

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



PROCENA INTEGRITETA POLICIJE U SRBIJI



Publikacija je objavljena
uz podršku Evropske unije.

POINTPULSE 
WESTERN BALKANS PULSE FOR POLICE INTEGRITY AND TRUST

**PROCENA
INTEGRITETA
POLICIJE U
SRBIJI**

PROCENA INTEGRITETA POLICIJE U SRBIJI

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, Beograd
Tel: 011 3287 226
Imejl: office@bezbednost.org
www.bezbednost.org
www.pointpulse.net

Autori

Bojan Elek, Dunja Tasić, Saša Đorđević

Urednik

Saša Đorđević

Lektura i korektura

Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn i prelom

DTP studio

Štampa

UNAGRAF

Tiraž

300

Beograd, 2015

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

O POINTPULS mreži – Pet organizacija civilnog društva iz regiona okupilo se u mrežu POINTPULS radi nadgledanja borbe protiv korupcije u policijama na Zapadnom Balkanu. Mrežu čine Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) i Balkanska istraživačka mreža (BIRN) iz Beograda, Centar za sigurnosne studije (CSS) iz Sarajeva, Institut Alternativa (IA) iz Podgorice i Kosovski centar za bezbednosne studije (KCSS) iz Prištine. POINTPULS mreža deluje radi povećanja poverenja građana u organe za sprovođenje zakona na Zapadnom Balkanu, kroz borbu protiv korupcije u policiji i promociju integriteta policije.

Belgrade
Centre for
Security
Policy



BIRN
BALKAN INVESTIGATIVE
REPORTING NETWORK



Centar za sigurnosne studije - BiH
Centre for Security Studies - BiH

ia
institut alternativa

KCSS
Kosovar Center for Security Studies

Sadržaj

LISTA SKRAĆENICA	5
LISTA GRAFIKONA, OKVIRA I TABELA	5
SAŽETAK.....	6
TRANSPARENTNOST	8
NACRT ZAKONA O POLICIJI STVARA PRETPOSTAVKE ZA POSTIZANJE VEĆE TRANSPARENTNOSTI.....	8
NEDOSTUPNOST STATISTIČKIH PODATAKA O STOPAMA KRIMINALA.....	9
TREBA OJAČATI KAPACITETE BIROA ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA	10
NEADEKVATNA ISKORIŠĆENOST INTERNET PREZENTACIJE MINISTARSTVA UNUTRAŠNJIH POSLOVA.....	11
NEOPHODAN NIVO TRANSPARENTNOSTI U VEZI SA SMANJENJEM KORUPCIJE UNUTAR POLICIJE.....	12
PREPORUKE.....	13
UPRAVLJANJE I ODLUČIVANJE	15
UGROŽENA JE OPERATIVNA NEZAVISNOST POLICIJE	14
INTERES VLADAJUĆIH POLITIČKIH STRANAKA ISPRED INTERESA GRAĐANA.....	16
KAKO GRAĐANI SAGLEDAVAJU UTICAJ POLITIČARA NA RAD POLICIJE	18
PREPORUKE.....	19
UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA	20
NESVRŠISHODNO UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA.....	20
USVOJENA JE STRATEGIJA RAZVOJA LJUDSKIH RESURSA.....	22
OMOGUĆENO JE FORMIRANJE SEKTORA ZA LJUDSKE RESURSE.....	23
PREVELIKA OVLAŠĆENJA MINISTRA UNUTRAŠNJIH POSLOVA	25
KRIMINALISTI BEZ POSLA U POLICIJI	26
NIJE DOVOLJNO DETALJNO UREĐENO KOJE SU DELATNOSTI NESPOJIVE SA POSLOM U POLICIJI	28
PREPORUKE.....	29
UPRAVLJANJE FINANSIJAMA.....	30
NEPRIPREMLJENOST ZA PRELAZAK NA PROGRAMSKO BUDŽETIRANJE	30
SISTEM ZA SPROVOĐENJE JAVNIH NABAVKI NIJE POTPUNO DOVRŠEN	32
MEHANIZMI ZA UNUTRAŠNJU I SPOLJNU FINANSIJSKU KONTROLU NISU ADEKVATNI	33
PREPORUKE.....	34

UNUTRAŠNJA KONTROLA	35
NE USPOSTAVLJA SE SISTEM UNUTRAŠNJE KONTROLE	35
UGROŽENA JE NEZAVISNOST SEKTORA UNUTRAŠNJE KONTROLE	36
NOVE ANTIKORUPCIJSKE MERE NISU DOVOLJNO PRECIZNE.....	37
UNUTRAŠNJA KONTROLA POLICIJE NEMA ODGOVARAJUĆE LJUDSKE, MATERIJALNE I FINANSIJSKE KAPACITETE	38
UJEDNAČEN OPERATIVAN RAD SEKTORA UNUTRAŠNJE KONTROLE.....	39
PREPORUKE.....	40
SPOLJAŠNJI NADZOR	41
LIMITIRAN JE RAD ODBORA ZA ODBRANU I UNUTRAŠNJE POSLOVE	41
NEDOVOLJNO KORIŠĆENJE POSLANIČKIH PITANJA	43
DOBRA SARADNJA MINISTARSTVA UNUTRAŠNJIH POSLOVA SA INSTITUCIJOM ZAŠTITNIKA GRAĐANA	43
UNAPREĐENA SARADNJA POVERENIKA SA MINISTARSTVOM UNUTRAŠNJIH POSLOVA	44
USPOSTAVLJA SE SARADNJA SA AGENCIJOM ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE.....	45
MIŠLJENJE POLICIJSKIH SINDIKATA O INTEGRITETU POLICIJE	46
PREPORUKE.....	46



Lista skraćenica

BCBP	Beogradski centar za bezbednosnu politiku
DCAF	Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga
EU	Evropska unija
KPA	Kriminalističko-policijska akademija
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NSRS	Narodna skupština Republike Srbije
OCD	Organizacije civilnog društva
Poverenik	Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti
RS	Republika Srbija
SUK	Sektor unutrašnje kontrole

Lista grafikona, okvira i tabela

Grafikon 1	Pregled dokumenata primljenih na obradu Sektora unutrašnje kontrole policije, kao i predloženih mera prema policijskim službenicima
Grafikon 2	Uticao političkih stranaka na operativni rad policije
Grafikon 3	Stavovi građana o zapošljavanju u policiji
Grafikon 4	Predlog organizacione strukture Sektora za ljudske resurse
Grafikon 5	Broj podnetih krivičnih prijava protiv policajaca od 2010. do 2014. godine
Okvir 1	Obezbediti veću transparentnost rada policije i Ministarstva
Okvir 2	Strateške oblasti razvoja ljudskih resursa
Okvir 3	Uspostavljanje reda u oblasti nespojivih delatnosti
Okvir 4	Šta ne piše u Nacrtu zakona o policiji o novim antikorupcijskim merama?
Okvir 5	Uloga koju Parlament ima u kontroli policije prema Nacrtu zakona o policiji
Tabela 1	Pregled zahteva za dobijanje informacija od javnog značaja upućenih MUP-u, kao i broj žalbi uloženi Povereniku
Tabela 2	Broj kriminalista na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje
Tabela 3	Pregled budžeta MUP-a po godinama



SAŽETAK

Narušen je integritet policije u Srbiji. Samo četiri odsto građana u Srbiji misli da u policijskoj službi nema koruptivnog ponašanja. Borba protiv korupcije u policiji na „meti“ je Evropske komisije jer je policija u Izveštaju o skriningu za Poglavlje 23: pravosuđe i osnovna prava identifikovana kao posebno osetljiva oblast kada je reč o korupciji. U poslednjih pet godina protiv policijskih službenika zbog koruptivnih radnji u proseku se pokreće oko 130 krivičnih prijava godišnje. U oblasti „Policija“ od ukupno 23 aktivnosti koje su predviđene u Akcionom planu antikorupcijske strategije sprovedena je samo jedna aktivnost koja je bila potpuna i u skladu sa rokovima. Sve to zajedno ukazuje da postoji problem u vezi sa odgovornim radom policije.

Ministarstvo unutrašnjih poslova uočilo je problem narušenog integriteta policije i to je dobro. Utvrđen je novi strateški prioritet MUP-a: jačanje odgovornosti policije i mehanizama unutrašnje kontrole radi suzbijanja korupcije u policijskim redovima. Tako su reformu policije tokom 2015. godine obeležili (i) izrada novog Zakona o policiji, koji uvodi nove antikorupcijske mere, kao što je provera imovine policajaca na rukovodećim pozicijama i (ii) uspostavljanje učinkovitog sistema upravljanja ljudskim resursima u MUP-u. O tome koliko je to ozbiljan posao govore i sledeći podaci: tokom godine tri puta je odloženo usvajanje novog policijskog zakona; novi Sektor za ljudske resurse, kao glavni nosilac reformi u ovoj oblasti, još ne funkcioniše iako je promena upravljanja kadrovima započeta još pre četiri godine.

U izveštaju su predočeni rezultati praćenja integriteta policije u Srbiji zaključno sa 1. novembrom 2015. godine. Istraživanje pokazuje da li se i u kojoj se meri Ministarstvo unutrašnjih poslova i policija ponašaju odgovorno, odnosno da li se u praksi ostvaruju zacrtani strateški ciljevi i zakonske funkcije. U istraživanju je ponuđena analiza integriteta policije, pri čemu je korišćena specifična metodologija za procenu integriteta policije u šest oblasti. U njima su istraživane pravne i praktične slabosti koje mogu ugroziti integritet policije: transparentnost rada policije, uticaj političkih interesa na operativni rad policije, upravljanje ljudskim resursima, upravljanje finansijama, unutrašnja kontrola i spoljni nadzor rada policije. Poseban naglasak u izveštaju stavljen je na analizu rešenja iz Nacrta zakona o policiji.

Istraživanjem je utvrđeno šest glavnih nalaza. (i) Glavna opasnost preti od politizacije policije i prevelikih diskrecionih ovlašćenja ministra unutrašnjih poslova. Nacrt zakona o policiji ne kreira dovoljne i neophodne pretpostavke za depolitizaciju upravljanja policijom, pri čemu rad policije godinama unazad opterećuju različite afere, koje su vrlo često političkog karaktera, bez jasnog epiloga. Poslednji u nizu događaja jeste sukob ministra unutrašnjih poslova i Zaštitnika građana.

(ii) Ne postoji jedinstven sistem unutrašnje kontrole policije. Nacrtom zakona o policiji nisu razgraničene nadležnosti Sektora unutrašnje kontrole, Odeljenja za kontrolu zakonitosti rada u Policijskoj upravi za Beograd i u Upravi policije, te Odseka za kontrolu zakonitosti rada u Žandarmeriji i Biroa za pritužbe i predstavke u Kabinetu ministra. Nove antikorupcijske mere, iako povoljno mogu da utiču na smanjenje korupcije u policiji, nisu dovoljno razrađene Nacrtom zakona o policiji.



(iii) Transparentnost MUP-a iscrpljuje se objavljivanjem Izveštaja o najznačajnijim rezultatima rada i Informatora o radu na internet prezentaciji MUP-a, što nije dovoljno. Izuzetno je problematično nepostojanje jedinstvene baze podataka o stanju kriminala, u koju bi građani mogli da imaju uvid. Napredak je uočen u pozitivnim aktivnostima MUP-a koje je trebalo da uključe sve zainteresovane strane u izradu novog Zakona o policiji.

(iv) Otežano je upravljanje finansijama u MUP-u jer Ministarstvo nije potpuno pripremljeno za prelazak sa linijskog na programsko budžetiranje i nije dovršen sistem za sprovođenje javnih nabavki. Napredak je ostvaren izradom softvera za elektronsko praćenje javnih nabavki, koji bi trebalo da olakša i sastavljanje Plana javnih nabavki.

(v) Nacrt zakona o policiji uvodi značajne novine koje mogu da unaprede parlamentarni nadzor rada policije. Međutim, praksa spoljašnjeg nadzora i dalje je više formalna, nego suštinska. Odbor za odbranu i unutrašnje poslove nema široke nadležnosti za kontrolu policije, koje se u praksi svode na usvajanje Informacija o radu MUP-a i na stavljanje amandmana na relevantne zakone. Unapređuje se saradnja sa Agencijom za borbu protiv korupcije, Zaštitnikom građana i Poverenikom.

(vi) Započeta je reforma upravljanja ljudskim resursima u MUP-u, koja kvalitativno može da izmeni rad policije i da najviše doprinese razvoju policije u Srbiji. U poslednje četiri godine ispunjeni su početni preduslovi za svrsishodno obavljanje funkcije upravljanja ljudskim resursima u MUP-u time što je usvojen strateški plan razvoja ljudskih resursa i što je osmišljena organizaciona jedinica koja bi trebalo da vodi reforme.

Depolitizacija policije, transparentan nastavak reforme policije kada je reč o upravljanju ljudskim resursima i uspostavljanje delotvornog sistema unutrašnje kontrole ključni su preduslovi za dalji razvoj policije, koji podrazumeva da policajci odgovorno obavljaju zakonom utvrđene poslove, pružaju podršku vladavini prava, te održavaju i unapređuju bezbednost.



TRANSPARENTNOST

Transparentnost MUP-a iscrpljuje se objavljivanjem Izveštaja o najznačajnijim rezultatima rada i Informatora o radu na internet prezentaciji Ministarstva, što nije dovoljno.

Odnos između transparentnosti rada policije i poverenja građana u njen rad vrlo je osetljiv. Priroda policijskog posla je takva da jedan njegov deo uvek mora da se obavlja dalje od očiju javnosti. Međutim, da bi građani prihvatili ovaj neophodni nivo tajnosti, policija mora da ima integritet i da uživa veliko poverenje među građanima.¹ U Srbiji ovo nije slučaj.

Istraživanje javnog mnjenja iz jula 2015. godine ukazuje da građani Srbije imaju u regionu najniži nivo poverenja u policiju, a da prosečnog policajca, koga svakodnevno susreću na ulici, vide kao drskog, bezobraznog i neobrazovanog.² U ovakvim okolnostima povećanje transparentnosti rada policije postaje glavni alat kojim se može ojačati njen integritet, povećati legitimitet i povratiti poverenje građana.

Iz napred pobrojanih razloga, ovaj deo izveštaja bavi se analizom aktivnosti Ministarstva u oblasti dostupnosti informacija javnosti, upotrebljivosti informacija koje su dostupne, kao i načinima da se transparentnost poboljša. Poboljšanje transparentnosti je posebno značajno uzmemo li u obzir to da je ono ujedno i jedan od ciljeva Strategije razvoja MUP-a.³

Nacrt zakona o policiji stvara pretpostavke za postizanje veće transparentnosti

Tokom marta i aprila 2015. godine MUP je organizovao konsultacije sa zainteresovanim stranama o Nacrtu zakona o policiji.⁴ Dobro u vezi sa Nacrtom novog policijskog zakona bilo je i realizovanje pet javnih rasprava, i to ne samo u Beogradu već i u ostalim većim gradovima u Srbiji. Posebni konsultativni sastanci organizovani su za predstavnike OCD-a, kao i za predstavnike međunarodne zajednice. Proces konsultacija dosta je pomogao da se javnost upozna sa Nacrtom, ali i da sam tekst zakona bude poboljšan. Međutim, na internet prezentaciji MUP-a nije moguće pronaći izveštaje o tome koji su predlozi zainteresovanih strana u vezi sa Nacrtom zakona o policiji usvojeni, a koji nisu prihvaćeni i iz kojih razloga.⁵

1 Holmes, Leslie. Introduction: Corruption and Policing. In: *Toolkit on Police Integrity*. Aepli, Pierre et al. (ed.). Geneva: Centre for Democratic Control of Armed Forces, 2012: 25. <<http://goo.gl/RF97s9>>.

2 Elek, Bojan et al. *Stavovi građana o odgovornosti policije: uporedna analiza rezultata istraživanja javnog mnjenja u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Srbiji i na Kosovu*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015: 10–12. <<http://goo.gl/w6QG1x>>.

3 Ministarstvo unutrašnjih poslova. *Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova 2011–2016*. Beograd: Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2010: 22. <<http://goo.gl/FqtjJU>>.

4 Dostupan na: <<http://goo.gl/Hc7fVN>>.

5 Ministarstvo pravde je tokom izrade Akcionog plana za Poglavlje 23: pravosuđe i osnovna prava započelo dobru praksu jer je počelo redovno da objavljuje komentare zainteresovanih strana na različite verzije nacrtu Akcionog plana, kao i obrazloženje zbog čega je određeni komentar prihvaćen, odnosno odbijen.



U Nacrtu zakona o policiji navodi se da je rad MUP-a javan, te da je Ministarstvo dužno da blagovremeno i potpuno obaveštava javnost o svom radu, osim u izuzetnim slučajevima kada postoje opravdani razlozi u vezi sa (i) vođenjem krivičnog postupka, (ii) povredom propisa o tajnosti podataka, (iii) povredom dostojanstva građana ili ugrožavanjem prava na ličnu slobodu (član 6). Ovo rešenje bolje je u odnosu na važeće u postojećem Zakonu o policiji, zbog toga što pretpostavlja javnost rada Ministarstva, a ne samo njegovu obavezu da informiše o svom radu, ali i u tome što nabroja konkretne slučajeve u kojima je pravo javnosti da zna ograničeno. Ipak, Nacrtom zakona o policiji nije specifično uređena oblast odgovornosti zaposlenog u MUP-u zbog tzv. curenja informacija iz policijske istrage, što je uobičajena praksa već nekoliko godina.⁶ U Nacrtu zakona o policiji odavanje neovlašćenim licima poverljivih podataka utvrđenih zakonom ili drugim propisom predstavlja tešku povredu službene dužnosti (član 206), ali se time ne uređuje u celosti problem „curenja“ informacija.

Odredbe Nacrta zakona o policiji koje uređuju transparentnost neophodno je operacionalizovati (okvir 1), što se može postići donošenjem propisa o načinu, sadržini i obimu komunikacije, kako sa sredstvima javnog informisanja, tako i sa širom javnošću. Nacrt zakona o policiji (član 250) predviđa da ministar, u roku od godinu dana nakon stupanja Zakona na snagu, donese propis koji bi regulisao ovu oblast.

Okvir 1: Obezbediti veću transparentnost rada policije i Ministarstva

Pored redovnog objavljivanja Izveštaja o stanju bezbednosti, koji bi trebalo da upozna javnost sa rezultatima rada MUP-a, što je i zakonska obaveza, dodatno je neophodno javnosti na uvid redovno dostavljati: (i) godišnji Izveštaj o radu Ministarstva radi obaveštavanja javnost o razvoju policije i rezultatima procesa reforme policije⁷; (ii) tromesečne Izveštaje o radu MUP-a, koji se dostavljaju Odboru za odbranu i unutrašnje poslove Narodne skupštine, ali koji nisu dostupni javnosti⁸.

Nedostupnost statističkih podataka o stopama kriminala

Prethodna istraživanja⁹ ukazuju na to da statistički podaci o stopama kriminala u zemlji nisu dostupni. Naime, usled neujednačene metodologije prikupljanja, ne postoji jedinstvena baza podataka o stanju kriminala, u koju bi građani mogli da imaju uvid. Iako MUP na svojoj internet stranici objavljuje izveštaje o najznačajnijim rezultatima rada po godinama, oni nisu dovoljno detaljni i redovni.¹⁰

6 Pogledati: Đorđević, Saša. *Procena korupcije u policiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014: 40–41; Đorđević, Saša. *Ministarstvo unutrašnjih poslova: transparentnost razvoja integriteta*. U: *Procena integriteta u sektoru bezbednosti Srbije*. Petrović, Predrag (ur.). Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014: 25–26.

7 U skladu sa članom 254 Nacrta zakona o policiji, koji MUP obavezuje da informiše javnost o zakonskim promenama.

8 Intervju, član skupštinskog Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, 21. septembar 2015.

9 Pogledati: Radovanović, Gorana. *Serbian Police Crime Statistics (Un)available*. Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy, 2015. <<http://goo.gl/lvCOQm>>.

10 Trenutno (zaključno sa 1. novembrom 2015. godine) je poslednji dostupni izveštaj na internet stranici Ministarstva onaj za 2013. godinu. Dostupno na: <<http://goo.gl/TauWGX>>.



Uprava za analitiku u okviru MUP-a redovno sastavlja Statističke preglede stanja u oblasti javne bezbednosti, ali oni nisu dostupni javnosti, već su namenjeni rukovodstvu MUP-a. Nedostupnost ovih podataka negativno utiče na poverenje građana u policiju, budući da ne postoji uvid u pokazatelje koji se odnose na stanje kriminala u zemlji. Dodatno, redovno objavljivanje statistike u ovoj oblasti povećalo bi efikasnost policije i odgovornost prilikom rada, jer bi rezultati bili izloženi javnoj kritici i nadzoru. Konačno, redovnim izveštavanjem smanjio bi se i broj zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, čime bi se rasteretio Biro za informacije od javnog značaja. Stoga je preporuka da MUP, ugleđajući se na primere dobre prakse koji postoje u regionu¹¹, najmanje jednom godišnje objavljuje detaljan statistički pregled stanja kriminala.

Treba ojačati kapacitete Biroa za informacije od javnog značaja

Pored Biroa za saradnju sa medijima, koji građane izveštava o radu MUP-a, Biro za informacije od javnog značaja je druga organizaciona jedinica unutar Ministarstva čiji rad treba da poveća transparentnost. Od svih republičkih organa, MUP dobija najveći broj zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Žalbe su u proseku izjavljivane tek na svaki osmi zahtev, dok je prosek za celu državnu upravu jedna žalba na svaki šesti zahtev.¹² Ovo je posebno dobar rezultat ako imamo u vidu da broj primljenih zahteva iz godine u godinu raste (tabela 1), dok u Birou ima svega pet zaposlenih: šef Biroa, administrativni radnik, dve osobe zadužene za procesuiranje zahteva i jedna osoba koja je odgovorna za ažuriranje Informatora. Novim aktom o sistematizaciji radnih mesta, usvojenim u avgustu 2015. godine, predviđeno je upošljavanje dodatnog osoblja što bi značajno trebalo da poveća kapacitet Biroa i poboljša pristup zainteresovanih strana informacijama od javnog značaja.¹³

Tabela 1: Pregled zahteva za dobijanje informacija od javnog značaja upućenih MUP-u i žalbi uložених Povereniku

[Izvor: Izveštaji Poverenika za 2012, 2013. i 2014. godinu. Podaci iz Informatora o radu MUP-a razlikuju se od Poverenikovih po broju uložених žalbi.]

	2012.	2013.	2014.
Broj zahteva za informacije od javnog značaja	1769	1867	2561
Porast u odnosu na prethodnu godinu	33%	5,5%	37,18%
Broj žalbi Povereniku	46	237	310

Najveći uspeh Biroa za informacije od javnog značaja jeste to što je uspeo da utiče na promenu svesti rukovodilaca MUP-a o važnosti saradnje sa Poverenikom i Zaštitnikom građana. Biro funkcioniše kao

11 Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske objavljuje godišnje Statističke preglede temeljnih sigurnosnih pokazatelja i rezultata rada za prethodnu godinu. Pregled za 2014. godinu dostupan je na: <<http://goo.gl/N5O3eR>>.

12 Odgovori Poverenika na upitnik BCBP-a, 2. oktobar 2015. godine.

13 Izveštaj sa sastanka sa predstavnicima MUP-a, 15. oktobar 2015.



„filter informacija“, ali i organizaciona jedinica koja upoznaje ostale jedinice sa novim obavezama u vezi sa pristupom informacijama od javnog značaja. Još jedan od uspeha jeste i iniciranje usvajanja Nacrta zakona o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova. Iako je predstavljen u februaru 2015. godine, uz novi Nacrt zakona o policiji, malo je verovatno da će biti usvojen pre početka sledeće godine.¹⁴

U skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja¹⁵, kao i sa Uputstvom koje je sačinio Poverenik¹⁶, MUP objavljuje redovno ažurirane Informatore o radu koji su, uz arhivu prethodnih verzija, dostupni na internet stranici Ministarstva. Obim Informatora se vremenom povećavao, tako da trenutno ima preko 700 stranica, što znatno otežava pronalaženje traženih informacija.

U Birou za informacije od javnog značaja, pored preopterećenja kapaciteta usled nedovoljnog ljudstva, kao problem se pojavljuje i nedostatak prilika za stručno usavršavanje. Naime, MUP ne organizuje obuke na kojima bi zaposleni u Birou imali priliku da steknu dodatna znanja iz oblasti svoga delovanja. Jedine prilike za stručno usavršavanje jesu radionice i okrugli stolovi koje organizuju Poverenik i Zaštitnik građana.¹⁷ Takođe, Biro za informacije od javnog značaja u praksi odbija da priloži informacije koje su tražene na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, a koje nisu u dokumentima koje MUP poseduje. Dodatno, pristup informacijama otežan je i zbog neadekvatne primene Zakona o tajnosti podataka, tačnije zbog primene nejasnih kriterijuma za utvrđivanje stepena poverljivosti dokumenata.¹⁸ Tako je, na primer, akt o sistematizaciji radnih mesta unutar Ministarstva poverljiv dokument i nije dostupan javnosti, što onemogućava uvid u unutrašnju organizaciju i dobijanje sveobuhvatnog pregleda ljudskih resursa unutar Ministarstva.¹⁹

Neadekvatna iskorišćenost internet prezentacije Ministarstva unutrašnjih poslova

Internet prezentacija Ministarstva ne stavlja na uvid javnosti sva dokumenta koja se odnose na integritet policije, niti dovoljno efikasno prosleđuje rezultate rada Ministarstva građanima.

Pored dokumenata koja nedostaju a koja su gore pobrojana, na internet prezentaciji ne može se naći ni Plan integriteta MUP-a, kao ni Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja MUP-a.²⁰ Dodatno,

14 Isto.

15 Član 39. „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.“ *Sl. glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.

16 „Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnih organa.“ *Sl. glasnik RS*, br. 68/2010.

17 Izveštaj sa sastanka sa predstavnicima MUP-a, 15. oktobar 2015.

18 Pogledati: Đorđević, Saša. Ministarstvo unutrašnjih poslova: transparentnost razvoja integriteta. U: *Procena integriteta u sektoru bezbednosti Srbije*. Petrović, Predrag (ur.). Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014: 21.

19 Propis kojim se uređuje sistematizacija radnih mesta u Crnoj Gori i Hrvatskoj dostupan je javnosti.

20 Zbog nedostupnosti ovih dokumenata, građanima su uskraćene informacije o načinima jačanja integriteta policije, kao i o ispunjenosti strateških prioriteta MUP-a.



iako se saopštenja Ministarstva nalaze na internet prezentaciji u posebnoj sekciji, ona nisu pregledna i data su u formatu koji otežava pregled i pretragu. Pored toga što ovo otežava pretragu, saopštenja nisu dovoljno sadržajna, jer se previše često fokusiraju na političke aktere i događaje, a nedovoljno na predstavljanje rezultata rada policije. U svetlu svega ovoga, treba se povesti primerom hrvatskog MUP-a koji poseduje internet prezentaciju Ministarstva, dok policija ima sopstvenu prezentaciju.²¹ Ovim se ne samo poboljšava transparentnost i olakšava komunikacija sa građanima, već se šalje i poruka da rad policije ne zavisi od Ministarstva.

Internet prezentacija MUP-a ne pruža ni dovoljno informacija o procesima koji se dešavaju tokom pristupnih pregovora, već samo stavlja na uvid javnosti Izveštaj o skriningu za poglavlje 24, kao i Akcioni plan za isto poglavlje. Treba razmotriti mogućnost da se otvori poseban domen, ili sekcija na sajtu Ministarstva. On bi sadržao detaljne informacije o reformskim procesima koji su u toku ili koji treba da budu sprovedeni u okviru pristupnih pregovora Srbije i EU, a koji će uticati na rad policije. U vezi sa ovim, najava državnog sekretara MUP-a da se otvaranje ovakve sekcije na sajtu MUP-a planira dobra je iz ugla transparentnosti i kvalitetnijeg informisanja građana i građanki.²²

Neophodan nivo transparentnosti u vezi sa smanjenjem korupcije unutar policije

U situaciji kada je poverenje u policiju ispod svetskog proseka i kada dve trećine populacije ne vidi ovu instituciju kao servis građana, što je slučaj sa Srbijom²³, posebno je važno omogućiti veću transparentnost primene mera koje se odnose na smanjenje korupcije unutar policije. U vezi sa ovim, posebno je važno predstavljati rezultate rada SUK-a, čiji značaj u borbi protiv korupcije u policiji uočava čak jedna četvrtina građana.²⁴ Ovo je dobar rezultat ako se u obzir uzme da je podstranica SUK-a i uputstvu za podnošenje žalbi teško pristupiti preko glavne stranice MUP-a. Podstranica SUK-a sadrži informacije o procedurama za podnošenje žalbi i pohvala na rad policijskih službenika, kao i zbirne godišnje izveštaje o broju primljenih žalbi za period od 2005. do 2014. godine (grafikon 1).

21 Pogledati: <<http://www.policija.hr/>>.

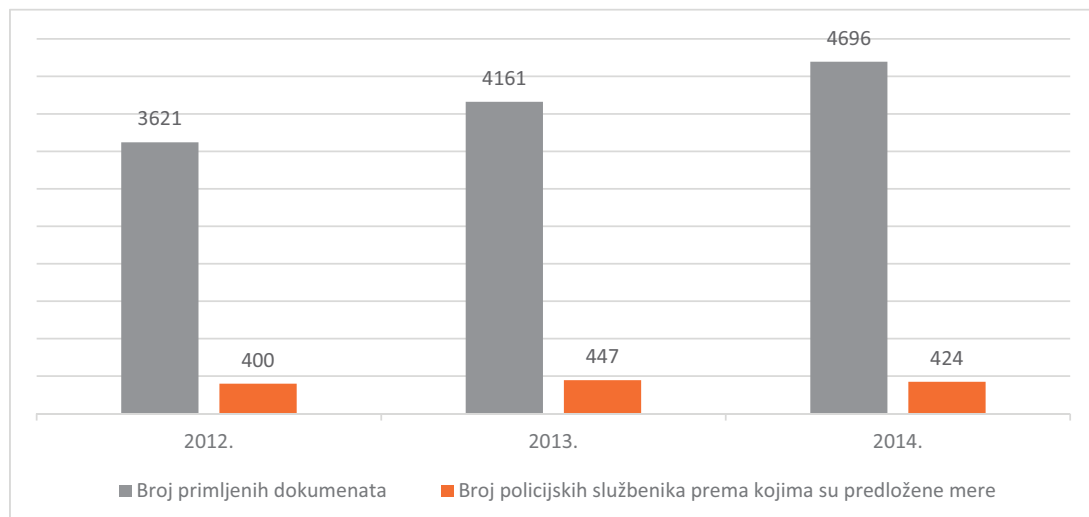
22 Izjava državnog sekretara MUP-a na sednici Radne grupe za poglavlje 24 Nacionalnog konventa o EU. Dostupno na: <<http://goo.gl/VvqNCh>>.

23 Elek, Bojan et al. *Stavovi građana o odgovornosti policije u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015: 8–13.

24 Isto: 28.

Grafikon 1: Pregled dokumenata primljenih na obradu Sektora unutrašnje kontrole policije i predloženih mera prema policijskim službenicima

[Izvor: Godišnji rezultati rada Sektora unutrašnje kontrole policije za 2012, 2013. i 2014. godinu]



Povećanjem transparentnosti sprovođenja krivičnih istraga posebno treba promovirati integritet policajaca i mehanizama za unutrašnju kontrolu. Transparentnost je posebno važno uspostaviti u istragama koje se odnose na rad policajaca, a jedna od mogućnosti jeste i uspostavljanjem građanskog mehanizma za nadzor krivičnih istraga. Pozitivni primeri ovog tipa postoje u okruženju, poput *Vijeća za građanski nadzor nad primjenom pojedinih policijskih ovlasti*²⁵, koji postoji u Hrvatskoj, ili *Savjeta za građansku kontrolu rada policije*²⁶, koji je uspostavljen u Crnoj Gori.

Preporuke

1. Potrebno je da MUP najmanje jednom godišnje objavljuje detaljan statistički pregled stanja kriminala, koji bi trebalo da sadrži: (i) podatke o stopama kriminala, zasnovane na podacima koje prikupljaju područne policijske uprave, razvrstane prema tipu kriminalnih aktivnosti; (ii) uporedni prikaz statističkih podataka o stopama kriminala, pri čemu će oni biti razvrstani prema tipu kriminalne aktivnosti, na nivou gradova, opština i okruga; (iii) broj pritužbi i predstavki na rad policajaca, kao i informacije o postupanju u skladu sa njima; (iv) podatke koji moraju biti rodno osjetljivi, tj. razvrstani prema polu.

25 GONG. *Traže se članovi Vijeća za građanski nadzor policije*. Zagreb: GONG, 2015.

26 Pogledati: <<http://www.kontrolapolicije.me/>>.



2. Neophodno je ojačati kapacitete Biroa za informacije od javnog značaja, tako što će u skladu sa novim aktom o sistematizaciji radnih mesta biti ojačan ljudski resurs, kao i tako što će novoformirani Sektor za ljudske resurse omogućiti dodatne treninge i obuke. Prethodno je anketiranjem zaposlenih u Birou za informacije od javnog značaja potrebno utvrditi tip i sadržaj obuke.
3. Biro za saradnju sa medijima, u saradnji sa ostalim organizacionim jedinicama, treba da poboljša komunikaciju sa građanima posredstvom internet prezentacije Ministarstva. Ovo uključuje delotvornije predstavljanje rezultata rada MUP-a (posebno u domenu borbe protiv korupcije unutar policije), kao i detaljno informisanje o reformama koje se sprovode ili je planirano da budu sprovedene u toku pristupnih pregovora Srbije i EU.



UPRAVLJANJE I ODLUČIVANJE

Policija nije operativno nezavisna od političkih stranaka. Umesto da deluje kao servis za zaštitu svih građana, ona se često koristi kao oruđe za zaštitu uskih partijskih interesa.

Jedan od najvećih problema sa kojim se policija u Srbiji suočava jeste politizacija, kao i to što policija nije operativno nezavisna u odnosu na političke lidere koji se u tom trenutku nalaze na vlasti. To ruši njen integritet i poverenje građana. Iako su u poslednjih petnaest godina napravljeni značajni koraci ka depolitizaciji policije, pokazalo se da oni nisu dovoljni da policiju oslobode političkih „okova“.

U daljem tekstu obrađene su teme koje govore o tome zašto Nacrt zakona o policiji ne kreira dovoljne i neophodne pretpostavke za depolitizaciju upravljanja policijom, te na koji način interesi vladajućih političkih stranaka utiču na rad policije. Na kraju je analizirano na koji način građani u poslednjih osam godina doživljavaju politizaciju policije.

Ugrožena je operativna nezavisnost policije

Nacrt zakona o policiji ne kreira dovoljne i neophodne pretpostavke za depolitizaciju upravljanja policijom. U tekstu zakona nekoliko puta se spominje „uvažavanje operativne nezavisnosti policije“, ali to nije precizirano. Štaviše, na nekoliko mesta operativna nezavisnost je ugrožena.

Članom 4 Nacrta zakona o policiji ministru unutrašnjih poslova omogućeno je da propisuje način obavljanja unutrašnjih poslova i da daje uputstva i obavezne instrukcije za njihovo obavljanje. Pod policijskim poslovima se u Nacrtu zakona podrazumeva deo unutrašnjih poslova (član 3) što, između ostalog, omogućava ministru da daje instrukcije policiji kako treba da vrši krivičnu istragu.

Član 14 Nacrta zakona omogućava ministru da traži izveštaje, podatke i druga dokumenta u vezi sa radom policije i Ministarstva, uz poštovanje stručne, tehničke i operativne nezavisnosti policije. Ovo zakonsko rešenje je problematično jer omogućava ministru uvid u sva dokumenta koja su u posedu policije bez ograničenja. Logično je postaviti pitanje kakav je status dokumenata koji imaju oznaku poverljivosti ili se odnose na sprovođenje istrage. Pozivanje na poštovanje operativne nezavisnosti je samo deklarativno, jer u članu 12 Nacrta zakona nisu opisani načini kojima bi nezavisnost bila osigurana.

Ministar daje SUK-u²⁷ obavezna uputstva za rad, kao i naloge da vrši zadatke i preduzima određene mere. Nacrt, takođe, predviđa arbitrarno definisanu mogućnost ministra da u unutrašnju kontrolu Sektora meša i druge organizacione jedinice policije, pri čemu nisu jasno definisane situacije u kojima on to može da radi. Ovim je nezavisnost Sektora, kao tela koje treba da vrši unutrašnju kontrolu rada

²⁷ Nacrtom zakona o policiji izmenjen je naziv Sektora unutrašnje kontrole policije u Sektor unutrašnje kontrole (SUK), što je u skladu sa idejom da, nakon stupanja na snagu novog Zakona o policiji, Sektor kontroliše rad svih zaposlenih u Ministarstvu.



policije i ostalih zaposlenih u MUP-u, značajno „poljuljana“. Pitanje je na koji će način SUK nezavisno i nepristrasno kontrolisati zaposlene u MUP-u koji su članovi vladajućih političkih partija.

Ministru je dato ovlašćenje da raspoređuje i razrešava rukovodioce Direkcije policije najvišeg ranga²⁸, čime je otvorena mogućnost da se to obavlja netransparentno, odnosno po političkoj liniji. Ministar, takođe, predlaže Vladi razrešenje direktora policije, pa se postavlja pitanje kako očekivati da će direktor policije svoju dužnost obavljati politički neutralno kada njegovo razrešenje zavisi od preporuke ministra. Jasno je da odlučivanje o ljudskim resursima policije, i to o njenim najvišim kadrovima, omogućava dalju politizaciju i zavisnost policije od ministra kao političke figure.

Interes vladajućih političkih stranaka ispred interesa građana

Rad policije godinama unazad opterećuju različite afere, koje su vrlo često političkog karaktera, a javnost nikada ne sazna jasne razloge koji su u pozadini takvih dešavanja.

Jedan od takvih primera je smena pet načelnika uprava u sedištu MUP-a u junu 2014. godine, do koje je došlo bez jasnog obrazloženja. Pored toga što nisu bili jasni razlozi za njihovu smenu, ostalo je nejasno i to ko je doneo takvu odluku.²⁹ Zvanično saopštenje o razlozima smene pet načelnika ne postoji, a građani su informacije dobijali uglavnom iz medija. Problematično je i to što još nije, više od godinu dana nakon smene Rodoljuba Milovića sa mesta načelnika Uprave kriminalističke policije, postavljen novi načelnik. Smene su se nastavile. U maju 2015. smenjen je načelnik Službe za borbu protiv organizovanog kriminala Slaviša Sovtić, koji je na toj poziciji proveo dve godine. Razlozi za smenu Slaviše Sovtića takođe nisu poznati javnosti. Milovića i Sovtića je, ne tako davno, pre dve godine, španska policija nagradila zbog toga što su doprineli hapšenju Luke Bojovića u Valensiji.³⁰ Takođe su bili angažovani i na slučaju Šarić. Prisustvovali su i sastanku na Jelovoj gori sa Šarićevim saradnikom Draganom Dudićem, koji je izazvao značajnu medijsku pažnju.³¹

Postoje četiri moguća razloga zbog kojih su policajci Milović i Sovtić smenjeni: rezultati njihovog rada nisu dobri; otkrivena je njihova veza sa kriminalnim grupama; o njihovoj sudbini su odlučivale političke stranke; samoinicijativno su tražili premeštaj na drugo radno mesto u policiji. Jedino se zna da radna grupa u MUP-u nije našla podatke kojima bi potvrdila navode Šarića da je bivši načelnik kriminalističke policije od Dragana Dudića primio 1,25 miliona evra.³²

Uticaj politike na policiju je vidljiv i zbog činjenice da je ministar taj koji se vrlo često pojavljuje u medijima i daje izjave o operativnim policijskim akcijama iako bi to trebalo da čini direktor policije. Pamti se

28 Više o tome u odeljku „Upravljanje ljudskim resursima“.

29 Pogledati: Đorđević, Saša. Ministarstvo unutrašnjih poslova: upravljanje i odlučivanje. U: *Procena integriteta u sektoru bezbednosti Srbije*. Petrović, Predrag (ur.). Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014: 23.

30 Pogledati: <<http://goo.gl/ZTIWtP>>.

31 Pogledati: Dojčinović, Stevan. „Šta se zbilo na Jelovoj Gori“. *CINS*, 11. februar 2015. <<http://goo.gl/uzJ6mJ>>.

32 Pogledati: <<http://goo.gl/IQ50wR>>.



i slučaj učestvovanja ministra policije u akciji potere za kidnaperima maloletnog deteta u martu 2015. godine iako to nije u nadležnosti ministra. Ovakvo ponašanje predstavlja direktno mešanje jedne političke ličnosti u operativno delovanje policije. Aktuelni ministar unutrašnjih poslova se pojavljuje i kao glavni govornik na tribinama koje govore o policiji u zajednici i bezbednosti građana, dok se direktor policije, koji formalno rukovodi operativnim radom policije, ili ne pojavljuje na takvim tribinama ili, ako se pojavljuje, nije glavni govornik. Štaviše, prve tribine sa početka 2015. organizovane su u prostorijama političkih stranaka.³³

Javnost je nedavno potresao i sukob koji se odigravao na liniji ministra unutrašnjih poslova i Zaštitnika građana. Naime, u javnosti su se pojavile informacije o samoubistvu prijatelja Zaštitnika građana Saše Jankovića, koji se 1993. godine ubio iz pištolja registrovanog na ime Saše Jankovića. Ministar unutrašnjih poslova se pojavljivao u medijima i izjavljivao da će se konsultovati sa tužiocem u vezi sa tim da li je ovaj slučaj zastareo i izražavao sumnje u to da li je Janković za oružje posedovao dozvolu iako je Zaštitnik građana Saša Janković u više navrata tvrdio da u MUP-u postoje podaci o registraciji oružja. Ministarstvo je na svom sajtu objavilo samo deo dokumentacije o slučaju samoubistva prijatelja Saše Jankovića, dok iz nekog razloga javnosti nije bila dostupna celokupna dokumentacija, uprkos apelima Poverenika i Zaštitnika građana da se objave sva dokumenta. Na kraju je sam Zaštitnik građana Janković na svom twitter profilu objavio celokupnu dokumentaciju. Postavlja se pitanje zbog čega su u javnost dospeli detalji istrage koja je okončana pre 22 godine i u čijem je interesu to bilo. Ministar se vrlo često pojavljivao u medijima i optuživao Zaštitnika građana Jankovića da napada vojsku i policiju³⁴, a razlog za to su bili zahtevi Zaštitnika građana upućeni MUP-u i Ministarstvu odbrane da Zaštitniku dostave dokumentaciju u vezi sa prebijanjem Andreja Vučića, brata predsednika Vlade, koje su izvršili pripadnici Žandarmerije na Paradi ponosa 2014. godine.

Najsvežiji primer politizacije policije bio je u septembru 2015. godine prilikom održavanja protesta protiv realizovanja projekta „Beograd na vodi“, koji je predvodila inicijativa „Ne da(vi)mo Beograd“. Kordoni policije su blokirali deo grada oko zgrade Geozavoda u Beogradu, sedišta kompanije „Igl hils“ (engl. *Eagle Hills*) koja je zadužena za realizovanje projekta. Policija nije dozvoljavala građanima da priđu zgradi Geozavoda iako su to bili mirni protesti. Na internetu su se pojavili snimci na kojima se vidi i čuje da su policajci dozvoljavali prolaz samo simpatizerima, odnosno onim građanima koji podržavaju projekat „Beograd na vodi“.³⁵

Kako građani sagledavaju uticaj političara na rad policije

Građani Srbije smatraju da unutar policije postoji korupcija, da policija najmanje služi građanima, a najviše Vladi i političkim partijama, kao i da je poverenje građana u policiju poljuljano.³⁶

33 Pogledati: <<https://goo.gl/NKmHsa>>.

34 U medijima je moguće pronaći sledeće naslove: „Stefanović: Janković je politikant koga skupo plaćamo“ <<http://goo.gl/vadM7t>>; „Stefanović: Saša Janković napada policiju i vojsku“ <<http://goo.gl/yoYGxk>>.

35 Pogledati: <<https://goo.gl/Ky6QYR>>.

36 Elek, Bojan et al. *Stavovi građana o odgovornosti policije u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015.

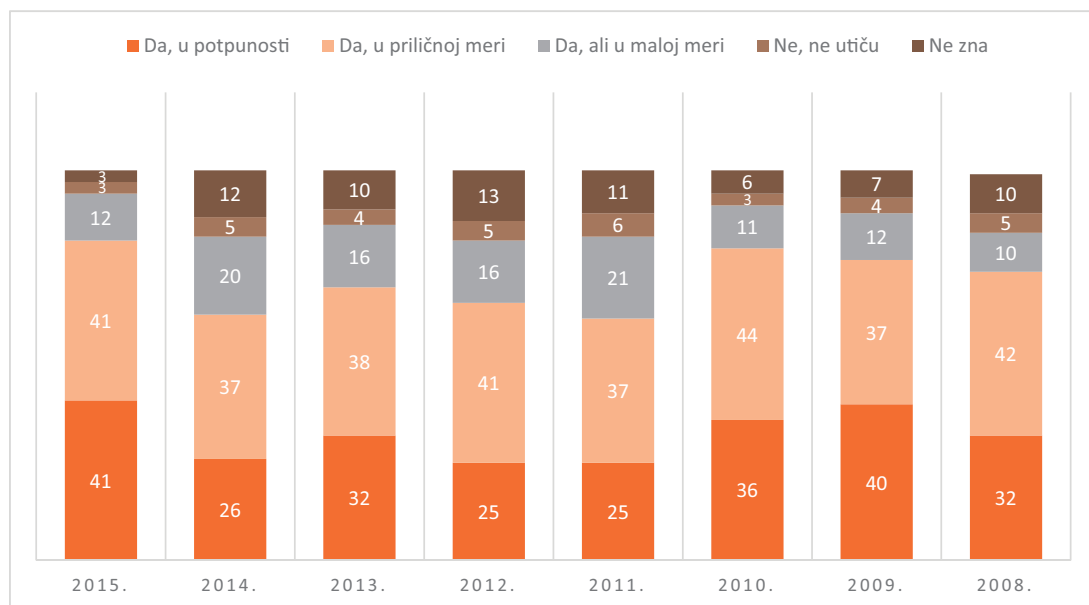


Istraživanje javnog mnjenja iz jula 2015. godine pokazalo je da svega 27 odsto građana veruje da policija prevashodno deluje kao servis građana. Od toga najveći deo čine građani starosti preko 60 godina, a najmanji mladi ljudi starosti od 18 do 29 godina. Četvrtina građana smatra da policija deluje kao sredstvo za zaštitu interesa Vlade, četvrtina da policija deluje kao sredstvo za zaštitu interesa političkih partija, a 23 odsto građana smatra da policija služi za zaštitu interesa ljudi u vrhu same policije. Građani smatraju i da je stepen politizacije policije veliki – čak 82 odsto građana smatra da političari utiču na operativni rad policije, a svega 3 odsto građana veruje da takav uticaj ne postoji.

Način na koji građani doživljavaju politizaciju policije oscilira u periodu od 2008. do 2015. godine (grafikon 2). Mišljenje da interesi političkih stranaka izrazito utiču na rad policije prisutno je 2009, 2010. i 2015. godine. To su godine kada su bile vidljive političke podele u MUP-u (2009. i 2010. godine), kao i veliki broj nerešenih afera (2015. godine). Građani primećuju takve promene. Od 2008. do 2015. godine prosečno više od 70 odsto građana smatra da političari utiču na operativni rad policije, što je zaista veliki procenat. Svega četiri odsto građana, u proseku, u poslednjih osam godina veruje da politika ni na koji način ne utiče na rad policije.

Grafikon 2: Uticaj političkih stranaka na operativni rad policije³⁷

[Da li smatrate da političari utiču na operativni rad policije? (baza: cela populacija)]



37 Grafikon je nastao na osnovu istraživanja Misije OEBS-a u Srbiji za potrebe MUP-a (od 2008. do 2014. godine) i POINTPULS mreže (za 2015. godinu). Pitanje u upitnicima postavljeno je u identičnoj formi.



Preporuke

1. Novim Zakonom o policiji potrebno je ograničiti ulogu ministra unutrašnjih poslova isključivo na kreiranje politike unutrašnjih poslova, na omogućavanje profesionalnog rada i razvoja policije, kao i na nadzor rada policije.
2. Neophodno je javno obrazložiti razloge zbog kojih su policijski službenici na visokim pozicijama u Ministarstvu smenjeni.
3. Neophodno je depolitizovati operativne aspekte rada policije, pri čemu bi Kabinet ministra unutrašnjih poslova trebalo da se usredsredi na razvoj i sprovođenje reforme policije.



UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

Započeta je reforma upravljanja ljudskim resursima u MUP-u, koja može kvalitativno da izmeni rad policije.

Važeći Zakon o policiji³⁸ ne uređuje valjano način regrutacije, zapošljavanja, napredovanja i razrešenja u policiji. Posledica toga je nesvrishodno rukovođenje ljudskim resursima.

U MUP-u je uočen ovaj problem. Tako je pre četiri godine započeta reforma upravljanja ljudskim resursima, u koju je uloženo 3,4 miliona evra međunarodne pomoći.³⁹ Rezultat reforme su izmene i dopune Zakona o policiji u julu 2015. godine. Tada je pripremljena zakonska potpora za formiranje Sektora za ljudske resurse koji bi trebalo, barem prema trećem Nacrtu zakona o policiji, da preuzme vodeću ulogu u rukovođenju ljudskim resursima.⁴⁰ Trenutno nije moguće proceniti rad Sektora za ljudske resurse, s obzirom na to da još ne funkcioniše, ali je ideja o formiranju posebne organizacione celine koja će centralizovano obavljati kadriranje dobra.

U nastavku teksta predloženi su problemi koji se javljaju tokom upravljanja ljudskim resursima, te sadržaj reformskih poteza, ali i prilike koje su propuštene, a mogu da utiču na razvoj integriteta policije u Srbiji.

Nesvrishodno upravljanje ljudskim resursima

Postojeći način upravljanja ljudskim resursima u MUP-u ne odgovara potrebama policije koja treba odgovorno da obavlja zakonom utvrđene poslove, pruža podršku vladavini prava, te održava i unapređuje bezbednost.

Upravljanje ljudskim resursima povereno je različitim delovima MUP-a: Upravi za ljudske resurse, Direkciji policije i Sekretarijatu Ministarstva. Ministar unutrašnjih poslova ima veliku ulogu u upravljanju ljudskim resursima, što omogućava da proces zapošljavanja, napredovanja i razrešenja bude politizovan. Zapošljavanje zavisi i od moći rukovodioca organizacione jedinice u kojoj se nalazi upražnjeno radno mesto.⁴¹ Sve to zajedno otežava transparentno i dobro upravljanje ljudskim resursima

38 *Sl. glasnik RS*, br. 101/2005, 63/2009 – odluka US, 92/2011 i 64/2015.

39 Reforma je započeta realizacijom dva projekta: „Savremeni koncept upravljanja ljudskim resursima”, koji je deo programa pretristupne pomoći Evropske unije za 2012. godinu, i „Predstavljanje koncepta modernog upravljanja ljudskim resursima Ministarstva unutrašnjih poslova”, koji finansira Švedska agencija za međunarodni razvoj.

40 Tri puta je odloženo usvajanje novog Zakona o policiji. U februaru ove godine ministar unutrašnjih poslova obećao je da će novi policijski zakon biti usvojen na proleće. Već sledećeg meseca taj rok je pomeren za jun. U julu se umesto novog zakona u Narodnoj skupštini našao predlog izmena i dopuna. Dato je novo obećanje: novi Zakon o policiji biće usvojen na jesen. Do 1. novembra 2015. godine novi Zakon o policiji nije usvojen.

41 Šumi, Robert i Lado Laličić. *Analiza rizika od korupcije u policiji*. Beograd: Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, 2014: 13.



jer celokupan proces zavisi od centara moći u Ministarstvu, koji utiču na odluku o tome ko će započeti rad u policiji ili kako će neko napredovati. Ne postoje ni posebna tela koja će obavljati intervjue sa kandidatima ili predočiti procenu o kvalitetima zaposlenog, na osnovu koje se napreduje. Takva praksa kosi se sa zakonskim načelima delovanja državnih službenika u Srbiji, kao što su nepristrasnost i politička neutralnost, te jednaka dostupnost radnih mesta.⁴²

Funkcionalno, Uprava za ljudske resurse je tehničko-administrativno telo koje proverava ispunjenost formalnih uslova za zasnivanje radnog odnosa u Ministarstvu. Uprava nema nikakvu moć odlučivanja i ne učestvuje u formulisanju politike ljudskih resursa, kao ni u opisu radnih mesta i upravljanju karijerom. Novi Sektor za ljudske resurse trebalo bi da izmeni postojeće loše stanje i da preuzme na sebe sve funkcije ljudskih resursa, kao što su izrada opisa poslova, postupak izbora i zapošljavanja, ocenjivanje.⁴³ Upravljanje ljudskim resursima u Ministarstvu odvojeno je od državne uprave, jer u praksi vladina Služba za upravljanje kadrovima ne utiče na kadriranje u MUP-u. Ne postoji sistem internog oglašavanja slobodnih mesta u MUP-u, niti dovoljno razvijen sistem spoljašnjeg oglašavanja, što otvara mogućnost za pojavu korupcije. Već deset godina nije ispunjena zakonska obaveza izrade liste slobodnih radnih mesta za potrebe trajnog premeštaja iz jedne organizacione celine u drugu u okviru MUP-a. Do sada nije objavljivana lista slobodnih radnih mesta, niti je raspisivan interni konkurs, jer nije usvojen propis koji bi trebalo da reguliše ovu oblast.

Građani primećuju pomenute probleme u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima u policiji (grafikon 3).⁴⁴ Za 45 odsto građana, za dobijanje posla u policiji presudne su političke veze. Ipak, prednost je data prijateljskim i rodbinskim vezama. Više od polovine populacije (53%) smatra da je to glavni način da se započne rad u policiji. Svega jedna trećina građana veruje da je dobijanje radnog mesta u policiji povezano sa javnim konkursima, znanjem i sposobnostima kandidata.

42 Pogledati: „Zakon o državnim službenicima.” Glava druga. *Sl. glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005 – ispr., 83/2005 – ispr., 64/2007, 67/2007 – ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014.

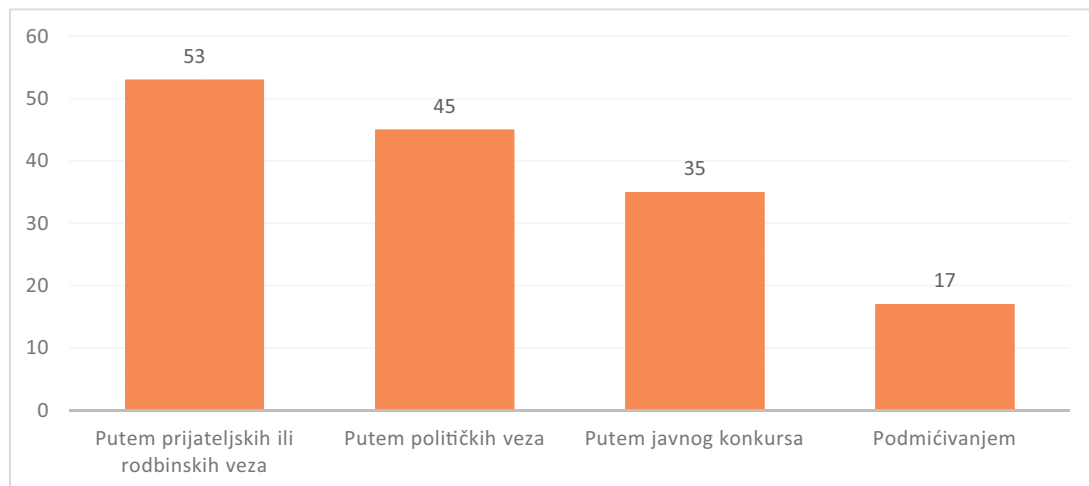
43 Ministarstvo unutrašnjih poslova. *Izveštaj o stanju u sedištu Ministarstva povodom sprovođenja Plana integriteta MUP-a*. 5. 10. 2015: 10.

44 Elek, Bojan et al. *Stavovi građana o odgovornosti policije u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015: 14.



Grafikon 3: Stavovi građana o zapošljavanju u policiji

[Šta mislite, na koji način se vrši izbor kandidata i zapošljava kadar u policiji? (baza: cela populacija; mogućnost davanja više odgovora)]



Reforme rukovođenja ljudskim resursima započete su krajem 2011. godine realizovanjem projekta „Predstavljanje koncepta modernog upravljanja ljudskim resursima u MUP-u“. U poslednje četiri godine ispunjeni su početni preduslovi za svrsishodno obavljanje funkcije ljudskim resursima u MUP-u usvajanjem strateškog plana razvoja ljudskih resursa i kreiranjem organizacione jedinice koja bi trebalo da vodi reforme.

Usvojena je Strategija razvoja ljudskih resursa

Prvi reformski potez bio je usvajanje Strategije razvoja ljudskih resursa u MUP-u u oktobru 2013. godine.⁴⁵ Time je ispunjen početni preduslov za uspostavljanje funkcije upravljanja ljudskim resursima u MUP-u.

Glavni pokretač reformi upravljanja ljudskim resursima u MUP-u bila je međunarodna zajednica. Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) započeo je u decembru 2011. godine realizovanje projekta koji je trebalo bio da pripremi Ministarstvo za uvođenje modernog sistema upravljanja ljudskim resursima.⁴⁶ Dva rezultata projekta posebno su važna. Najpre, polaznom analizom funkcije upravljanja ljudskim resursima u MUP-u utvrđeni su nedostaci prilikom rukovođenja ljudskim resursima, kao i odstupanja u odnosu na najbolje prakse upravljanja ljudskim resursima u

45 Ministarstvo unutrašnjih poslova. *Strategija razvoja ljudskih resursa u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije 2014–2016*. Beograd: MUP, oktobar 2013.

46 Naziv projekta je „Predstavljanje koncepta modernog upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu unutrašnjih poslova“. Sprovođenje je započeto u decembru 2011. godine. Projekat je završen u maju 2014.



državama članicama EU.⁴⁷ Zatim, započet je proces izrade strateškog plana razvoja ljudskih resursa u MUP-u. Usvajanjem strategije uspostavljen je okvir izmene sistema upravljanja ljudskim resursima u policiji i Ministarstvu.

Celokupan proces je primer uspešnog početka reforme koja u potpunosti može da izmeni rad policijske službe u Srbiji ako bude realizovana do kraja i kvalitetno. Strateški dokument je dosta odgovorio na nedostatke koji su primećeni u polaznoj analizi stanja.

Nakon sprovođenja strateškog plana sledi formiranje Sektora za ljudske resurse, koji bi funkcionalno i idejno izmenio rad postojeće Uprave za ljudske resurse. Zamisao autora strategije bila je da Sektor postane organizaciona jedinica Ministarstva, koja će strateški i proaktivno, umesto dosadašnjeg administrativno-tehničkog načina, rukovoditi ljudskim potencijalom Ministarstva. Cilj strategije je da radom Sektora i usvajanjem odgovarajućih propisa bude uspostavljen sistem koji će kontinuirano, odgovorno i transparentno privlačiti, zadržavati i razvijati motivisane, posvećene i kompetentne službenike. Sistem bi trebalo da bude zasnovan na zaslugama tokom rada.

Okvir 2: Strateške oblasti razvoja ljudskih resursa

Strategijom su utvrđene četiri oblasti. U okviru prve, zakonodavne oblasti, treba uraditi analizu svih pravnih propisa koji uređuju kadriranje u MUP-u, te ih izmeniti, učiniti jasnim i funkcionalnim usvajanjem, najpre, novog Zakona o policiji i odgovarajućih akata o unutrašnjem uređenju MUP-a, broju zaposlenih, sistematizaciji radnih mesta, kategorizaciji i opisu radnih mesta, načinu rukovođenja, planiranja i izvršavanja poslova. Prema drugoj oblasti u okviru strategije, nova organizaciona jedinica, odnosno Sektor za ljudske resurse treba da bude nosilac reforme, ali i da poseduje autoritet i moć odlučivanja o svim pitanjima u okviru upravljanja ljudskim resursima. Zatim, strategijom je utvrđeno da je neophodno uticati na svest zaposlenih o značaju reformskih poteza, odnosno na njihovo shvatanje promena koje ne treba da budu doživljene kao pretnja. Podršku reformi pruža i informacioni sistem koji bi trebalo da doprinese smanjenju dupliranja administrativnih poslova, čime bi se smanjili i troškovi.

Omogućeno je formiranje Sektora za ljudske resurse

Izmenama i dopunama Zakona o policiji (član 1) u julu 2015. godine omogućeno je formiranje Sektora za ljudske resurse. Međutim, nova organizaciona jedinica MUP-a još ne funkcioniše. Nije imenovan načelnik koji će rukovoditi Sektorom, nisu realizovane sve organizacione promene, nije poznato kada će Sektor biti funkcionalan.⁴⁸

Prema Nacrtu zakona o policiji Sektor za ljudske resurse biće zadužen da sprovodi 14 poslova (član 128). Među njima su i oni problematični poslovi zbog kojih je trenutno upravljanje ljudskim resursima

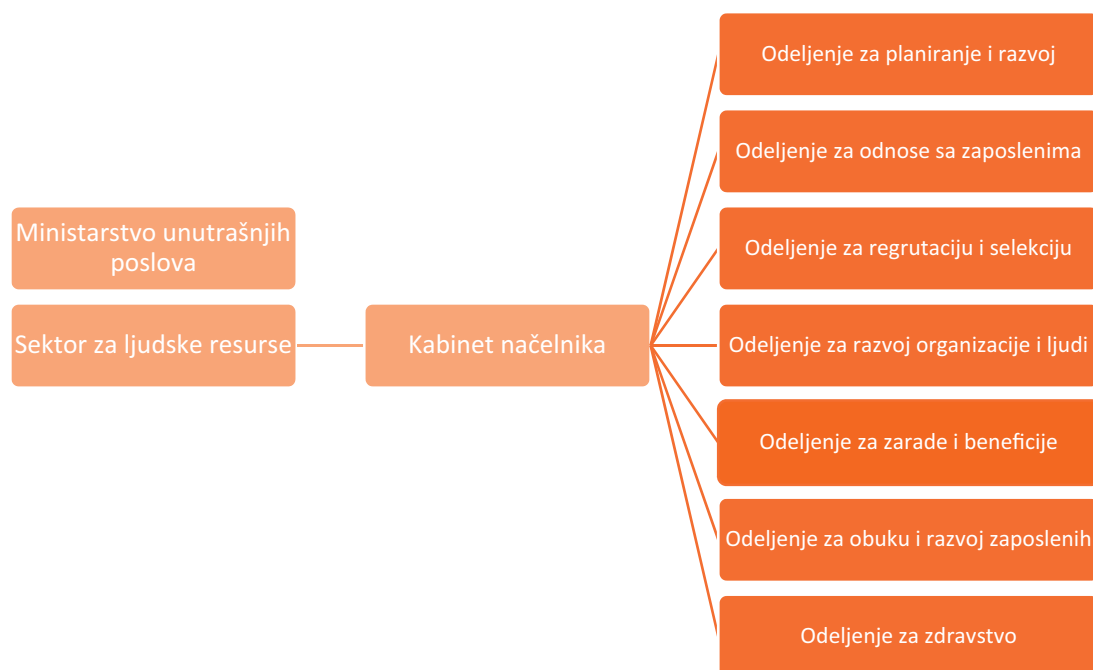
47 Bogičević Milikić, Biljana i Marijke Cazemier. *Polazna analiza funkcije upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije*, septembar 2012.

48 Izveštaj sa sastanka sa predstavnicima MUP-a, 15. oktobar 2015.



loše. To su izrada opisa poslova, sprovođenje internog i javnog konkursa, karijerno napredovanje i zdravstvena i psihološka prevencija. U okviru Sektora biće formirano osam odeljenja (grafikon 4).⁴⁹

Grafikon 4: Predlog organizacione strukture Sektora za ljudske resurse



Predlog organizacione strukture Sektora za ljudske resurse u dobroj meri pokriva zaključak sprovedene analize stanja u MUP-u. Naime, osam odeljenja (uključujući u to i Kabinet načelnika) pokriva aktivnosti u oblasti ljudskih resursa kojima se Uprava za ljudske resurse do sada nije bavila. To su: (1) analiza i kreiranje posla; (2) planiranje organizacionog razvoja; (3) planiranje ljudskih resursa; (4) upravljanje sistemom zarada; (5) vođenje računa o sigurnosti zaposlenih; (6) upravljanje karijerom; (7) upravljanje performansama; (8) kreiranje politika iz oblasti rukovođenja ljudskim resursima.

Najviše dilema izazivaju šesta i osma grupa aktivnosti zbog dva rešenja iz Nacrta zakona o policiji, koja mogu da utiču na autonomiju odlučivanja Sektora za ljudske resurse i omoguće pojavu politizacije. Ministar unutrašnjih poslova usvaja akte koji bi trebalo precizno i dodatno da uredi poslove ljudskih resursa u Ministarstvu (član 9, stav 2 Nacrta zakona o policiji). S obzirom na to da je reč o

⁴⁹ Isto.



internim aktima ili tajnim, kao što je akt o sistematizaciji radnih mesta, postoji mogućnost da svojim diskrecionim ovlašćenjima ministar utiče na upravljanje ljudskim resursima. Zatim, ministru je i dalje dato diskreciono pravo da odluči o raspoređivanju i razrešenju rukovodilaca strateškog i visokog nivoa Direkcije policije (član 149, stav 2 Nacrta zakona o policiji), što omogućava upliv političkog, izvršnog nivoa vlasti u operativni rad policije.

Prevelika ovlašćenja ministra unutrašnjih poslova

Ministarstvo je u oktobru 2015. objavilo treću verziju Nacrta zakona o policiji, koja je poslata i Evropskoj komisiji.⁵⁰ Između ostalog, Nacrtom zakona uređuje se funkcija upravljanja ljudskim resursima (Glava osma). Rešenja koja uređuju oblast upravljanja ljudskih resursa u Nacrtu zakona o policiji su u najvećoj meri dobra. Ipak, pojedina rešenja mogu potpuno da obesmisle upravljanje ljudskim resursima koje je zasnovano na principu upravljanja merenjem kompetencija i učinka.

Konkurs će biti obavezan za zasnivanje radnog odnosa u MUP-u, što nije slučaj u postojećem zakonu. Biće izuzeti diplomirani studenti KPA koji su zaključili ugovor sa MUP-om za svaku školsku godinu i čiji su troškovi studiranja finansirani iz budžeta. To je dobro rešenje, ali je važno da Sektor za ljudske resurse prilikom izrade kadrovskog plana proračuna koliko je novih studenata zaista potrebno MUP-u i na kojim pozicijama. Predviđeni su posebni uslovi za početak rada u MUP-u (član 134–137). Najvažnija uslovi su da kandidat bude psihofizički sposoban, da se protiv njega ne vodi krivični postupak ili da nije osuđivan na kaznu zatvora koja je bila duža od tri meseca.

Dobro je što su taksativno nabrojani kriterijumi za napredovanje. Međutim, postoji problem oko toga ko je zadužen za postavljenje i razrešenje. Nije dobro što ministar i dalje poseduje velika diskreciona ovlašćenja kada je reč o upravljanju ljudskim resursima.

Rizik za dodatnu politizaciju rada policije predstavlja i činjenica da ministar i dalje, kao i u važećem Zakonu o policiji, postavlja i razrešava načelnike policijskih uprava i rukovodioce organizacionih jedinica u Direkciji policije na predlog direktora policije (član 149). Obesmišljen je interni konkurs koji se sprovodi za imenovanje rukovodilaca strateškog i visokog nivoa u Direkciji policije, jer ministar nije u obavezi da izabere kandidata sa najboljim rezultatima na sprovedenom internom konkursu. Dodatan problem predstavlja rešenje koje predviđa da će celokupan sistem upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu biti uređen aktima (član 9) koje donosi ministar, pri čemu ne postoji obaveza da ti akti budu javni i transparentni. Time se potpuno ugrožava sistem karijernog napredovanja. Ministar unutrašnjih poslova i njegov kabinet ne bi trebalo da budu uključeni u bazične aktivnosti rukovođenja ljudskim resursima, kao što je, na primer, davanje konačne odluke o tome da li će kandidat započeti rad u policiji ili da li će zaposleni napredovati u karijeri. To bi trebalo da radi Sektor za ljudske resurse. Uloga ministra i njegovog kabineta jeste da učestvuju u formulisanju politike ljudskih resursa na osnovu već utvrđenih prioriteta Ministarstva i policije.

⁵⁰ Nacrt zakona o policiji dostupan je na: <<http://goo.gl/00TuiP>>.



Nacrtom zakona o policiji propuštena je prilika da se dovoljno regulišu status diplomaca KPA, ispitivanja podložnosti korupciji prilikom zapošljavanja i nespojive delatnosti.

Kriminalisti bez posla u policiji

Nacrtom zakona o policiji nije uređen status diplomaca KPA, bez obzira na činjenicu da se KPA dobrim delom finansira, prema Statutu (član 38), iz budžeta MUP-a.⁵¹ Štaviše, celokupan program budžeta MUP-a posvećen je visokom obrazovanju, bez obzira na činjenicu da nigde ne postoji direktna veza između ovog programa i strateških prioriteta MUP-a.⁵² Zna se, međutim, da diplomci KPA koji su svake školske godine ostali na budžetu, neće morati da prolaze konkurs (član 134).

U februaru 2015. godine ministar unutrašnjih poslova najavio je da će diplomci KPA čije su studije finansirane iz budžeta i koji imaju zaključen ugovor sa MUP-om za svaku godinu u toku školovanja početi da rade u policiji do kraja februara ili marta ove godine.⁵³ To do sada nije učinjeno. Mnogi od njih neće moći da se zaposle jer su napunili ili će napuniti 27, odnosno 30 godina. To je starosni prag za početak rada u policiji. Ovakvo stanje ukazuje na postojanje tri sistemskih problema.

Prvo, novac poreskih obveznika u Srbiji troši se uzalud jer svi diplomci čije se školovanje plaća iz budžeta ne mogu da budu policajci i da rade na održavanju i unapređenju bezbednosti. Jedan diplomac KPA koji je potpisao ugovor sa MUP-om košta građane Srbije oko pet hiljada evra godišnje ili 20 hiljada evra za celo školovanje.⁵⁴ Prema podacima neformalne grupe diplomaca KPA na društvenoj mreži Fejsbuk, postoji nešto više od 200 osoba koje čekaju ili koje su čekale da počnu obavljanje policijskog posla. Neki su završili studije 2010. ili 2011. godine. To su prve dve generacije KPA koje je MUP morao da zaposli. Tako je pisalo u ugovoru koji su potpisali. Za ostale generacije KPA to ne važi. Ostali su dužni da podnesu samo zahtev za radno mesto, ali nikakav posao im nije obećan. Trenutno nije moguće znati koliko tačno diplomaca čeka na posao u policiji⁵⁵, ali je, na osnovu statistike koju vodi Nacionalna služba za zapošljavanje (tabela 2), moguće proceniti da je reč o stotinu kriminalista.

51 Kriminalističko-policajska akademija. *Statut Kriminalističko-policajske akademije (broj 72/4-3-2014)*. Beograd, april 2014.

52 Uporediti Zakon o budžetu Republike Srbije za 2015. godinu (*Sl. glasnik RS*, br. 142/2014) sa strateškim prioritetima MUP-a, dostupno na: <<http://goo.gl/8W1JN>>.

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

54 Ivanović, Dejana. „Kriminalisti traže posao u policiji.“ *Politika*. 20. oktobar 2014. <<http://goo.gl/fkajMC>>.

55 Na protestu ispred Vlade u oktobru 2014. godine bilo je prisutno 50 diplomaca.



Tabela 2: Broj kriminalista na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje

[Izvor: Nacionalna služba za zapošljavanje]

Naziv zanimanja	Nezaposlena lica		Prosečna dužina traženja posla (u mesecima)		Prvi put traže zaposlenje	
	Ukupno	Žene	Ukupno	Žene	Ukupno	Žene
Oficir milicije	24	8	19,03	25,50	10	5
Diplomirani kriminalista	50	11	30,98	28,56	34	8
Master kriminalista	10	6	28,66	26,98	7	4
Viši oficir milicije	1	1	9,70	9,70	1	1
Magistar kriminalistike	1	1	36,97	36,97	0	0
Specijalista kriminalistike	18	13	51,45	55,17	12	10
Doktor kriminalistike	1	0	24,13	0,00	0	0

Drugo, nije jasno zbog čega MUP ne može da zaposli sve diplomce sa kojima je potpisao ugovor, bez obzira na činjenicu da li je ili nije u obavezi to da učini. Prvi razuman odgovor je da su ugovori potpisani sa određenim brojem studenata bez prethodnog planiranja broja visokostručnih policijskih službenika koji je zaista potreban policiji. Drugi razborit odgovor je da se zna koliko nam je policajaca potrebno, ali da nema finansijskih sredstava da se prime svi sa kojima je potpisan ugovor. Trenutno nije moguće znati pravi razlog, ali uzrok oba problema jeste neplaniranje kadrova. Kadrovski plan MUP-a nije usvojen.⁵⁶ Štaviše, MUP ne vodi evidenciju o broju zaposlenih koji su završili KPA.⁵⁷

Treće, postavlja se i pitanje kvaliteta studija, jer je diplomcima KPA ponuđeno da rade kao pozornici, jer nemaju policijsko iskustvo. Naime, ministar unutrašnjih poslova ponudio je rešenje. Diplomci KPA bi mogli da se zaposle sa srednjom stručnom spremom, umesto sa visokom. Razlog je što nemaju dovoljno iskustva i znanja da obavljaju policijski posao, pa moraju da krenu od početka, kaže ministar.⁵⁸ Drugi razlog, koji je moguće izvući iz konteksta, vezan je za činjenicu da zapošljavanje nekog ko je završio fakultet košta državu mnogo više nego zapošljavanje onog sa srednjom školom. Razumno je onda postaviti pitanje kakvo znanje i praksu onda dobijaju diplomci KPA ako ne mogu da rade u skladu sa obrazovanjem koje su dobili. Štaviše, stavljeni su u istu poziciju kao i oni koji su završili jednogodišnju policijski kurs u Sremskoj Kamenici i treba da krenu iz početka. Ishod svega toga je da studenti gube vreme, a država novac.

⁵⁶ Izveštaj o sprovođenju Plana integriteta.

⁵⁷ Odgovor MUP-a na zahtev BCBP-a za pristup informacijama od javnog značaja, oktobar 2015.

⁵⁸ Pogledati emisiju „Panorama“, Studio B, 4. februar 2015. godine. Dostupno: <<https://goo.gl/FpOsCx>>.



Nije dovoljno detaljno uređeno koje su delatnosti nespojive sa poslom u policiji

Nacrt zakona o policiji nije bolje uređio ni problem onih delatnosti koje su u odnosu na važeći zakon nespojive sa poslom u policiji. Opet je ceo prostor ostavljen podzakonskom aktu, koji bi trebalo da definiše koji su to poslovi koje policajci ne smeju da obavljaju. Isto rešenje predviđeno je i važećim Zakonom o policiji.⁵⁹ Međutim, podzakonski akt još nije usvojen iako je prošlo već deset godina od usvajanja Zakona o policiji.

Nacrtom zakona o policiji (član 167) zaposlenima u Ministarstvu zabranjeno je obavljanje poslova kojima se komercijalizuju znanja i veštine stečene radom u policiji. Zaposleni u Ministarstvu ne mogu obavljati poslove nespojive sa službenim dužnostima, odnosno poslove koji mogu izazvati sukob interesa ili uticati na nepristrasnost u radu. Najprostije rečeno, policajci ne mogu da poseduju firme, bu-tike, radnje, agencije, ne smeju u slobodno vreme da obezbeđuju imovinu i lica i da rade detektivske poslove, ne smeju da se bave trgovinom na veliko i malo. Međutim, to ne znači da policajci ne mogu da se bave nekim drugim poslovima, na primer, slikanjem, pisanjem, muzikom, zemljoradnjom i sličnim aktivnostima. Važno je da taj dodatni posao ne ometa njihova redovna profesionalna zaduženja.

U praksi postoje dva problema. Najpre, zakonski nisu uređeni uslovi i kriterijumi na osnovu kojih policajac može da obavlja dodatni posao. Zatim, još uvek nije jasno koje su to delatnosti zapravo nespojive sa poslom u policiji, jer takva lista poslova nije sačinjena.⁶⁰ Zbog toga neki policajci pored policijskog posla obavljaju i privrednu ili drugu samostalnu profesionalnu delatnost, što je u suprotnosti sa Zakonom o policiji. Pri tome, oni koriste svoja policijska ovlašćenja, ali i policijske resurse.

Okvir 3: Uspostavljanje reda u oblasti nespojivih delatnosti

Neophodno je izraditi listu delatnosti koje su nespojive sa poslom u policiji i utvrditi kriterijume na osnovu kojih se vrši procena onda kada policajac obavlja dodatnu delatnost van radnog vremena. Zatim je potrebno precizirati postupak obaveštavanja rukovodioca o dodatnoj delatnosti i urediti da odluku o zahtevu za obavljanje dodatnog posla donosi područna policijska uprava. Policajcu je potrebno omogućiti da se žali ako mu je odbijen zahtev za obavljanje dodatnog posla, ali ga i obavezati da dodatni posao ne obavlja tokom radnog vremena i propisati sankcije za kršenje ove obaveze. Potrebno je odrediti osobu ili organizacionu jedinicu koja će biti zadužena za očuvanje profesionalnih standarda i koja će pratiti stanje u ovoj oblasti. Njen prvi zadatak treba da bude utvrđivanje tačnog broja onih policajaca koji obavljaju drugi posao van radnog vremena, kao i toga da li su oni u sukobu interesa.

59 Član 133, „Zakon o policiji.“ *Sl. glasnik RS*, br. 101/2005, 63/2009 – odluka US i 92/2011.

60 U Prednacrtu zakona o policiji sačinjena je lista od 13 poslova (član 66) koje policijski službenici i ostali zaposleni u Ministarstvu ne mogu obavljati van radnog vremena. Suprotno ponašanje osnov je za pokretanje procesa za utvrđivanje disciplinske odgovornosti. U sledeće dve verzije zakona odustalo se od pomenutog rešenja, te je vraćen sličan model uređenja nespojivih delatnosti koji postoji u sadašnjem Zakonu o policiji.



Preporuke

1. Neophodno je osigurati posvećenost i transparentnost nastavka reforme policije u upravljanju ljudskim resursima daljim javnim definisanjem politika, procedura i podzakonskih akata, kao i njihovim sprovođenjem u praksi.
2. Važno je obezbediti ljudske i materijalne preduslove za učinkovito funkcionisanje Sektora za ljudske resurse kako bi on zaista postao strateško važna organizaciona jedinica u rukovođenju ljudskim resursima.
3. Potrebno je usvojiti alternativni plan finansiranja reforme upravljanja ljudskim resursima u MUP-u, koji neće biti isključivo zasnovan na podršci međunarodne razvojne pomoći.
4. Sektor za ljudske resurse trebalo bi da poseduje formalnu moć odlučivanja tokom regrutacije, zapošljavanja, napredovanja i razrešenja u policiji i Ministarstvu, bez uplitanja ministra unutrašnjih poslova i njegovog kabineta.
5. Neophodno je usvojiti kadrovski plan MUP-a u kome je jasno procenjen i utvrđen broj i profil diplomaca KPA koji su potrebni Ministarstvu.



UPRAVLJANJE FINANSIJAMA

Upravljanje finansijama u MUP-u je otežano, jer Ministarstvo nije potpuno pripremljeno za prelazak sa linijskog na programsko budžetiranje i nije dovršen sistem za sprovođenje javnih nabavki.

Neodgovarajuće upravljanje i kontrola trošenja budžetskih sredstava, tačnije novca građana i građanki Srbije, predstavlja problem na nivou cele države, pa tako i u MUP-u. O razmerama ovog problema dovoljno govori činjenica da je Završni račun o izvršenju budžeta Republike Srbije poslednji put usvojen 2002. godine.⁶¹ Pored ovoga, dodatni problem predstavljaju loša ekonomska situacija i mere štednje, koje u praksi iz godine u godinu znače smanjivanje budžeta MUP-a (tabela 3). Dodatno, najveći deo sredstava iz budžeta Ministarstva odlazi na plate zaposlenih, a u 2015. godini taj deo iznosi skoro 90%.⁶²

Tabela 3: Pregled budžeta MUP-a po godinama

[Izvor: Zakoni o budžetu Republike Srbije za 2013, 2014. i 2015. godinu.⁶³]

	2013.	2014	2015
Ukupan budžet	70.682.667.000	68.602.664.000	63.474.233.000
Promena u odnosu na prethodnu godinu	+15%	-3%	-7,8%
Troškovi materijala	4.088.137.000	3.530.637.000	3.401.111.000

Budući da je MUP jedan od najvećih direktnih budžetskih korisnika u Republici Srbiji, sa preko pola milijarde evra na raspolaganju, izuzetno je važno osigurati transparentnost i odgovornost trošenja novca poreskih obveznika.

Uzimajući u obzir iznete probleme, ovaj deo izveštaja bavi se analizom upravljanja finansijama unutar MUP-a. Poseban akcenat stavljen je na identifikovanje rizika od pojave korupcije prilikom planiranja i sprovođenja javnih nabavki, kao i na kontrolne mehanizme koji postoje da bi se osiguralo svrsishodno trošenje veoma ograničenih sredstava.

Nepripremljenost za prelazak na programsko budžetiranje

Počevši od 2015. godine, budžet Republike Srbije i svih direktnih korisnika, uključujući u to i MUP, izrađuje se po programskom modelu, za razliku od linijskog koji se primenjivao prethodnih godina. Su-

61 Intervju, sekretar Odbora za finansije, republički budžet i kontrola trošenja javnih sredstava NSRS, 28. oktobar 2015. godine.

62 Izveštaj sa sastanka održanog sa predstavnicima MUP-a, 15. oktobar 2015.

63 Zakon o budžetu Republike Srbije za 2013. godinu, Zakon o budžetu Republike Srbije za 2014. i Zakon o budžetu Republike Srbije za 2015. godinu.



štinska prednost programskog budžetiranja jeste u tome što se sredstva raspoređuju prema celinama koje odgovaraju konkretnim ciljevima i planiranim rezultatima rada. To omogućava da se uspostavi veza između potrošenog novca i ostvarenih rezultata, kao i da se ostvarili bolji uvid u tokove novca i njegovo trošenje.⁶⁴ Međutim, budžet za 2015. godinu bio je suštinski i dalje linijski, budući da MUP nije bio dovoljno pripremljen za prelazak na programsko budžetiranje. Dodatno, izrada predloga budžeta za 2016. godinu kasni, jer Ministarstvo finansija još nije sastavilo Uputstvo za izradu budžeta.⁶⁵ Očekuje se da će Uputstvo biti dostavljeno korisnicima tokom novembra iako u Zakonu o budžetskom sistemu⁶⁶ stoji da je 1. novembar rok do kog Vlada treba da usvoji predlog Zakona o budžetu. Ovo znači da Skupština neće imati dovoljno vremena za raspravu o budžetu, te da će Plan izvršenja budžeta unutar MUP-a biti takođe donet sa zakašnjenjem, možda tek početkom sledeće godine. Posledično, ni Plan javnih nabavki ne može biti sastavljen ranije, što može dovesti do toga da pojedini postupci nabavke budu kasno započeti. Ovakva situacija može proizvesti dodatne troškove i dovesti do neblagovremenog sprovođenja nabavki.

U odnosu na 2014. godinu, kada je budžet MUP-a već bio umanjen, u 2015. je on dodatno smanjen. Suštinski problem predstavlja to što budžet nije razvojni, budući da skoro sva sredstva odlaze na plate i održavanje. Nakon izmena Zakona o budžetskom sistemu iz 2012. godine, MUP više ne raspolaže sopstvenim prihodima koje ostvaruje, na primer, od pružanja usluga ili naplaćenih kazni.⁶⁷ U skladu sa Zakonom, jedino je KPA, kao institucija visokog obrazovanja, izuzeta iz ove odredbe. Dodatni problem je to što se i velika sredstva troše na novčane kazne i penale po rešenju sudova, tako da je u 2015. godini za ove svrhe predviđeno preko pola milijarde dinara. Kako ne postoji adekvatan sistem praćenja, nije moguće utvrditi kada je koja presuda doneta ili kada su isplaćivani penali. Međutim, najveći problem jeste to što dosadašnja praksa nije uticala na promenu procedura kako bi se ubuduće smanjili troškovi kazni i penala.⁶⁸

Poseban problem predstavlja i nedovoljna transparentnost finansijskog poslovanja MUP-a. Naime, na internet prezentaciji moguće je pronaći dokumente koji sadrže pregled prihoda i rashoda za protekle godine, ali ne i za tekuću. Dostupan je jedino zbirni finansijski izveštaj za 2009. i 2010. godinu, sa planiranim rashodima za 2011. Iako se u 2015. godini prvi put primenjuje programsko budžetiranje, na internet prezentaciji MUP-a nisu dostupni ciljevi programa i prateće aktivnosti, kao ni indikatori kojima se procenjuje ispunjenost tih ciljeva. Dakle, postoji prostor da finansijska transparentnost bude poboljšana, a kao dobar model može se koristiti praksa MUP-a Hrvatske. Hrvatsko *Ministarstvo unutarnjih poslova* javnosti na uvid stavlja finansijske planove za tekuću godinu, uz projekcije za dve naredne, kao i detaljne izveštaje, razvrstane po kategorijama, o trošenju budžeta, prihodima i rashodima, novčanim tokovima, te o vrednosti imovine i obaveza.⁶⁹ Da bi se dostigao ovakav nivo transpa-

64 Đokić, Katarina. *Programsko budžetiranje u sektoru bezbednosti*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015.

65 Izveštaj sa sastanka sa predstavnicima MUP-a, 15. oktobar 2015.

66 Član 31, „Zakon o budžetskom sistemu.” *Sl. glasnik RS*, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014 i 68/2015.

67 Član 47, „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu.” *Sl. glasnik RS*, br. 93/2012.

68 Izveštaj sa sastanka sa predstavnicima MUP-a, 15. oktobar 2015.

69 Pogledati: <<http://goo.gl/JGDdXE>>.



rentnosti i odgovornosti neophodno je da budu ispunjeni određeni preduslovi koji u Srbiji ne postoje, poput efikasnijeg planiranja programskog budžeta i efikasnih kontrolnih procedura, ali u perspektivi treba raditi na poboljšanju transparentnosti.

Sistem za sprovođenje javnih nabavki nije potpuno dovršen

Iako procentualno mali deo budžeta MUP-a odlazi na javne nabavke, pošto je reč o jednom od najvećih korisnika budžetskih sredstava, od čijih efikasnih procedura i opremljenosti direktno zavisi bezbednost građana i građanki, neophodno je uspostaviti mehanizme koji bi smanjili rizike od pojave korupcije i poboljšali svrsishodnost javnih nabavki.

Prema Zakonu o javnim nabavkama⁷⁰ ciklus javnih nabavki sprovodi se u četiri faze: planiranje, sprovođenje, zaključenje i izvršavanje ugovora, te evaluacija javne nabavke radi daljeg planiranja. Prvi korak, planiranje javnih nabavki, ujedno je i najproblematičniji. On se sastoji u tome da se na osnovu procene potreba sastavi Plan javnih nabavki. Da bi Plan javnih nabavki mogao biti izrađen sa konačno utvrđenim potrebama za nabavku dobara, usluga i radova, u ovaj postupak se kreće tek nakon donošenja Zakona o budžetu i Plana izvršenja budžeta. Dakle, ukoliko se predlog budžeta izrađuje i usvaja sa zakašnjenjem, van zakonom propisanih rokova, to stvara dodatne rizike. Proceduru sprovodi Uprava za zajedničke poslove MUP-a, kao posebna organizaciona jedinica unutar Sektora finansija, ljudskih resursa i zajedničkih poslova. Plan javnih nabavki sastavlja se tako što svaka od organizacionih jedinica unutar MUP-a podnosi zahtev, u kom iskazuje potrebu za nabavljanje roba ili usluga i daje pregled činjeničnog stanja, opis opravdanosti potreba, kao i obrazloženje o svrsishodnosti.⁷¹

Već u ovom prvom koraku planiranja uočljiva su dva problema. Prvi je taj što MUP nema mogućnosti da utiče na usvajanje Zakona o budžetu koji, pored toga što već kasni, nije u potpunosti izrađen po programskom modelu. Drugi problem predstavlja, sa stanovišta svrsishodnosti, to što suštinska kontrola javnih nabavki nije provera toga da li su poštovane formalnosti i procedure, već da li je nabavka zaista bila potrebna i da li je ostvarena njena svrha.⁷² Utvrditi svrsishodnost javnih nabavki unutar MUP-a veoma je teško budući da je, prelaskom na decentralizovano upravljanje sredstvima, teško kontrolisati novčane transferi koji se vrše ka područnim policijskim upravama. Naime, iako MUP kontroliše sva plaćanja i bez njegovog odobrenja nije moguće izvršiti nijedno plaćanje, nemoguće je kontrolisati nastanak obaveza na osnovu kojih se zahtevaju plaćanja i nabavke, budući da se sva dokumentacija čuva u područnim upravama.

70 Član 3, „Zakon o javnim nabavkama.” *Sl. glasnik RS*, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015.

71 Izveštaj sa sastanka sa predstavnicima MUP-a, 15. oktobar 2015.

72 Erceg, Vladimir. *Svrsishodnost javnih nabavki – značaj i definisanje*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015: 10–13.



Interni akt kojim se uređuje postupak javnih nabavki usvojen je sa zakašnjenjem od više od godinu dana.⁷³ Prema Zakonu o javnim nabavkama, taj propis je trebalo da MUP usvoji u martu 2014. godine,⁷⁴ ali je to tek urađeno u novembru 2015. godine. Više od godinu dana je MUP sprovodio javne nabavke bez odgovarajućih procedura. Ovim internim aktom uređuju se planiranje, sprovođenje i izvršavanje, kao i kontrola javnih nabavki. Pozitivna promena jeste u tome što je, uz pomoć donacije Vlade Kraljevine Norveške, MUP dobio softver za elektronsko praćenje javnih nabavki, kao i obuku za njegovo korišćenje.⁷⁵ Softver bi, pored praćenja procesa nabavki, trebalo da olakša i sastavljanje Plana javnih nabavki, s obzirom na to da će sve organizacione jedinice ubuduće svoje potrebe upućivati posredstvom ovog softvera.

Postoji nekoliko mehanizama koji bi mogli da spreče rizik od pojave korupcije tokom javnih nabavki. Prvo, kada krajnji korisnici, tj. organizacione jedinice MUP-a, upućuju zahtev za sprovođenje nabavke, moraju da obrazlože razloge za nabavku konkretnog predmetnog dobra, uz navođenje trenutnog činjeničnog stanja. Zatim, Odeljenje za materijalne poslove sprovodi analizu tržišta i proverava da li su zahtevane nabavke realne (u smislu karakteristika predmetnog dobra ili procenjene vrednosti). Ove procedure su korisne, jer otežavaju to da se manipulacijom tehničkih specifikacija eliminiše konkurencija, što bi vodilo povećanju troškova nabavki. Napokon, prema mišljenju predstavnika MUP-a, ponuđači koji učestvuju u postupcima edukovani su o svojim pravima i mogu uložiti zahtev Republičkoj komisiji za zaštitu prava tokom postupaka javnih nabavki ukoliko sumnjaju u neregularnost procedura.⁷⁶ Međutim, veliki problem u ovom slučaju jeste kašnjenje postupaka nabavki zbog ulaganja zahteva za zaštitu prava, što se u krajnjoj liniji odražava na funkcionisanje policije i ostavlja mogućnost da dođe do nedostatka materijala i opreme.

Mehanizmi za unutrašnju i spoljnu finansijsku kontrolu nisu adekvatni

Kada je reč o unutrašnjoj kontroli finansijskog poslovanja, Služba interne revizije, kao posebna organizaciona jedinica, utvrđuje rizike i analizira finansijsko upravljanje u MUP-u. Položaj Službe, međutim, nije propisan zakonom, već podzakonskim aktima koje je donelo Ministarstvo finansija⁷⁷, kao i Pravilnikom o unutrašnjem uređenju MUP-a.

Veliki problem tokom rada Službe interne revizije predstavljaju nedovoljni kapaciteti. Naime, poslove interne revizije trenutno obavlja devet osoba iako je aktom o sistematizaciji predviđeno 13 radnih mesta. Ovakvo stanje onemogućava adekvatnu kontrolu finansijskog poslovanja. Dodatno, budući da Služba predlaže preporuke za otklanjanje nepravilnosti nakon revizije, ne postoje adekvatni mehanizmi da se osigura njihovo sprovođenje. Subjekti revizije imaju rok da sprovedu preporuku, posle

73 Uputstvo za sprovođenje postupaka javnih nabavki Ministarstva unutrašnjih poslova. <<http://goo.gl/CJS1bY>>

74 „Zakon o javnim nabavkama”, član 22.

75 Izveštaj sa sastanka sa predstavnicima MUP-a, 15. oktobar 2015.

76 Isto.

77 „Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru.” *Sl. glasnik RS*, br. 99/2011.



čega su dužni da obaveste Službu interne revizije o statusu preporuke, ali ih ona ne može naterati da preporuke sprovedu u delo. Situacija bi trebalo donekle da se popravi nakon izmena propisa o unutrašnjem uređenju od 28. avgusta 2015. godine, kojim je uređeno da Služba ima mogućnost da alarmira Sektor unutrašnje kontrole policije u slučaju da je tokom revizije uočila elemente krivičnih dela.⁷⁸

Pored Službe interne revizije, Državna revizorska institucija ima nadležnosti da kontroliše finansijsko poslovanje MUP-a. Međutim, budući da i DRI ima veoma limitirane kapacitete, a veoma široke nadležnosti, do sada je poslovanje MUP-a dva puta bilo predmet revizije. Državna revizorska institucija je prvi put 2012. godine sprovedla reviziju finansijskih izveštaja MUP-a u delu koji se odnosi na plate zaposlenih i tom prilikom je utvrdila, pored manjih nepravilnosti, da ti izveštaji „po svim materijalno značajnim aspektima daju istinit i objektivan prikaz iskazanih rashoda“⁷⁹. Drugi put, Državna revizorska institucija je sprovedla reviziju svrsishodnosti korišćenja službenih vozila svih direktnih korisnika budžeta u 2012. godini, pa tako i MUP-a. U tom postupku utvrđeno je da postoje nedostaci u kontrolnim mehanizmima unutar MUP-a, te da su skoro svi analizirani putni nalozi iz pomenutog perioda bili formalno neispravni, što ukazuje na to da postoji rizik od zloupotrebe službenih vozila.⁸⁰

Preporuke

1. Treba osigurati veću transparentnost finansijskog poslovanja tako što bi MUP javnosti redovno, a najmanje jednom godišnje, stavljao na uvid: (i) programske ciljeve, planirane aktivnosti i indikatore iz programskog budžeta MUP-a; (ii) finansijske planove za tekuću godinu uz projekcije za sledeću fiskalnu godinu; (iii) izveštaj o prihodima i rashodima, sa novčanim tokovima; (iv) izveštaj o vrednosti imovine i obaveza.
2. Treba uspostaviti mehanizam za praćenje isplate novčanih kazni i penala po rešenju sudova radi sprovođenja analize i utvrđivanja propusta, te preduzimanje koraka da se nedostaci otklone i smanje izdaci za ove potrebe.
3. Što pre treba sprovesti u delo preporuku Službe interne revizije o potrebi da se propišu standardi za opremu koju policija nabavlja kako bi se sprečile manipulacije prilikom pripreme tehničkih specifikacija i, na taj način, favorizovanje pojedinih ponuđača.
4. Treba osigurati da postupanje organizacionih jedinica unutar MUP-a bude u skladu sa preporukama Službe interne revizije kako bi se otklonili uočeni nedostaci u finansijskom poslovanju.

78 Izveštaj sa sastanka sa predstavnicima MUP-a, 15. oktobar 2015.

79 Državna revizorska institucija. *Izveštaj o reviziji sastavnih delova finansijskih izveštaja Ministarstva unutrašnjih poslova za 2012. godinu*. Beograd: DRI, 2013: 5.

80 Državna revizorska institucija. *Izveštaj o reviziji svrsishodnosti: upravljanje službenim vozilima direktnih korisnika budžeta Republike Srbije*. Beograd: DRI, 2014: 53.



UNUTRAŠNJA KONTROLA

Ne postoji jedinstven sistem unutrašnje kontrole policije. Rad Sektora unutrašnje kontrole policije i dalje je ugrožen diskrecionim ovlašćenjima ministra unutrašnjih poslova.

Učinkovita unutrašnja kontrola bi trebalo da podrazumeva zakonski utvrđenu trojaku nezavisnost organizacione jedinice koja sprovodi kontrolu u (i) organizacionu nezavisnost, tako da su zakonski uređene nadležnosti, ovlašćenja i odnos prema ostalim organizacionim jedinicama; (ii) operativnu nezavisnost, tako da telo koje sprovodi kontrolu može sve svoje zadatke da realizuje samostalno, ne oslanjajući se na kapacitete drugih; (iii) finansijsku nezavisnost, tako da postoji poseban operativni fond za realizaciju aktivnosti kontrole. Nacrtom Zakona o policiji nijedan od pomenutih elemenata nije ispunjen u potpunosti.

U nastavku teksta su predočene manjkavosti uređenja unutrašnje kontrole policije u Srbiji i Nacrta zakona o policiji.

Ne uspostavlja se sistem unutrašnje kontrole

Nacrtom zakona o policiji nisu ispunjeni međunarodni pojmovni i organizacioni standardi unutrašnje kontrole.

Prema Nacrtu zakona o policiji (član 223) unutrašnju kontrolu policije i drugih zaposlenih u MUP-u obavlja Sektor unutrašnje kontrole. Nacrtom zakona SUK-u je omogućeno da se bori protiv korupcije u celom Ministarstvu, a ne samo u Direkciji policije, što je do sada bio slučaj. To je dobro rešenje. Međutim, nigde u Nacrtu zakona koji uređuje rad unutrašnje kontrole ne postoji stav da je SUK samostalna i nezavisna organizaciona jedinica u Ministarstvu, što je ključno za razvoj integriteta policije i smanjenje korupcije. Pri tome, predmet unutrašnje kontrole ograničen je na kontrolu zakonitosti zaposlenih u Ministarstvu i borbu protiv korupcije. Oblasti kao što su procena (i) primena profesionalnih standarda u MUP-u, (ii) poštovanje administrativnih procedura i (iii) funkcionisanje organizacije u celini nalaze se izvan domena rada SUK-a. Štaviše, postoji dodatna opasnost da neće biti usvojen podzakonski propis kojim se utvrđuju oblici i način vršenja unutrašnje kontrole, koji ne postoji ni za važeći Zakon o policiji iako je prošlo deset godina od njegovog usvajanja.

U Nacrtu zakona ne spominje se nijedna druga organizaciona jedinica osim Sektora koja bi bila nadležna za unutrašnju kontrolu. Logično je zaključiti da će onda samo Sektor biti zadužen da obavlja zadatke unutrašnje kontrole. Međutim, u praksi je drugačije, jer postoje još četiri organizacione jedinice koje se bave istom ili sličnom temom, pri čemu su one formirane na osnovu podzakonskih propisa ili internih propisa. Naime, u Nacrtu zakona nisu razgraničene nadležnosti Sektora unutrašnje kontrole, Odeljenja za kontrolu zakonitosti u radu u Policijskoj upravi za Beograd i u Upravi policije, te Odseka za kontrolu zakonitosti u Žandarmeriji i Biroa za pritužbe i predstavke u Kabinetu ministra. Ne postoji



nijedna odredba u Nacrtu zakona o policiji koja uređuje koordinaciju između različitih organizacionih jedinica. Time se ne rešava problem preklapanja nadležnosti.⁸¹

Akcionim planom za sprovođenje antikorupcijske strategije predviđeno je normativno i operativno objedinjavanje kontrole zakonitosti postupanja policije i drugih organizacionih jedinica u Sektoru unutrašnje kontrole.⁸² Međutim, akti koji bi trebalo da objedine postupak unutrašnje kontrole policije nisu usvojeni. Rok je istekao u martu 2014. godine. Usvajanjem tih akata bila bi ostvarena glavna institucionalna promena predviđena antikorupcijskom strategijom, koja treba da smanji korupciju u policiji. To je pripajanje Odeljenja za kontrolu zakonitosti rada Sektoru unutrašnje kontrole. Ovakva promena može delimično uticati na smanjenje korupcije u policiji, jer do sada nisu uspostavljeni mehanizmi horizontalne koordinacije između unutrašnjih kontrolora u MUP-u. Primećeno je da predstavnici SUK-a ne odobravaju objedinjavanje svih unutrašnjih kontrolora policije, jer je priroda njihovog posla različita.⁸³ Štaviše, ideja o pripajanju Odeljenja za kontrolu zakonitosti Sektoru unutrašnje kontrole urađena je bez prethodne analize i bez ulaženja u sadržaj i posledice pripajanja.⁸⁴

Javnost rada Sektora skoro da nije ni pomenuta Nacrtom zakona. Građani imaju pravo da znaju šta se dešava sa korumpiranim pojedincima u MUP-u ili sa onim koji su prekoračili policijska ovlašćenja, zbog čega cure operativni podaci iz policije, koji delovi policije su posebno rizični kada je reč o korupciji i ko je zadužen za to da kontroliše sve pripadnike MUP-a. Veću javnost u radu i bolju kontrolu SUK-a moguće je postići tako što će podaci u vezi sa radom Sektora biti uvek dostupni na njihovoj internet stranici ukoliko to nije u suprotnosti sa zakonima koji uređuju zaštitu i tajnost podataka. Potrebno je najmanje jednom godišnje objavljivati zbirni izveštaj o postupanju i rezultatima rada SUK-a, uključujući u to i detaljan uvid u podatke koji su posebno interesantni za kontrolore rada MUP: profil oštećenih, profil osumnjičenih. Takođe, veća javnost bi se mogla postići kada bi načelnika SUK-a podnosio redovne i vanredne izveštaje o radu Sektora unutrašnje kontrole direktno poslanicima Narodne skupštine.

Ugrožena je nezavisnost Sektora unutrašnje kontrole

Nacrt zakona o policiji ne stvara dovoljne i neophodne pretpostavke za nezavisan rad SUK-a. Ministar unutrašnjih poslova i dalje može da spreči istragu SUK-a i dodeli je drugoj organizacionoj jedinici u policiji. Za razliku od važećeg Zakona o policiji u kome je to eksplicitno navedeno, u Nacrtu zakona (član 228) ovo je urađeno na mnogo „elegantniji“ način. Naime, ministar može da zaduži drugu nadležnu organizacionu jedinicu da vrši unutrašnju kontrolu policije ako to prevazilazi mogućnosti SUK-a koji je,

81 Pogledati: Milosavljević, Bogoljub i Saša Đorđević. Korupcija u sektoru bezbednosti: unutrašnja kontrola. U: *Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije*. Petrović, Predrag (ur.). Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013: 96. <<http://goo.gl/c41f8b>>.

82 Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, mera 3.5.2.1., avgust 2014.

83 Đorđević, Saša. Policija. U: *Alternativni izveštaj o sprovođenju antikorupcijske strategije*. Đorđević, Saša (ur.). Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Udruženje tužilaca Srbije, 2015: 64–65. <<http://goo.gl/IC3FEI>>.

84 Izveštaj sa sastanka sa predstavnicima MUP-a, 15. oktobar 2015.



prema slovu Nacrta zakona (član 223), zadužen da vrši unutrašnju kontrolu policije i drugih zaposlenih u Ministarstvu. U Nacrtu zakona postoji samo preporuka da ta druga organizaciona jedinica koja preuzima ulogu unutrašnjeg kontrolora saraduje sa Sektorom, ali nije u obavezi da to čini. Pored toga, ministru je ostavljena mogućnost da Sektoru daje smernice, uputstva i naloge za rad. Dobro je što ovo diskreciono ovlašćenje ministra ne važi u slučajevima kada javni tužilac pokrene krivični postupak protiv zaposlenog u MUP-u.

Ovako uspostavljena unutrašnja kontrola MUP-a limitirana je, jer umnogome zavisi od diskrecionih ovlašćenja ministra unutrašnjih poslova. U praksi takva unutrašnja kontrola najčešće izbegava da istražuje korupciju među policijskim službenicima na višim pozicijama, za koje postoje indicije da su povezani sa organizovanim kriminalom.

Nove antikorupcijske mere nisu dovoljno precizne

Novе antikorupcijske mere koje su predviđene Nacrtom zakona (član 229) nisu zadovoljavajuće i precizno propisane.⁸⁵

Primena testa integriteta u Nacrtu zakona propisana je isuviše opšte i izaziva najviše dilema. Celokupna materija treba da bude uređena posebnim propisom, koji treba da donese Ministar u roku od godinu dana nakon što na snagu stupi Zakon o policiji. To nije dobro rešenje iz dva razloga. Nacrtom zakona nisu postavljeni zaštitni mehanizmi koji bi trebalo da onemoguće zloupotrebe u praksi. Test integriteta treba da sprovodi telo koje poseduje nesumnjivi institucionalni integritet i nezavisnost, što nije slučaj sa SUK-om u Srbiji. Takođe, u SUK-u ne postoje tehnički kapaciteti za sprovođenje ove mere.

Okvir 4: Šta ne piše u Nacrtu zakona o policiji o novim antikorupcijskim merama?

Test integriteta će se sprovoditi na osnovu indicija da je neki policijski službenik ili zaposleni u Ministarstvu korumpiran. Prvobitno je planirano da primena testa integriteta bude deo Zakona o krivičnom postupku, ali je za sada odlučeno da postoji opšta odredba u novom Zakonu o policiji, a da primena bude uređena podzakonskim propisom. Još uvek nije rešena dilema o tome da li će testiranje integriteta biti korišćeno isključivo u obaveštajne svrhe, za prikupljanje podataka, ili kao dokazno sredstvo. Kontrola imovnog stanja i provera imovine, kao nova antikorupcijska mera, biće vezana za zaposlene u Ministarstvu koji se nalaze na rukovodećim položajima (načelnici odeljenja, uprava, službi). To je suštinski finansijska istraga zbog čega je u budućnosti potrebno pojačati kapacitete SUK-a. Planirana je izrada registra rizika od pojave korupcije u policiji, kao i softver. Početna tačka za izradu ovih antikorupcijskih alatki biće rumunsko iskustvo. Predstavnici SUK-a nisu zadovoljni načinom na koji se njihove preporuke o disciplinskoj odgovornosti sprovode u praksi, zbog čega će postojati obaveza (tako se planira) da rukovodioci u policiji i Ministarstvu moraju da postupaju po preporuci Sektora.⁸⁴

85 Izveštaj sa sastanka sa predstavnicima MUP-a, 15. oktobar 2015.



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

Nacrtom zakona predviđeno je da će SUK moći da proverava imovinsko stanje rukovodilaca i osoba koji rade na pozicijama u Ministarstvu gde postoje visoki rizici od pojave korupcije, što će biti utvrđeno prethodnom analizom rizika od pojave korupcije. Rukovodioci su dužni da prijave promene svog imovinskog stanja nadležnoj organizacionoj jedinici. I ova antikorupcijska mera biće dodatno uređena podzakonskim aktom, što nije dobro rešenje. Nije jasno koje će podatke da sadrži imovinski karton, ali ni na koji način će se koristiti ti podaci, koji mogu biti meta različitih zloupotreba. To je naročito problematično ako se podzakonskim aktom propiše da podaci neće biti u potpunosti javni ili će biti javni samo delimično (što je takođe nepoznanica).

Unutrašnja kontrola policije nema odgovarajuće ljudske, materijalne i finansijske kapacitete

Trenutno su u SUK-u zaposlene 94 osobe⁸⁶, što je pet osoba više nego 2013. godine. To nije dovoljan broj ljudi za kontrolu 44.546 pripadnika Ministarstva, s obzirom na to da Nacrt zakona o policiji proširuje kontrolu ulogu SUK-a na sve zaposlene u MUP-u. Planirano je postepeno dodatno zapošljavanje, po 20 novih osoba godišnje.⁸⁷

U regionalnim centrima SUK-a u Beogradu, Nišu i Kragujevcu ne postoji odgovarajući prostor za rad, dok je tehnička oprema na kojoj zaposleni rade zastarela. Regionalni centar u Novom Sadu jedini je izuzetak. Država je obavezna da obezbedi odgovarajuće finansijske i materijalne resurse organima unutrašnje kontrole.⁸⁸

Ne postoje jasni pokazatelji o kapacitetima unutar SUK-a koji bi bili dovoljni za kontrolu trošenja budžetskih sredstava. U praksi, SUK upućuje zahteve Službi interne revizije da proveri moguće nepravilnosti u radu MUP-a. Saradnja SUK-a i Službe interne revizije kvalitetnija je nakon usvajanja Akcionog plana antikorupcijske strategije u avgustu 2013. godine. U februaru 2014. godine Služba interne revizije pokrenula je inicijativu za uspostavljanje saradnje i koordinacije rada sa Sektorom unutrašnje

86 Izveštaj sa sastanka sa predstavnicima MUP-a, 15. oktobar 2015.

87 Ministarstvo unutrašnjih poslova. *Izveštaj o stanju u sedištu Ministarstva povodom sprovođenja Plana integriteta MUP-a*. Beograd, 5. 10. 2015: 10.

88 European Partners against Corruption. *Police Oversight Principles*. Laxenburg: European Partners against Corruption, 2012: 7.



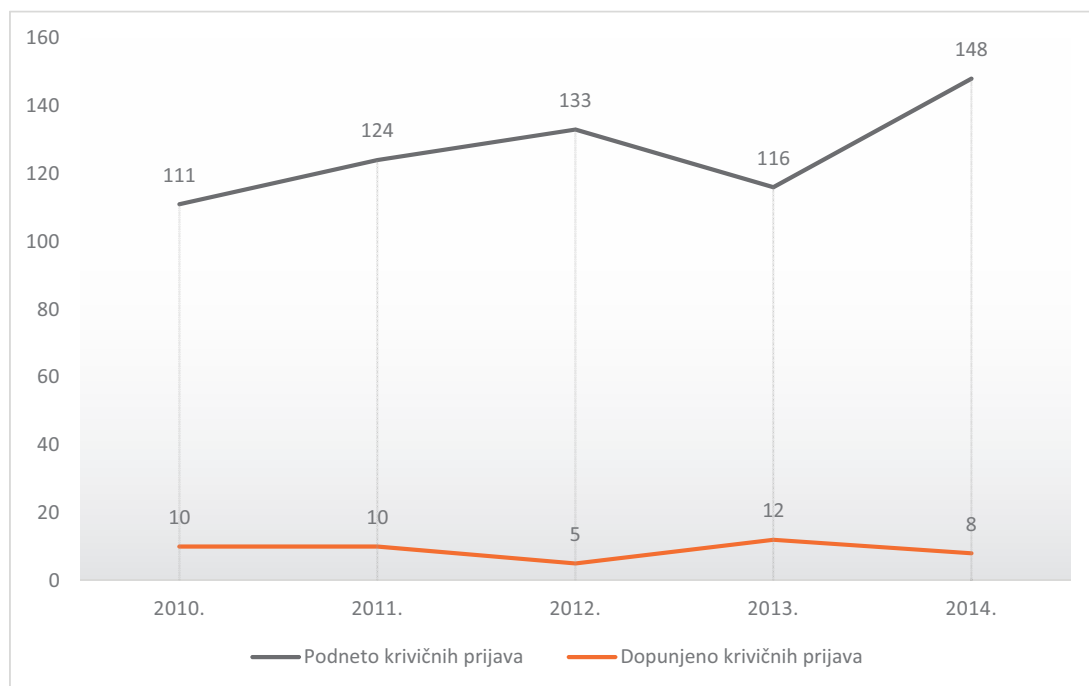
kontrole policije. Izrađen je obrazac za komunikaciju ova dva unutrašnja kontrolora policije radi utvrđivanja slabosti tokom sprovođenja Akcionog plana. Kabinet ministra unutrašnjih poslova potvrdio je taj obrazac krajem marta 2014. godine. Ovim je delimično načinjen prvi korak u objedinjavanju unutrašnjih kontrolora policije. Još uvek ne postoje dovoljna saradnja i komunikacija sa ostalim kontrolorima.⁸⁹

Ujednačen operativni rad Sektora unutrašnje kontrole

Uočen je blagi porast broja podnetih krivičnih prijava u periodu od 2010. do 2014. godine (grafikon 5). Međutim, najveći broj krivičnih prijava SUK-a do kraja 2012. godine odnosio se na krivično delo zloupotrebe službenog položaja iako je tokom 2012. godine taj broj znatno smanjen. Prema izveštaju Evropskog parlamenta za Srbiju, definicija krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja nije uskladenjena sa evropskim standardima. Pod ovim krivičnim delom moguće je podrazumevati različita dela, te nije jasno šta je, u stvari, zloupotreba položaja, odnosno koja ovlašćenja policijski službenik poseduje prema Zakonu o policiji. Najzastupljeniju vrstu krivičnih dela korupcije, pored zloupotrebe službenog položaja, predstavljaju falsifikovanje službenih isprava, primanje mita, te neovlašćena proizvodnja i stavljanje u promet opojnih droga.

Grafikon 5: Broj podnetih krivičnih prijava protiv policajaca u periodu od 2010. do 2014. godine

[Izvor: Godišnji rezultati rada SUK-a]



89 Đorđević, Saša. Policija. U: *Alternativni izveštaj o sprovođenju antikorupcijske strategije*. Đorđević, Saša (ur.). Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Udruženje tužilaca Srbije, 2015: 6. <<http://goo.gl/IC3FEI>>.



Preporuke

1. Obavezno treba formirati nezavisnu i samostalnu organizacionu jedinicu unutar Ministarstva koja će obavljati poslove unutrašnje kontrole, uključujući u to i proveru ispunjenosti prioriteta Ministarstva i profesionalnog rada policije.
2. Potrebno je zakonski urediti odnose između unutrašnjih kontrolora u Ministarstvu ili pak objediniti sve nadležnosti unutrašnje kontrole u jednu organizacionu jedinicu, uključujući u to i vođenje centralnog registra za prijem pritužbi i predstavki na rad svih zaposlenih u Ministarstvu.
3. Obavezno je zakonski urediti javnost rada organizacione jedinice koja obavlja poslove unutrašnje kontrole Ministarstva, tako što će izveštaji o radu biti objavljeni na internet prezentaciji Ministarstva, predstavljeni javnosti i nadležnom Odboru za unutrašnje poslove Narodne skupštine.
4. Neophodno je odložiti primenu testa integriteta do trenutka ispunjenja svih preduslova za učinkovito sprovođenje ove antikorupcijske mere: (i) obavezati zakonom da će testiranje biti u skladu sa principima zaštite ljudskih prava i uvažavanjem profesionalnog integriteta subjekta testiranja; (ii) propisati zakonom da samo sudija za prethodni postupak, na osnovu dobro obrazloženog predloga načelnika SUK-a, pri čemu ni na jedan drugi dokazni način nije moguće pronaći podatke o koruptivnoj radnji, može da naredi primenu testa integriteta; (iii) zabraniti zakonom podsticanje činjenja krivičnog dela prilikom primene testa integriteta; (iv) propisati zakonom to prema kome je moguće primeniti testiranje; (v) upoznati sve policajce sa testom integriteta pre njegove upotrebe, pri čemu je potrebno objasniti cilj i svrhu ove antikorupcijske mere; (vi) tehnički opremiti i obučiti zaposlene u SUK-u za primenu testa integriteta.
5. Potrebno je pokrenuti javnu raspravu prilikom izrade i usvajanja podzakonskog akta kojim se uređuju oblici i način primene testa integriteta, sprovođenja analize rizika i vršenja kontrole promene imovinskog stanja.
6. Zbog jačanja kontrole i odgovornosti SUK-a neophodno je zakonom propisati da analizu rizika od pojave korupcije u policiji razmatra ministar unutrašnjih poslova i nadležni Odbor za unutrašnje poslove Narodne skupštine.



SPOLJAŠNJI NADZOR

Nacrt zakona o policiji uvodi značajne novine koje mogu da unaprede parlamentarni nadzor rada policije. Spoljašnji nadzor i dalje je više formalan, nego suštinski.

Spoljašnja kontrola i nadzor policije u širem smislu podrazumeva kontrolu koju vrše Narodna skupština, prvenstveno Odbor za odbranu i unutrašnje poslove, te Zaštitnik građana, Poverenik, Državna revizorska institucija, Agencija za borbu protiv korupcije, nadležni sudovi, policijski sindikati, kao i OCD. Smisao spoljašnje kontrole i nadzora je da spreči samovolju policije kao moćnog aparata sile, da je učini odgovornijom i poveća njen integritet.

U nastavku teksta predočena je analiza spoljašnjeg nadzora rada policije.

Limitiran je rad Odbora za odbranu i unutrašnje poslove

Tokom 2015. godine održana je 21 sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove. Većina sednica bila je posvećena raspravama o zakonima koji su u nadležnosti Odbora, kao i potvrđivanju međunarodnih sporazuma. Aktuelni saziv Odbora počeo je redovno da razmatra informacije o radu MUP-a, što do sada nije bio slučaj. Informacija o radu MUP-a bila je tema dve sednice Odbora u toku 2015. godine. Na 30. sednici, održanoj 10. marta 2015. godine, jednoglasno je usvojena Informacija o radu MUP-a u periodu od oktobra do decembra 2015. godine, dok je na 41. sednici, održanoj 15. jula 2015. godine, jednoglasno usvojena Informacija o radu MUP-a u period od aprila do juna 2015. godine. Izveštaji sa ovih sednica su veoma šturi i u njima se ne obrazlaže zbog čega je Informacija o radu MUP-a jednoglasno usvojena, te da li je bilo nekih zamerki i pitanja narodnih poslanika članova Odbora, tako da javnost ostaje uskraćena za te podatke.

Informacije o radu MUP-a ograničene su na stanje bezbednosti. Odbor dobija na usvajanje Informaciju o radu MUP-a, ali ne dobija na razmatranje i usvajanje godišnje izveštaje MUP-a, kao ni informacije o ljudskim resursima i javnim nabavkama u kojima se kao naručilac javlja MUP. Problematično je što Informacije o radu MUP-a Odboru stižu kasno, te članovi Odbora nemaju dovoljno vremena da se sa njima detaljno upoznaju, tj. najčešće se upoznaju sa delovima koje njih konkretno zanimaju. Informacije o radu MUP-a koje usvaja Odbor nisu dostupne javnosti.⁹⁰

Odbor nema široke nadležnosti u kontroli policije i oni se u praksi svode na usvajanje Informacija o radu MUP-a i stavljanja amandmana na relevantne zakone. Primera radi, Odbor ne kontroliše kako policija sprovodi posebne dokazne radnje, represiju koju policija vrši nad pritvorenim ljudima, kao i način izbora rukovodilaca sektora u MUP-u.⁹¹ Nacrtom zakona o policiji (član 221) predviđena su znatno

⁹⁰ Intervju, Vladimir Đukanović, narodni poslanik i član Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, 23. septembar 2015. godine.

⁹¹ Isto.



veća ovlašćenja Odbora, koja u praksi mogu da pojačaju njegovu kontrolnu i nadzornu ulogu. Tako je, na primer, predviđena mogućnost da Odbor kontroliše primenu posebnih dokaznih radnji.

Okvir 5: Uloga koju Parlament ima u kontroli policije prema Nacrtu zakona o policiji

Narodna skupština obavlja nadzor rada Ministarstva neposredno i posredstvom nadležnog Odbora za unutrašnje poslove (u daljem tekstu: Odbor).

Odbor naročito:

- 1. razmatra polugodišnje i vanredne izveštaje o stanju bezbednosti u Republici Srbiji;*
- 2. razmatra polugodišnje i vanredne izveštaje o radu Ministarstva;*
- 3. razmatra godišnje izveštaje o radu Sektora unutrašnje kontrole;*
- 4. nadzire zakonitost trošenja budžetskih i drugih sredstava za rad;*
- 5. nadzire zakonitost sprovođenja posebnih dokaznih radnji definisanih u Zakoniku kojim se uređuju krivični postupak, mere ciljane potrage i testa integriteta;*
- 6. nadzire poštovanje političke, ideološke i interesne neutralnosti rada Policije;*
- 7. utvrđuje činjenice o uočenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu Ministarstva i o tome donosi zaključke;*
- 8. izveštava Narodnu skupštinu o svojim zaključcima i predlozima.*

Ministar, ili lice koje on ovlasti, podnosi Odboru polugodišnji izveštaj o stanju bezbednosti u Republici Srbiji, kao i polugodišnji izveštaj o radu Ministarstva.

Ministarstvo, po potrebi ili na zahtev Odbora, podnosi Odboru i vanredne izveštaje.

Problematično je to što Odbor još nije od MUP-a dobio Nacrt novog Zakona o policiji, kao i to što nijedna sednica Odbora u toku 2015. godine nije bila posvećena novom Zakonu o policiji, koji je sistemski zakon izuzetno značajan za buduće funkcionisanje policije. Na 40. sednici Odbora od 16. jula 2015. godine, raspravljano je o amandmanima na Zakon o izmenama i dopunama Zakona o policiji. Od 14 amandmana narodnih poslanika na predlog Zakona, Odbor je prihvatio pet i podneo svoja dva amandmana.

Intervjuisani poslanici koji su članovi Odbora smatraju da je saradnja Odbora sa MUP-om dobra i da je MUP veoma kooperativan, ali da Odbora nema velike nadležnosti prilikom kontrolisanja rada MUP-a. Takođe, ne postoji posebna saradnja Odbora sa drugim kontrolnim telima, poput Zaštitnika građana i Poverenika, osim upoznavanja sa njihovim redovnim godišnjim izveštajima.⁹² Još uvek je potrebno povećati znanje poslanika o kontroli policije i ojačati stručnu podršku poslanicima radi sprovođenja efektivnog nadzora.

⁹² Intervju, Dubravka Filipovski, narodna poslanica i članica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, 21. septembar 2015. godine.



Nedovoljno korišćenje poslaničkih pitanja

Narodni poslanici imaju mogućnost da koriste raznovrsne kontrolne i nadzorne instrumente, kao što je postavljanje poslaničkih pitanja. Problem predstavlja činjenica da je poslanicima Poslovníkom Narodne skupštine u velikoj meri ograničena mogućnost postavljanja poslaničkih pitanja.⁹³ Naime, poslanička pitanja se mogu postavljati samo poslednjeg četvrtka u mesecu na sednici koja je u toku, i to u periodu od 16 do 19 časova.

Analizom dostupnih podataka na internet prezentaciji Narodne skupštine utvrđeno je da se poslanička pitanja ne objavljuju redovno, te da postoje samo podaci za poslanička pitanja postavljena u maju 2014, julu 2014. i u julu 2015. godine.

Zbog činjenice da je evidencija o postavljenim poslaničkim pitanjima netransparentna i neredovna, nije moguće izvesti zaključak o tome u kojoj meri poslanici iskorišćavaju svoje, Poslovníkom vrlo restriktivno određeno, pravo na postavljanje poslaničkih pitanja. Pojedini narodni poslanici smatraju da je način postavljanja poslaničkih pitanja loše koncipiran i da ograničava.⁹⁴

Dobra saradnja Ministarstva unutrašnjih poslova sa institucijom Zaštitnika građana

Zaštitnik građana kontroliše rad MUP-a tako što postupa po pritužbama građana, odnosno inicira postupak kontrole kada smatra da za to ima potrebe.

U Nacrtu zakona o policiji Zaštitnik građana nije eksplicitno izdvojen kao organ ustavnog ranga koji kontroliše zakonitost i pravilnost rada policije, što je slabost ovog Nacrta. Moguće je samo pretpostaviti da su autori Nacrta zakona posmatrali Zaštitnika građana iz ugla nezavisnog državnog organa nadležnog za poslove nadzora (član 220).

Predstavnici kancelarije Zaštitnika građana smatraju da je saradnja sa MUP-om konstantno veoma dobra i da se MUP po svojoj spremnosti da saraduje izdvaja u odnosu na ostale organe.⁹⁵

Zaštitnik građana je tokom 2014. godine u resoru unutrašnjih poslova primio 330 pritužbi, u kojima su podnosioci ukazivali na 349 povreda prava. Od 32 postupka koja je Zaštitnik vodio, više od polovine okončano je upućivanjem preporuka u skraćenom kontrolnom postupku, a u ostalim slučajevima Zaštitnik je vodio kontrolni postupak i uputio jednu preporuku. Sve preporuke Zaštitnika su prihvaćene i

93 „Poslovník Narodne skupštine.” *Sl. glasnik RS*, br. 20/2012 – prečišćen tekst.

94 Intervju, Vladimir Đukanović, narodni poslanik i član Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, 23. septembar 2015. godine.

95 Intervju, predstavnik kancelarije Zaštitnika građana, 2. oktobar 2015. godine.



izvršene.⁹⁶ Iako iz godine u godinu postoji tendencija povećanja broja pritužbi, njihov broj se povećava i u odnosu na druge organe, ne samo u odnosu na MUP.⁹⁷

Značajan deo pritužbi građana na MUP odnosi se na neblagovremeni rad na upravnim poslovima (izdavanje ličnih dokumenata i slično), zatim na prijem u radni odnos u MUP-u. Što se konkretno policije tiče, jedan deo pritužbi odnosi se na postupanje saobraćajne policije, na neefikasno postupanje prilikom razjašnjavanja krivičnih dela i na postupanje po krivičnim prijavama, kao i na prekoračenje policijskih ovlašćenja.⁹⁸

Ministarstvo unutrašnjih poslova je Zaštitniku građana uputilo Nacrt zakona o policiji u julu 2015. godine, o kome je Zaštitnik dostavio Mišljenje MUP-u tokom avgusta 2015. godine⁹⁹, ali kancelarija Zaštitnika nije o tome dobila nikakvu povratnu informaciju od MUP-a.¹⁰⁰

Unapređena saradnja Poverenika sa Ministarstvom unutrašnjih poslova

Kontrola koju Poverenik vrši nad radom MUP-a odnosi se na poštovanje dva zakona: Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

Poverenik korektno i kontinuirano saraduje sa MUP-om u vezi sa primenom oba navedena zakona, a značajno je poboljšao i saradnju u vezi sa primenom Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u odnosu na početak primene ovog zakona 2009. godine.¹⁰¹

Žalbe protiv MUP-a koje su tražioci informacija podnosili Povereniku odnosile su se najčešće na nespremnost MUP-a da pruži informacije o određenim operativnim aktivnostima policije, merama odgovornosti preduzetih protiv policijskih službenika i bezbednosnim procenama za održavanje određenih skupova.¹⁰²

Tokom 2014. godine MUP je, u odnosu na druga ministarstva, imao najveći broj zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, a žalba protiv MUP-a izjavljena je Povereniku u odnosu na svaki osmi zahtev.¹⁰³ Takođe, prema raspoloživim podacima Poverenika, MUP je postupio po rešenjima Poverenika u oko 90 odsto slučajeva, a takođe je redovno podnosio Povereniku i izveštaje o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.¹⁰⁴

96 Redovni godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu. <<http://goo.gl/3VfDDi>>.

97 Intervju, predstavnik kancelarije Zaštitnika građana, 2. oktobar 2015. godine.

98 Isto.

99 Zaštitnik građana. *Mišljenje Zaštitnika građana o Nacrtu zakona o policiji*. <<http://goo.gl/ACNVkh>>

100 Intervju, predstavnik kancelarije Zaštitnika građana, 2. oktobar 2015. godine.

101 Odgovori Kancelarije Poverenika na upitnik BCBP-a, 2. oktobar 2015. godine.

102 Isto.

103 Isto.

104 Isto.



Što se tiče stepena postupanja u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, tokom 2013. godine protiv MUP-a Povereniku je podneto 47 žalbi, tokom 2014. godine 48 žalbi, dok je tokom 2015. godine do dana dobijanja odgovora na upitnik BCBP-a Poverenik primio 27 žalbi protiv MUP-a.¹⁰⁵

Poverenik je tokom više postupaka nadzora rada MUP-a utvrdio postojanje različitih oblika nedozvoljene obrade podataka o ličnosti, odnosno utvrdio nedostatke u zaštiti podataka o ličnosti, kao i neovlašćen pristup policijskih službenika podacima o ličnosti sadržanim u zbirkama podataka u Jedininstvenom informacionom sistemu MUP-a. U nekoliko predmeta utvrđeno je i curenje informacija iz policije, odnosno utvrđeno je da su određeni podaci o ličnosti sadržani u zbirkama podataka prosleđeni sredstvima javnog informisanja, povodom čega je Poverenik podneo krivične prijave nadležnom tužilaštvu.¹⁰⁶

Ministarstvo unutrašnjih poslova je blagovremeno dostavilo Povereniku godišnji izveštaj o broju zahteva za pristup zadržanim podacima. Međutim, problem je u tome što je MUP-u omogućeno da zadržanim podacima pristupa bez zahteva, a da podatke o takvim pristupanjima ne šalje Povereniku. Štaviše, broj pristupanja bez zahteva višestruko premašuje pristupanja sa zahtevom. Zbog toga je nadzor Poverenika obesmišljen.¹⁰⁷

Uspostavlja se saradnja sa Agencijom za borbu protiv korupcije

Agencija za borbu protiv korupcije, između ostalog, vrši nadzor nad sprovođenjem Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za sprovođenje te Strategije, kao i nad sprovođenjem plana integriteta koji donosi određeni organ.¹⁰⁸

Ministarstvo unutrašnjih poslova je 2013. godine donelo Plan integriteta i u toku 2015. godine Agenciji dostavilo Izveštaj o sprovođenju Plan integriteta, ali je taj izveštaj više opisan, nego što sadrži konkretne mere koje je MUP sproveo, te ne prati model formata za izradu izveštaja koji je sačinila Agencija.¹⁰⁹ Revizija Plana integriteta MUP-a biće izvršena ili krajem 2015. ili početkom 2016. godine, a očekuje se da sopstvene planove integriteta donesu i sve policijske uprave u Srbiji, budući da je za sada plan integriteta usvojilo samo Ministarstvo.¹¹⁰

Agencija je primila 27 predstavki u kojima se podnosioci žale na korupciju i postupanje zaposlenih u MUP-u. Predstavke su prosleđene SUKP-u, koji je obavestio Agenciju da su se pritužbe u 21 slučaju pokazale kao neosnovane, u dva slučaja je predloženo da se protiv policijskih službenika pokrene disciplinski postupak, dok je jedna predstavka prosleđena Bezbednosno-informativnoj agenciji, a dve

105 Isto.

106 Isto.

107 Pogledati: <<http://goo.gl/t7J8dS>>.

108 „Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije.” *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 – autentično tumačenje i 8/2015 – odluka US.

109 Intervju, Agencija za borbu protiv korupcije, 29. septembar 2015. godine.

110 Isto.



predstavke Direkciji policije. Agencija još čeka odgovor Sektora unutrašnje kontrole u vezi sa dve predstavke.¹¹¹

Dosadašnja praksa agencije pokazuje da funkcioneri MUP-a uglavnom poštuju obaveze iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, kao i one koje se odnose na podnošenje izveštaja o imovini i prihodima.¹¹²

Mišljenje policijskih sindikata o integritetu policije

Pojedini policijski sindikati smatraju da policija nije u stanju da suzbije korupciju unutar svojih redova jer ne postoji dobra strategija, a ni profesionalni kapaciteti za ozbiljno bavljenje tim problemom. Iako smatraju da korupcija postoji na „nižem nivou“, ozbiljniji vid korupcije je na rukovodećim pozicijama u MUP-u: ljudi iz policije trguju važnim informacijama, selektivno se primenjuju ovlašćenja, a sprovođenje javnih nabavki predstavlja plodno tlo za pojavu korupcije.¹¹³

Takođe, policijski sindikati smatraju da SUK nije kadrovski sposoban da se obračuna sa korupcijom u policiji. Naime, Sektor nema dovoljno zaposlenih da bi mogao efikasno da obavlja svoju funkciju.¹¹⁴ Zbog toga smatraju da je potrebno da se Sektor „otrgne od rada ministra i političkog uticaja i da bude van MUP-a“. Problematično je što Sektor, prema saznanjima nekih sindikata, u mnogo većoj meri istražuje nepravilnosti u radu „običnih“ policijskih službenika, a da se gotovo i ne bavi aferama iz vrha policije.

Policijske starešine često oslobađaju zaposlene disciplinske odgovornosti, čak i kada Sektor utvrdi nepravilnost. Pored toga, ako Sektor želi da slučaj „istera do kraja“, vrši se pritisak na starešinu da sprovede disciplinski postupak u konkretnom slučaju.¹¹⁵

Preporuke

1. Najavljenju reformu policije treba iskoristiti kao priliku da se uspostavi jasan pravni osnov za parlamentarni nadzor rada policije u sledećim oblastima: zakonitost trošenja budžetskih i drugih sredstava za rad; zakonitost sprovođenja posebnih dokaznih radnji definisanih u zakoniku kojim se uređuje krivični postupak, mere ciljane potrage i testa integriteta; poštovanje političke, ideološke i interesne neutralnosti rada policije.

111 Isto.

112 Isto.

113 Odgovori na upitnik BCBP-a, Sindikat srpske policije, oktobar 2015. godine.

114 Intervju, Policijski sindikat Srbije, 24. septembar 2015. godine.

115 Intervju, Sindikat srpske policije, 16. septembar 2015. godine.



2. Članove Odbora za odbranu i unutrašnje poslove treba sistematski edukovati o tome kako da koriste svoja ovlašćenja. Posebnu pažnju treba posvetiti pravilnom rukovanju poverljivim dokumentima. Ne samo da bi pohađanje takve obuke smanjilo rizik od curenja informacija već bi parlamentarci tako bili uvereni u to da izvršavanje njihovih pravno definisanih ovlašćenja neće biti štetno, već korisno za nacionalnu bezbednost i bezbednost građana.
3. Poslanike bi trebalo edukovati i stimulisati da aktivnije koriste instrumente poslaničkih pitanja, javnih slušanja, a po potrebi i anketnih odbora, odnosno komisija.
4. U novom Zakonu o policiji Zaštitnik građana treba da bude eksplicitno izdvojen kao kontrolni organ rada policije.
5. Potrebno je u postojeću praksu redovnih sastanaka policijskih sindikata i predstavnika MUP-a uvesti i temu odgovornosti rada policije, te na sastanke pozvati i Sektor unutrašnje kontrole. Potrebno je premostiti postojeće nepoverenje između policijskih sindikata i Sektora.

POINTPULSE

WESTERN BALKANS PULSE FOR POLICE INTEGRITY AND TRUST



www.pointpulse.net



[twitter.com/
POINTPULSEnet](https://twitter.com/POINTPULSEnet)