/18).

⁴⁶ Чл 11 став 1, Правилника о начину спровођења теста интегритета, Сл Гласник РС, бр 39/18.

⁴⁷ Званични сајт Министарства унутрашњих послова, преузето 15.07.2023. <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rez.html>

и криминалистичке представљају по 14,5%. Сликровити приказ се може видети на слици број 2 .



Слика 2 – Линије рада полицијских службеника против којих су поднете кривичне пријаве

Као предлог за побољшање контроле полиције може се узети увођење независног тела, као што је нпр. полицијски омбудсман, потпуно независтан од МУП-а, чиме би се обезбедила његова непристрасност или други предлог за побољшање и детаљније регулисање поступања Заштитника грађана по притужбама грађана на рад полиције.

IV КОРУПЦИЈА У ПОЛИЦИЈИ

1. О корупцији уопште

Етимолошки посматрано, реч корупција води порекло од латинске речи *corruptio*, што означава поквареност, изопаченост, кварљивост, подмићивање, поткупљење. Појава корупције стара је колико и сама држава. Још се у радовима Аристотела и Макијавелија, под корупцијом сматра кварење моралних вредности друштва и да је корупција патолошка и системска појава, у којој владајућа класа ставља личне интересе изнад интереса заједнице. Данас се под корупцијом подразумева незаконито коришћење друштвеног положаја и моћи ради сопствене користи. Одговор на питање због чега је висок степен корупције у једној земљи, лежи управо у самој држави и друштву, односно у њиховој реакцији на корупцију. Корупција у полицији, често прати корупцију у држави, може се сматрати да је држава корумпирана, уколико је полиција корумпирана и обрнуто. Корупција се појављује у свим сферама живота и рада, и то од јавних институција, преко политике, до привреде и пословања са иностранством.

Тачна дефиниција појма корупције не постоји, јер је оно што корупција представља подложно променама у различитим друштвеним, временским, политичким условима. Постоји већи број покушаја дефинисања корупције, али се у већини њих указује на сличне елементе. Једна од дефиниција, коју прихвата велики број аутора, јесте она коју је дао Вито Танци (Tanzi) и према којој корупција постоји уколико дође до намерног нарушавања принципа непристрасности при доношењу одлука у циљу присвајања неке погодности.⁴⁸

⁴⁸ V.Tanzi, Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. (Vol45) International Monetary Fund, (1998) преузето: 14.07.2023. <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>

Према дефиницији Интерполове Групе експерата за корупцију (IGEC), „корупција је свако чињење или нечињење појединаца или организације, јавне или приватне, којим се криши закон или поверење због добити или користи“.⁴⁹

Дефиниције се најчешће везују за корупцију која постоји у јавном сектору, попут дефиниције Светске банке, по којој је „корупција злоупотреба јавних овлашћења ради стицања приватне користи“, међутим корупција је присутна и у приватном сектору.

Према дефиницији коју су дале Уједињене нације (УН), она подразумева „сваку радњу или сваки пропуст који одговорно лице учини приликом вршења дужности, а за то као награду тражи или прихвати поклон, обећање или неку другу погодност“.

Грађанскоправна конвенција о корупцији Савета Европе под корупцијом подразумева „тражење, нуђење, давање, или прихватање, директно или индиректно, мита или неке друге недопустиве користи или могућности која изобличава ваљано вршење дужности или понашање онога који прима мито или недопустиву корист од тога“.⁵⁰

Када је реч о нашој земљи, тренутно је на снази Закон о спречавању корупције, који је заменио Закон о Агенцији за борбу против корупције и који дефинише корупцију као „однос који настаје коришћењем службеног или друштвеног положаја или утицаја ради стицања недозвољене користи за себе или другог“⁵¹.

Увидом у бројне домаће, као и међународне изворе уочено је да јединствена дефиниција корупције у полицији није прихваћена, што и не чуди с обзиром да је ситуација иста и са дефиницијом корупције уопште.

„Свака радња у којој полицајац или запослени у полицији, било непосредно било посредно, тражи или прихвати новац, предмет од вредности, поклон, услугу, обећање, награду или корист за себе или друго лице, групу или субјекат, у замену за чињење или нечињење, прошло или будуће, у вези с вршењем било које функције, или у вези с

⁴⁹ Interpol's Group of Experts-IGEC, *Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services*, Camaroon, 2002.

⁵⁰ Council of Europe, *Civil law convention on corruption no174*, преузето 15.07.2023. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=174>

⁵¹ Члан 2 став 1 Закона о спречавању корупције („Сл. гласник РС“, број 35/2019 88/2019 11/2021-аутентично тумачење, 94/2021 и 14/2022).

обављањем полицијских дужности. Посредно или непосредно нуђење или давање полицајцу или запосленом у полицији новца, предмета од вредности, поклона, услуге, обећања, награде или користи за себе или друго лице, групу или субјекат, у замену за чињење или нечињење, прошло или будуће, у вези с вршењем било које функције, или у вези с обављањем полицијских дужности. Свако чињење или нечињење током вршења дужности полицајца или запосленог у полицији које може непрописно изложити неко лице оптужби или осуди за кривично дело, или може непрописно допринети неоптуживању или неосуђивању неког лица за кривично дело. Неовлашћено ширење поверљивих службених информација, било за награду било из другог разлога. Свако чињење или нечињење током вршења дужности полицајца или запосленог у полицији ради добијања новца, предмета од вредности, поклона, услуге, обећања, награде или користи за себе или друго лице, групу или субјекат. Свако чињење или нечињење које, по закону земље чланице, представља корупцију. Предвођење, предлагање, подстрекавање, подстицање, завереништво, саучесништво пре извршења кривичног дела и после њега, или друго учествовање у извршењу или покушају извршења радње из одредаба овог члана.⁵²

Корупција угрожава владавину права, поверење у државне институције, правду, једнакост и равноправност грађана пред законом. Она слаби морал, смањује приходе државе, изазива сиромаштво, повећава социјалне разлике, онемогућава озбиљне инвеститоре и дестабилизује правосудни и политички систем који би требало да раде за опште добро, што доводи до ниског поверења грађана у институције, изазивајући и друге последице корупције.

⁵²Група стручњака за корупцију у Interpol-у, (eng. Interepol Group of Experts on Corruption, IGEC) је у Глобалним стандардима за борбу против корупције у полицијским службама, 2002. у члану 2 дефинисала појам корупције у полицији.

2. Врсте корупције у полицији

Још је познати француски филозоф, писац, моралиста и политички теоретичар Шарл Монтескје изјавио да “сваки човек који има власт склон је да је злоупотреби и злоупотребава све док не наиђе на границе”.⁵³

Када говоримо о облицима корупције, најчешћа подела корупције на коју се наилази како у домаћим, тако и у међународним изворима јесте на четири категорије: ситна, бирократска, криминална, политичка.⁵⁴

Ситна корупција представља ситуацију у којој се мале своте нуде, или траже, приликом односа са државним службеницима ниског ранга, нпр. саобраћајним полицајцем, цариником при прегледу пртљага, лекарем. Овде је присутно такозвано „плаћање ради олакшица“, ситно подмићивање како би се омогућио, или убрзао рутински поступак на који онај који подмићује већ има законско право.

Постоји дубоко уверење међу грађанима и полицијским службеницима да припадници саобраћајне полиције најчешће примају мито од грађана. Разлог за такав став јесте свакодневно и непосредно искуство које грађани имају са радом саобраћајних полицајаца. Мито је најчешће у виду новца, али су забележени и примери плаћања пића, ручка или чињење неке одређене услуге. Главни разлог за појаву корупције јесте избегавање плаћања казни или других санкција за саобраћајне прекршаје које су грађани починили. Грађани се одлучују да подмите полицијског службеника јер је „трошак мита“ мањи од трошкова које подразумева санкција, а полицајац при томе има прилику да заради додатни новац. Иако најученија, ситна корупција није само корупција која се односи на саобраћајну полицију. Крађа током истраге и коришћење полицијских ресурса за стицање личне користи су такође два веома распрострањена облика ситне корупције.

Један од најчешћих примера бирократске корупције јесте издавање дозвола и докумената. Ово је посебно опасно имајући у виду да полиција издаје документа попут

⁵³ Monteskie, O duhu zakona, 1748. knjiga IX, glava 4

⁵⁴ Београдски центар за безбедносну политику, Корупција у полицији у Србији, преузето 20.06.2023. http://korupcija.bezbednost.org/wp-content/uploads/2014/09/korupcija_u_policiji_u_srbiji_web.pdf

личних карти, возачких и саобраћајних дозвола као и дозвола за оружје. Међутим могућност за корупцијску делатност у овој области је смањена након увођења електронског и СМС заказивања термина за подношење захтева за издавање личне карте и пасоша. У облик бирократске корупције може да се уврсти и намерни губитак доказа који могу бити искоришћени на суду, подривање унутрашњих истрага и дисциплине, крађа полицијске имовине, кривотворење извештаја са саобраћајних несрећа, незаконито издавање дозвола за ношење оружја.

Следећа врста корупције, јесте криминална корупција. Овде би спадала појава сарадње између одређених криминалних група и припадника полиције, где се пружа помоћ криминалцима да избегну постављене заседе полиције, дојављују се тачна места заседа и тиме се онемогућава хватање лица и одузимање нелегалних супстанци. Осим помоћи криминалним групама, некада постоји и директно укључивање полицајаца у ове активности. Још неки видови ове врсте корупције јесте и пружање помоћи лицима који су укључени у незаконите економске радње. Инспекције заобилазе угоститељске или малопродајне објекте или им опраштају прекршаје, јер је претходно договорен износ новца који ће бити добијен. Честа је ситуација да су власници тих објеката управо полицијски службеници или њихови блиски рођаци. Поједини објекти могу радити дуже од радног времена или држати башту коју нису пријавили, а све то захваљујући миту који је примио неки полицијски службеник. Пружање заштите грађевинским фирмама, инвеститорима који подижу објекте без грађевинске дозволе је још један облик криминалне корупције. Овде спада онемогућавање покретања истрага против тих лица, али и убрзавање поступка добијања дозволе.

Када говоримо о политичкој корупцији, највећи утицај политичких странака на полицију, јесте у области људских ресурса. Под утицајем политичких странака у редове полиције могу бити примљена недовољно стручна и компетентна лица. Затим може доћи до одавања полицијских података и тајни, политичарима. Сматра се да је овај облик корупције знанто смањен услед великог броја конкурса које полиција објављује за запошљавање нових и младих нада у редове полиције. Ови конкурси доступни су и познати великом броју младих, што имплицира да ће до радних места заиста доћи они који их заслужују.

Још једна од подела на коју наилазимо у изворима, када је реч о корупцији у полицији јесте подела на деструктивну и недеструктивну корупцију. Када полицијски службеници крше службену дужност мотивисани личном добити, то представља деструктивну корупцију. За разлику од ње, недеструктивна означава ситуације када полицијски службеник предузима радње из личне користи, али тиме не крши службена правила организације. Као пример деструктивне корупције када полицајац открије тајну операцију трговине дрогом, а не лиши слободе лице које је прекршило закон. Недеструктивна корупција јесте када се одређена дозвола изда неквалификованом подносиоцу захтева или не изда квалификованом подносиоцу захтева.

| Sitna (eng. petty) korupcija | Birokratska korupcija | Kriminalna korupcija | Politička korupcija |
|---|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Primanje mita u vidu manjih iznosa koje nude građani (posebno saobraćajna policija) • Primanje besplatnih poklona i usluga • Prodaja informacija, kao što su krivični dosijeji • Nameran gubitak dokaza koji mogu da se koriste na sudu • Krađa tokom istrage • Preuzimanje oduzetih dobara od krijumčarenja • Pružanje pomoći zatvorenicima prilikom bekstva • Korišćenje policijskih resursa za sticanje lične koristi (službena vozila, ustupanje oružja) | <ul style="list-style-type: none"> • Ugovaranje i primanje mita i usluga • Krađa policijske imovine i drugih resursa • Prodaja informacija, kao što su krivični dosijeji • Nameran gubitak dokaza koja mogu da se koriste na sudu • Nezakonito izdavanje dozvole za nošenje i korišćenje oružja i sličnih dokumenata • Podrivanje unutrašnjih istaga i discipline • Primanje i ugovaranje primanja mita za usavršavanje, prijem u radni odnos i unapređenje | <ul style="list-style-type: none"> • Ugovaranje i primanje mita od kriminalnih grupa • Iznudivanje redovnih isplata od kriminalnih grupa • Pružanje podrške kriminalnim aktivnostima • Direktno uključivanje policijskih službenika u kriminalne radnje • Preuzimanje oduzetih dobara od krijumčarenja • Pružanje zaštite osobama koje su uključene u nezakonite ekonomske radnje | <ul style="list-style-type: none"> • Zavođenje javnosti prilikom istraga krivičnih dela • Pokretanje lažne istrage • Odavanje tajnih podataka političarima • Zabрана slobode govora i udruživanja tokom demonstracija, sindikalnih aktivnosti i štrajkova • Vršenje političkih atentata ili pružanje podrške tokom njihovog sprovođenja • Zabрана slobode medija i slobode mišljenja • Odavanje policijskih informacija nezakonitim oružanim grupama |

Слика бр. 3: Облици корупције

Извор: [korupcija u policiji u srbiji web.pdf \(bezbednost.org\)](#)

Корист од корумптивног чина углавном је материјалне природе. Новац и материјалне ствари су доминантни мотиви за корумптивно понашање. Када су у питању врсте корупције у полицији, тешко је дати јединствену поделу као што је тешко дати јединствену дефиницију корупције. Различити научници су дали свој допринос за одређење облика корумптивних понашања у полицији.

Према Рибак (Roeback) и Баркеру⁵⁵, постоји осам група корумптивних понашања у полицији: (1) под „корупцијом ауторитета“ подразумевају се случајеви прихватања поклона и услуга мање вредности (бесплатно пиће или храна по ресторанима, бесплатне карте за утакмице или друге приредбе) и прихватање других бесплатних услуга мање вредности; (2) „примање мита“ је типична појава корупције када се прихвата поклон или услуга ради обављања или необављања одређене активности у оквиру службених овлашћења; (3) „опортунизам“ се односи на случајеве када полицијски службеник узима новац или неку другу корист од грађана лишеног слободе или грађана одговорних за неки саобраћајни прекршај са места злочина; (4) „изнуђивање“ је када полицијски службеник прихвати мито за непроцесуирање после извршеног кривичног дела или спречавање лишавања слободе неке особе; (5) „заштита незаконитих активности“ су ситуације када је омогућена полицијска заштита онима који су починитељи незаконитих радњи; (6) „намештање“ је када полицијски службеник онемогући спровођење истраге намерним губитком доказа ради личне користи; (7) „директно чињење кривичних дела“ односи се на чињење кривичних дела од стране полицијских службеника; (8) „унутрашња корупција“ се односи на ситуације када полицијски службеници плаћају једни другима за услуге као што су унапређење, или добијање слободних дана или повољних смена за рад.⁵⁶

За узрок корупције у полицији дуго су се узимале личне карактеристике индивидуе. Сматрало се да полицијски службеници учествују у корупцији због ниских личних моралних вредности. Различити аутори су се бавили питањем узрока корупције: Прензлер (2009) сматра да постоје два основна узрока: Први се тиче услова рада и

⁵⁵ В.Роебак, Т. Вакер, *An empirical typology of police corruption: A study in organization deviance*. Springfield, (1974) стр. 428–434

⁵⁶ В.Р.Божовић, *Интегритет полиције и корупција у полицији у Србији*, докторска дисертација, Београд, 2018, стр.110-111.

унутрашње организационе структуре у полицији, други – културални и односи се на културалне вредности полицијских службеника и њихов однос према полицији. Затим

| Индивидуални | Организациони | Спољни |
|--|--|---|
| Склоност према корумптивним активностима | Бирократска организациона структура у полицијској служби | Оцена јавног мњења о корупцији у полицији |

Кутњак Ивковић (2005а) наводи три узрока: индивидуални, организациони, спољни.

| | | |
|---|---|---|
| Процена трошкова и користи укључивања у коруптивна понашања | Управљање | Постојање корупције у друштвеном систему |
| Анализа ризика укључивања | Људски материјални ресурси | Спољни начини контроле државе |
| | Процес запошљавања | Политичко, економско и социјално стање државе |
| | Обука полицијских службеника | |
| | Солидарност и подршка између запослених | |
| | Ефикасност унутрашње контроле | |

Табела број 1 : Узроци полиције у корупцији

Мерење корупције у полицији је нажалост неразвијено. О стопама корупције не постоје службени подаци. Најчешће се корупција прикрива јер она у суштини представља акт који настаје сагласношћу воља и на обострану корист, због чега обе стране у корупцији имају интерес да је демантују. Руководиоци најчешће одлучују да не пријаве случајеве корупције у жељи да сачувају репутацију организације, радије се опредељују да полицајца пребаце у другу јединицу или да га натерају да да отказ. Такође, број судских предмета који се тичу корупције у полицији је нереално мали у односу на стварно стање. Једно од могућих објашњења је блискост у свакодневном раду између полицајца и јавних тужиоца, који се ретко одлучују на кривично гоњење својих колега.

Корумпирана полиција не може се борити против корупције у друштву, исто као што ни корумпирано друштво неће покренути акцију за уклањање корупције из полиције.

3. Превенција корупције

Проблем корупције као негативне друштвене појаве присутан је у већој или мањој мери у свим савременим државама. Будући да се ради о глобалном проблему, ефикасна борба против корупције је актуелно и приоритетно питање савремених држава. Она подразумева превентивно и репресивно деловање различитих државних органа, али и укљученост цивилног сектора, грађана и медија.

За ефикасно супротстављање корупцији, неопходно је располагати инструментима које препоручују и међународни антикорупцијски стандарди. Наиме, потребно је основати и стално унапређивати специјализоване државне органе, доносити, усавршавати и спроводити одговарајуће законе, тако и доносити, спроводити и хармонизовати стратешка документа на националном и секторском нивоу. Стална едукација и специјализација кадрова у државној управи је један о приоритетних задатака, а посебно оних кадрова који раде на превентивном или репресивном деловању против корупције. Основна превенција, на примарном нивоу је већ на Криминалистичко полицијској академији, где се изучава етика и интегритет на првој години студија. Секундарна превенција недостаје у нашој земљи, она је орјентисана на подизање свести полицајаца кроз праксу путем дискусија, семинара, радионица, којима је у тежишту проучавање стварних случајева. Терцијарна је усредсређена на поступање према починиоцима што значи да се нежељено понашање већ догодило.

“Нула толеранције на корупцију!” је међународно прихваћен слоган који изражава тежње против корупције.

Главна препоручена мера за смањење корупције у полицији јесте јачање способности запослених у СУК-у за превентивни и истражни рад. Поред тога, нагласак је стављен и на изградњу сарадње са медијима и грађанима. Такође, неопходно је омогућити

Сектору унутрашње контроле довољно људских, материјалних и финансијских ресурса потребних за реализацију његове борбе против корупције.

Неке од препорука за смањење корупције у полицији би биле да се у образовање на Криминалистичко-полицијској академији у Београду и у Центру за основну полицијску обуку у Сремској Каменици уведе садржај из области етике и интегритета, тзв.заједнички план и програм СЕРОЛ-а (2012), да се усвоји стратегија о комуникацији са медијима , да се једном годишње или једном у две године спроводи независно истраживање о организационој клими у полицији, о аутономији на послу, узајамним односима, условима рада, личном доходу. Резултати таквих истраживања могли би бити од велике користи руководству приликом планирања активности у области управљања и руковођења.

Професионализација полиције је пут ка стварању сервисно оријентисане полицијске службе, која је одговорна и која штити људска права. Јачањем сарадње са медијима и јавношћу испуњавају се критеријуми транспарентног рада институције.

Кроз заједничке напоре се може створити снажан систем који ће охрабривати пријављивање корупције, обезбедити ефикасну истрагу и казнити одговорне. Важно је да друштво у целини препозна и осуди корупцију у полицији, јер то није питање само полицијске организације већ и питање државног интегритета и заштите основних права и слобода грађана.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

С обзиром да су полицијски службеници задужени за спровођење закона, они би требало да буду и репрезенти његовог поштовања. Међутим, људски и материјални ресурси су скромни, а прилике за корупцију полицајаца бројне и врло присутне. Као последица бројних негативних друштвених догађаја који су погодили ове просторе, јавило се погодно тло за развој корупције и других девијантних понашања у друштву. Ни полиција није поштеђена. „Кодекс ћутања“ у српској полицији може се сматрати делом полицијске културе. Млади полицијски службеници, тек отпочели своју каријеру, често преузимају од својих старијих колега кодекс ћутања, као образац понашања у циљу побољшања колегијалности. Бројна статистичка истраживања о мњењу грађана по питању њиховог интегритета и корупције у полицији, указују да је грађанство генерално скептично и већина сматра да је корупција свеприсутна. Све претходно наведено, захтева озбиљнији приступ борби против корупције у полицији: чешће ротације на дужностима, повећање плате и побољшање услова рада, награде за натпросечно успешно ангажовање, квалитетније безбедносне провере нових полицајаца, стални надзор и контролу рада, те јасније анализе ризика од корупције и јачање превентивних механизма борбе против корупције. Процес регрутације нових полицајаца, требало би да буде транспарентан, отворен, поштен и да свима пружа једнаку шансу за добијање посла. Боља информисаност полиције о правилима у вези са корупцијом и другим неприхватљивим понашањима подиже и антикорупцијску свест код њених припадника, постајући тако фактор изградње полицијског интегритета.

Јачањем интегритета, како службеника тако и институције, јача и поверење јавности у рад органа. Не може се говорити о интегритету институције ако не постоји интегритет појединаца, који је свестан да интерес институције мора бити изнад његовог приватног интереса.

Кључне препоруке које треба испунити да би био унапређен интегритет полиције у наредном периоду су: полицијске операције морају бити реализоване без утицаја политике. Унутрашња контрола полиције мора да буде независна. Промене у управљању људским ресурсима у полицији неопходно је спроводити транспарентно и смањити мешање

политичког руководства. Један од најважнијих начина за смањење корупције и повећање интегритета јесте отвореност и транспарентност јавних политика. Већа транспарентност, коју можемо да схватимо као доступност битних информација о раду државних и јавних институција, као и боља комуникација са грађанима, би требало да обесхрабри корупцију. Такође, треба радити на учесталости и побољшању унутрашње и спољашње контроле.

Корупција и ослабљен интегритет полицијских службеника сметња су економском и друштвеном развоју. Највећи непријатељ ублажавању сиромаштва и побољшању животног стандарда, управо је корупција, која подразумева и корупцију у полицији. Држава у којој постоји владавина права, јесте држава у којој је закон изнад свих, па и изнад власти и полиције. Закон је једнак за све, укључујући и владу, њене функционере и службенике. У земљама ослабљеног интегритета полицијских службеника, припадници ове службе верују да су изнад закона, често се укључују у законом недозвољене активности, а све у тежњи да се обогате, на штету оних којима би требало да служе.

ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

1. Бабовић Будимир, Полиција у свјетском поретку, Неа д.о.о, Београд, 1997;
2. Bayley David, Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It. Washington: National Institute of Justice, 2001;
3. Божовић Р. Владимир, *Интегритет полиције и корупција у полицији у Србији, докторска дисертација, Београд, 2018;*
4. Гађиновић Радослав, Корени настанка полиције у модерној држави, Београд, 2015;
5. Downes Mark, Reforma policije u Srbiji ka stvaranju savremene i odgovorne policijske službe, Odeljenje za sprovođenje zakona Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori, јануар 2004, Преузето 19.06.2023. <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/18311.pdf>;
6. Hadžić Miroslav, Stojanović Gajić Sonja, Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012, str. 297–315;
7. Huberts Leo, Hoekstra Alain, Integrity management in the public sector, BIO S, The Hague, 2016;
8. Jean Louis Loubet del Bayle, La police – Approche socio-politiljue, Montcherstien, Paris, 1992;
9. Julian B. Roebuck, Thomas Barker, An empirical tipology of police corruption: A study in organization deviance, Springfield, 1974;
10. Lobnikar Branko, Meško Gorazd, Perception of police corruption and the level of integrity among Slovenian police officers. Police Practice and Research, 16(4), 2015, 341-353;
11. Кешетовић Желимир, Социологија – Избор текстова за раднике ОУП, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2000;
12. Kutnjak Ivković Sanja, Khechumyan Aleksandr, Measuring police integrity among urban and rural police in Armenia: From local results to global implications. International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice, 38(1), 2014, 39-61;
13. Kutnjak Ivkovic Sonja, Tara Shelley O' Connor, Police integrity and the Czech police officers. International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice, 31(1), 2007, 21-49;

14. Kutnjak Ivković, S., Klockars, C. B., Haberfeld, M. R., Enhancing police integrity. New York, 2006;
15. Kutnjak Ivković Sonja, Klockars, C, Measuring police integrity. In: A.R. Piquero, J.R. Greene & 15. M.J. Hickman (Eds.) Police Integrity and Ethics. Belmont, CA: Wadsworth Publishing, 2004;
16. Kutnjak Ivković Sonja, Haberfeld, M. R., Klockars, C. B., Uydess, A., Enhancing police integrity: Three case studies. Washington, D.C.: US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, 2001;
17. Kutnjak Ivković Sonja, Harver, W.E., Klockar, C.B., Haberfeld, M.R., The measurement of police integrity. Washington, D.C: National institute of justice, research in Brief, 2000;
18. Kutnjak Ivković Sonja., Harver, W., Klockarks, C.B., Haberfeld, M.R., The measurement of police integrity. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, 1997;
19. Mandić, S., Đorđević, S., Testiranje integriteta policajaca. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016;
20. Миленковић, Дејан, *Савремене теорије и модерна управа*, Београд, 2019;
21. Милосављевић, Б. Наука о полицији, Београд, 2018;
22. Петровић Милан, Прица Милош, Посебно управно право са међународним управним правом, Ниш, 2014;
23. Пилиповић, В. Јовичић, Д., Јавна безбедност, Нови Сад, 2017;
24. Прица, Милош, Правна држава и медији, Ниш, 2021;
25. Schafer, J. A., Martinelli, T. J., First line supervisor's perceptions of police integrity: The measurement of police integrity revisited. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 31(3)/2008, str. 306-323;
26. Field, C., The fourth branch of government: the evolution of integrity agencies and enhanced government accountability, Paper presented at the 2012 AIAL National Administrative Law Forum, Adelaide, 2012;
27. Сектор унутрашње контроле полиције, *Уочени проблеми, активности, визија и мисија*. Београд: Министарство унутрашњих послова, 2013;
28. Tanzi, V., Corruption Around the World, IMF Staff Papers, 1998.;

29. Queloz, N., Kriza vrednosti i proces korupcije, vankaznena strategija, Simpozijum međunarodnog udruženja kriminalista, Atina, 1996.

ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ

1. Закон о јавном реду и миру („Сл. гласник РС“, бр. 6/2016 и 24/2018);
2. Закон о полицији ("Службени гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018, 87/2018);
3. Закон о комуналној милицији („Сл. гласник РС“,бр.49/2019);
4. Закон о спречавању корупције („Сл. гласник РС“, број 35/2019 88/2019 11/2021-аутентично тумачење, 94/2021 и 14/2022).
5. Council of Europe, Recommendation No.R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials, 11.may 2000.
6. Комисија за акредитацију полицијских агенција (CALEA), Стандарди за полицијске службе, Fairfax, 2006.
7. Unated Nations International Police Task Force(IPTF), Commissioner`s Guidance for Democratic Policing in the Federation Bosnia-Herzegovina, Sarajevo, 1996;
8. Кодекс полицијске етике („Сл гласник РС“, број 17/2017);
9. Interpol`s Group of Experts-IGEC, Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services, Camaroon, 2002.
10. Council of Europe, Civil Law Convention on Corruption, Treaty open for signature by the member States and the non-member States which have participated in its elaboration and for accession by other non-member States and by the European Union No.174, Strasbourg, 4. XII. 1999.

9. Параушић А., *Интегритет полиције и повреде интегритета полиције*, (2020); преузето 15.07.2023.
http://www.iksi.ac.rs/rkk_arhiva/rkk_1_2_2020/rkk_1_2_2020_ana_parausic_integritet_policije_i_povrede_integriteta_policije.pdf
10. Stanford Encyclopedia of Philosophy, *Integrity*, (2001)(2021), преузето 14.07.2023. <https://plato.stanford.edu/entries/integrity/>
11. Comité technique AIPCR B.1 Bonne gouvernance des administrations routières / PIARC Technical Committee B.1 Good governance of road administrations, *Best practices of good governance-Institutional integrity*,(2012); преузето: 14.07.2023.<https://www.piarc.org/en/order-library/16949-en-Best%20practices%20of%20good%20governance%20-%20Institutional%20integrity>
12. Званични сајт Министарства унутрашњих послова, преузето 15.07.2023.
<http:// prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rez.html>
13. Council of Europe, *Civil law convention on corruption no174*, (2003), преузето 15.07.2023.<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=174>

САЖЕТАК

Полиција је део државне управе, организован ради одржавања јавног реда и мира, јавне безбедности и правног поретка. Уређење полиције у поретку правне државе подлеже принципу законитости, при чему за полицију важи посебан управноправни режим, како у погледу уређења, тако и у погледу полицијске делатности.

Да би оправдала поверење грађана, полиција мора да прикаже професионализам и интегритет тако што ће се придржавати правила професионалног понашања. Понашање запослених у складу са правилима етичког кодекса доприноси стварању имица професионалне, непристрасне и поштене јавне управе. Поштовање начела која су прописана етичким кодексом утиче на подизање нивоа опште свести о потреби понашања у складу са моралом, почев од појединца, чиме се доприноси и мењању колективне свести целог друштва. Свако неетично и неприхватљиво понашање и поступање службеника нарушава интегритет и представља ризик од корупције. Службеник примењује етичке стандарде и правила понашања у односима са другим службеницима, старешинама, грађанима и др.

Интегритет полиције подразумева начин рада институције и запослених у њој, који раде и делују независно, непристрасно, транспарентно и поштено. Јачањем интегритета, како службеника тако и институције, јача и поверење јавности у рад органа. Интегритет и корупција су два супротстављена појма.

Поред државних органа, који су компетентни да делују у сузбијању испречавању корупције, значајну улогу имају сами грађани, представници цивилног сектора као и медија. Да би били у прилици да пријаве случајеве корупције, важно је да знају шта је корупција, које су њене штетне последице, коме и на који начин је могу пријавити. Превентивне антикорупцијске мере промовишу и спроводе принципе интегритета и етичких правила у јавном, приватном и цивилном сектору. Превентивно деловање против корупције подразумева мере и радње које спречавају узроке и настанак ове појаве.

Кључне речи: полиција, етика, интегритет полиције, корупција

SUMMARY

Integrity of police officers as an element of good administration

The police is part of the state administration, organized to maintain public order and peace, public security and legal order. The organization of the police in the order of the rule of law is subject to the principle of legality, whereby a special administrative and legal regime applies to the police, both in terms of organization and in terms of police activity.

In order to justify the trust of citizens, the police must demonstrate professionalism and integrity by adhering to the rules of professional conduct. The behavior of employees in accordance with the rules of the code of ethics contributes to the creation of the image of a professional, impartial and honest public administration. Respect for the principles prescribed by the code of ethics affects the raising of the general awareness of the need to behave in accordance with morality, starting from the individual, which contributes to changing the collective consciousness of the whole society. Any unethical and unacceptable behavior and actions of officials violate integrity and represent a risk of corruption. The official applies ethical standards and rules of conduct in relations with other officials, elders, citizens, etc.

The integrity of the police implies the way the institution and its employees work, who work and act independently, impartially, transparently and honestly. By strengthening the integrity of both officials and institutions, it also strengthens the public's trust in the work of the authorities. Integrity and corruption are two opposing concepts.

In addition to the state authorities, which are competent to act in the suppression and prevention of corruption, the citizens themselves, representatives of the civil sector and the media play a significant role. In order to be able to report cases of corruption, it is important that they know what corruption is, what are its harmful consequences, to whom and in what way they can report it. Preventive anti-corruption measures promote and implement the principles of integrity and ethical rules in the public, private and civil sectors. Preventive action against corruption implies measures and actions that prevent the causes and emergence of this phenomenon.

Keywords: police, ethics, police integrity, corruption

СКРАЋЕНИЦЕ

РС – Република Србија

ОЕБС - Организација за европску безбедност и сарадњу

БЦБП - Београдски центар за безбедносну политику

МУП – Министарство унутрашњих послова

СУКП - Сектор унутрашње контроле полиције

СУК- Сектор унутрашње контроле

ДРИ - Државна ревизорска институција

УН – Уједињене нације

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Миљана Антић је рођена 21.08.1995. у Нишу. Основно образовање је стекла у Основној школи „Иво Андрић“ у Нишу, као носилац Вукове дипломе, а потом уписује средњу „Правно пословну школу Ниш“.

Правни факултет – Основне академске студије уписује школске 2014/2015. и већ након прве године остварује право на студентску стипендију, са просечном оценом у првој години 9,00. Своје студије завршава 11. фебруара 2021. године са просечном оценом 8,77. Са жељом да настави своје школовање, уписује мастер студије на Правном факултету Универзитета у Нишу, школске 2021/2022.

У комору адвокатских приправника уписује се априла 2022. и од тада обавља приправнички стаж у адвокатској канцеларији Душана Игњатовића из Ниша.