

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

КОРУПЦИЈА У СЕКТОРУ
БЕЗБЕДНОСТИ И НАЧИНИ
СУПРОТСТАВЉАЊА
ДИПЛОМСКИ РАД

Ментор:

Др Светлана Станаревић

доцент

Кандидат:

Нена Бургић

Београд, март 2017.

САДРЖАЈ:

УВОД.....	4
1. ДЕФИНИЦИЈА ПОЈАВЕ И УЗРОЦИ КОРУПЦИЈЕ	6
1.1. Појавни облици.....	7
1.1.1. Индивидуална корупција.....	8
1.1.2. Корупција на нижим нивоима власти – ситна корупција.	8
1.1.3. Корупција на вишим нивоима власти – системска корупција.....	9
1.2. Узроци корупције у РС	9
2. СЕКТОР БЕЗБЕДНОСТИ И КОРУПЦИЈА	11
2.1. Ризици корупције у безбедносном сектору.....	12
2.2. Корупција у јавној управи	13
3. КОРУПЦИЈА У ПОЛИЦИЈИ.....	14
3.1. Коруптивне методе.....	17
3.2. Последице корупције у полицији	19
3.3. Откривање	19
4. КОРУПЦИЈА У СФЕРИ ОДБРАНЕ И ВОЈСКЕ.....	20
4.1. Ризици корупције у одбрани и војсци	21
4.2. Мреже размене утицаја.....	22
5. КОРУПЦИЈА У БЕЗБЕДНОСНО - ОБАВЕШТАЈНИМ СЛУЖБАМА.....	23
5.1. Кварење обавештајног циклуса	23
5.2. Политизација рада.....	26
5.3. Етика обавештајног рада	27
6. КОНТРОЛА И БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	28
6.1. Успостављање унутрашње контроле.....	29

6.2.Национална стратегија за борбу против корупције	29
6.3.Институције за борбу против корупције.....	31
6.4.Супротстављање и резултати борбе против корупције у Србији.....	32
ЗАКЉУЧАК.....	35
ЛИТЕРАТУРА:.....	37

УВОД

Тема корупције у сектору безбедности је посебно добила на значају и пажњи последњих деценија. С обзиром на то да је корупција данас проблем са којим се готово све државе срећу, субјекти кривичних дела корупције проналазе нове методе и облике за своје деловање. Тиме корупција представља дело тешко за откривање и правно процесуирање починилаца. Починиоци успевају да избегну активности које их откривају и своје поступке привидно усклађују са важећим законима и прописима. Да би избегли кривичне санкције које се стално поопштравају, починиоци ових дела често раде у спрези са представницима власти и државних функција, а то је посебно изражено код земаља у развоју и транзицији, у које спада и Република Србија.

Као и свако друго друштвено штетно понашање, корупција је резултат стања у друштву. Што је криза друштва дубља, што су разлике у социјалном систему веће, већи су и изгледи да корупција постане преовлађујући параметар у друштву. Нагло сиромашење изазива бројне проблеме, почев од личних и породичних, који временом осликавају и односе целокупног друштва. Тако се и Република Србија суочила са кризом, која је довела до експанзије корупције у свим секторима, па и у сектору безбедности, која се даље одразила и на успоравање процеса транзиције.

Међутим, последњих година Србија је уложила знатне напоре да унапреди своју борбу против корупције. У томе је врло значајну улогу имала Европска унија, као чинилац притиска и средство условљавања Србије да предузме неопходне реформе. Ипак, свака земља, укључујући и Србију, треба да има на уму да све реформе спроводи ради унапређења квалитета живота и подизања стандарда својих грађана. Приступање Европској унији долази на крају, као потврда бољих услова у земљи.

Основни циљ овог рада јесте да се разјасне узроци, механизми и да се сагледају последице корупције, са освртом на Републику Србију, на основу одговарајуће литературе. То ће се у раду постићи анализом околности које претходе и фактора који су покретачи корупције. Разматрају се утицај и последице на друштво у целини, што може бити значајно за превенцију или ублажавање последица. Постављени циљ има велики значај, с обзиром да последице ових активности могу угрозити и основна

људска права и представљају још један фактор који угрожава стабилност друштва, угрожавајући егзистенцију становништва.

За потребе израде рада, основни метод који ће бити коришћен је метод анализе садржаја научних радова и других релевантних извора селектованих на основу истраживања корупције, као што су научни радови, публикације и извештаји државних органа, првенствено Агенције за борбу против корупције. Анализа узрока, последица и механизма корупције, као и борбе против корупције, могла би да послужи као полазна тачка у конструисању борбе против корупције, за коју се препоручује да буде континуираног карактера у циљу постизања жељених резултата

У првом поглављу, у циљу дефинисања појаве, разматраће се индивидуална корупција, као и корупција на нижим и вишим нивоима власти, као и узроци корупције у Републици Србији. У наредном поглављу, обрађиваће се ризици корупције у сектору безбедности и корупција у јавној управи. Након тога, појава корупције ће се обрађивати кроз различите секторе безбедности појединачно – корупција у полицији, у одбрани и војсци и у безбедносно – обавештајним службама. У последњем поглављу, приказано је како се Република Србија бори против корупције, кроз успостављање унутрашње контроле и релевантних докумената, конкретно – Националне стратегије за борбу против корупције. Уз то, наводе се и институције државе које у тој борби учествују, уз осврт на супротстављање проучаваној негативној друштвеној појави.

1. ДЕФИНИЦИЈА ПОЈАВЕ И УЗРОЦИ КОРУПЦИЈЕ

Корупција спада у појмове које је донекле тешко дефинисати јер се значење мења у временском, друштвеном и политичком контексту. Разматрајући термин *корупција* са етимолошког аспекта, он долази од "латинске речи *rumpere*, што дословно значи разбијање, ломљење, кидање, сугеришући да је нешто прекинуто. У прекидању односно ломљењу учествују барем две особе, односно за подмићивање мора постојати двоје – *cum rumpere*" (Aras, 2014).

Етимолошки је тешко разматрати дубље значење, јер из наведеног можемо видети да етимолошки аспект, односно тумачење порекла речи "корупција" не пружа дубље објашњење појаве и да није могуће уочити које су њене специфичности и у чему се разликује од других, случних појава које се одликују непоштењем.

Након разматрања етиолошког порекла речи, следи двојако схватање корупције: корупција као кршење моралне норме и корупција као кршење правне норме (Aras, 2014). Уколико се разматра корупција као кршење моралне норме, долази се до тога да је друштво напустило општеприхваћене, претпостављене врлине. Корупција представља патолошку појаву, у којој владајућа односно политичка елита свој лични интерес ставља изнад интереса политичке заједнице. Са овог становишта, корупција је неморална и штетна за политичку конституцију друштва. Упориште у оваквом схватању се може наћи и код Аристотела, који је говорио о "кварењу политичких поредака и коруптивним формама држава. Макијавели је анализирао губитак ваљаности грађанског морала и узорности водећих људи. Монтескје је анализирао узроке пада Рима, при чему је корупцију навео као процес који је био главни знак губитка моралне супериорности Рима" (Aras, 2014). Међутим, узимајући корупцију као "морално зло" (Aras, 2014) наилази се на друге проблеме, јер моралне категорије нису увек јасно дефинисане. Управо тај недостатак недовољно одређених моралних категорија се превазилази у правној дефиницији проучаване појаве. У модерним и демократским друштвима, корупција се не сматра само морално штетним појавама, већ и једним од "узрока нефункционисања државе" (Aras, 2014). Корупција је правом забрањено понашање, које је кажњиво у најстаријим законима. Корупција представља "кршење прохибитивне правне норме, углавном казненог права. Казнено право се бави корупцијом онда када други правни механизми друштвене регулације нису дали

очекиване резултате, само делимично штитећи највише вредности заједнице угрожене корупцијом" (Agas, 2014).

Легалистичке дефиниције корупцију означавају као "корумпирано понашање уколико се њиме крши неки формални стандард или правило понашања установљено од стране политичке власти и које је намењено регулисању поступка јавних службеника" (Илић, 2007). Под наведеним се сматра да је поступак јавног службеника "корумпиран уколико одступа од формалних дужности јавне функције ради стицања личних добитака" (Илић, 2007). Овакво дефинисање појма је такође било изложено критикама стручњака које се односе на, "истовремено преуско и прешироко одређење. Легалистичка дефиниција не обухвата све системске или посредне облике корупције" (Илић, 2007).

Постоје и понашања и поступци које грађани или службеници могу сматрати за коруптивне, али због малог значаја неће подлећи санкцији. У анализираној литератури, таква појава је означена као "бела корупција", која се "граничи са ситним знацима пажње и захвалности и само у ретким случајевима привлачи пажњу казненог правосуђа. "Сива корупција" представља појаву када јавност или јавни службеници одређено понашање сматрају корупцијом која потпада под правну санкцију, док друга страна такво понашање игнорише, сматрајући да се не ради о корупцији" (Илић, 2007).

1.1. Појавни облици

Појавни облици корупције релевантни за обраду ове појаве у сектору безбедности јесу индивидуална, корупција на нижим и на вишим нивоима власти. Индивидуална, односно корупција појединаца, не привлачи пажњу шире јавности и због тога се може дуже времена вршити. Корупција на нижим нивоима власти јесте појава у којој учествује више субјеката, они који је предлажу и они који је прихватају. Корупција на вишим нивоима власти јесте нешто са чиме се већина грађана сусреће и коју олако прихвата, углавном зато што њене последице не морају бити увек одмах видљиве.

1.1.1. Индивидуална корупција

Ради се о корупцији "малих, обичних људи који не привлаче пажњу и немају утицаја на ширу јавност" (Радановић, Булатовић, 2005). Корупција тих обичних људи, остаје далеко од публицитета других корупција чиме добија на "отпорности и трајању" (Радановић, Булатовић, 2005). Прво обележје индивидуалне корупције је "широка зона ризика. Може се рећи да се границе зоне ризика подударају с границама свакодневне комуникације. Стога готово да не постоји подручје људског деловања у којем нема ризика од суделовања у индивидуалној корупцији" (Радановић, Булатовић, 2005). Индивидуална корупција се углавном појављује као класично подмићивање. Ради се о ситуацијама "активног подмићивача, даваоца мита. У функцији пасивног подмићивача је прихватање иницијативе активног подмићивача и пристајање закључивања споразума о корупцији. Пасивни подмићивач остварује или захтева корист која представља његову личну корист" (Радановић, Булатовић, 2005).

Дакле, индивидуална корупција јесте углавном дискретна, јер се углавном врши између само два субјекта, где оба имају у сопственом интересу да ту радњу прикрију. Због мале могућности да се открије, овај појавни облик корупције јесте и најраспрострањенији. Немогућност откривања индивидуалне корупције повлачи и потешкоће у борби против исте. У пракси, индивидуалном корупцијом се сматра подмићивање с једне стране, односно прихватање чињења услуге или заобилажења процедура примаоца мита.

1.1.2. Корупција на нижим нивоима власти – ситна корупција

Претпоставља се да ће грађанин бити део корупције онда када му је потребна нека од "административних услуга које поједини актери пружају" (Илић, 2007). Ради се о ситуацијама које су типичне за корупцију, најчешће "издавање личних докумената и потврда, различитих дозвола или пак наплата мандатних казни" (Илић, 2007). У корупцији учествује више субјеката, они који је предлажу или је прихватају. "Дела у која су умешана лица на нижим нивоима власти често се у друштвима са ниским животним стандардом правдају ниским примањима. Корупцијом се тако долази до наводне „пуне цене“ услуге која је затражена. Уколико је при томе бирократија у датом

друштву неефикасна, понашање корумпираних лица ће се тумачити као друштвено прихватљиво, али и исплативо, зато што је одређени посао приведен крају за краће време. Најзад, а ту долазимо и до актера сектора безбедности Србије, ситном корупцијом избегавамо неку штетну последицу, рецимо, подношење пријаве или плаћање казне" (Илић, 2007).

1.1.3. Корупција на вишим нивоима власти – системска корупција.

На основу доступне литературе, закључак је да грађани системску корупцију доживљавају као "део свакодневице, па се тако не укидају ни уходане коруптивне шеме на вишим нивоима одлучивања" (Радановић, Булатовић, 2005). Иако не морају одмах бити видљиве, последице ситне корупције се не могу мерити са онима које настају када "носиоци власти наступају као актери корупције" (Радановић, Булатовић, 2005). Корупција је увек резултат указане прилике. Системску корупцију стварају околности. Може доћи до брисања граница и могућности да се корупција интегрише у друштвени, политички и економски систем. Системска корупција представља ситуацију у којој „институцијама и процесима рутински доминирају толико корумпирани појединци и групе да су другачије политике укинуте” (Илић, 2007).

1.2. Узроци корупције у РС

Узроци корупције могу бити видљиви у мањој или већој мери, али битно је нагласити да колико год да их има, они делују испреплетано. Као један од главних узрочника корупције у сектору безбедности, сматра се опсег дискреционих права јавног службеника, где се отвара могућност за подмићивање. Даље, утицај има и величина сектора безбедности, односно бројност државних службеника и оних који имају могућност да тргују својим утицајем. Нужно, узрок корупције може бити и генерално лоша економска ситуација у земљи, недовољан ниво културе, удаљавање од друштвених вредности, као и утицај историје. Сматра се да су узроци корупције у Србији, између осталих, низак степен поверења међу људима, нарушени друштвени односи, централизован државни систем, лоша економска ситуација која узрокује низак стандард грађана, као и степен корупције у земљама у непосредном окружењу.

Корупција у Републици Србији представља последицу "свеобухватне разорености друштва током деведесетих година прошлог века, када је са повећањем пропадања државе и система долазило и до повећања корупције" (Ивановић, 2014) и по својој природи, узроцима и развоју, разликује се од корупције других држава сличног друштвено–политичког уређења. "Последице тог друштвеног разарања, које су допринеле ширењу корупције, уједно су и сасвим онеспособиле и уништиле систем који би могао да се супротстави корупцији. У Србији преовлађује став јавног мњења да је корупција толико узела маха да не постоји област друштва у којем она није присутна. У неким областима је заступљенија него у другим, али у свакој оставља различите последице" (Гавриловић, 2013).

Специфична је због "посебних културних и историјских прилика које су обележили крај двадесетог века, али има и заједничких карактеристика са корупцијом других земаља у транзицији" (Ивановић, 2014). Различити облици организованог криминала, у које спада и корупција, повезани су са "политичким, економским и другим односима који преовлађују у Србији и који су по томе специфични" (Ивановић, 2014). Све државе које се налазе у процесу транзиције су сиромашне земље, што подразумева нестабилност економског система и погодан терен за корупцију. Поред тога, сиромаштво онемогућава спровођење борбе против корупције. У транзиционим земљама се мења облик својине, што погодује корупцији, па су у "земљама у транзицији највеће корупцијске афере повезане управо са приватизацијом" (Гавриловић, 2013). Још један од "узорка корупције у Републици Србији представља и културно наслеђе" (Гавриловић, 2013). Након тешке ситуације у којој се земља налазила током 1990-их година, "грађани су много очекивали од Петооктобарских промена 2000. године" (Ивановић, 2014). Сматра се да разочарање грађана у нови политички систем, који је обећавао брз опоравак и економски развој, не мотивише да се корупција избегне. У протеклих неколико година, у јавности се обелодањују бројне корупцијске афере, у којима су у "главним улогама најчешће и сами носиоци власти" (Гавриловић, 2013).

"Најбитнији узроци корупције су они који делују непосредно и имају одлучујући утицај на настанак и ширење корупције у Србији. Ту спада потпуна одсутност или неефикасност контроле законитости рада не само државних него и привредних субјеката, што има непосредан утицај на ширење корупције. Такође, неефикасна контрола само ствара привид да се предузимају мере на спречавању настанка и ширења корупције" (Ивановић, 2014).

2. СЕКТОР БЕЗБЕДНОСТИ И КОРУПЦИЈА

Сектор безбедности обухвата државне субјекте којима је додељен, поверен монопол над употребом силе а то су полиција, војска и службе безбедности, недржавне актере који могу употребити силу, државне актере који не употребљавају силу (парламент и правосудје) и оне актере који не користе силу. Институције, односно наведени субјекти могу доста утицати на друштвене односе у једној држави, па стога, посебно су рањиви на појаву корупције.

Главне одлике рада субјеката у сектору безбедности јесу "тајност и дискрециона овлашћења" (Хацић и група аутора, 2013). Начин на који су субјекти организовани и значајан део њиховог рада остаје сакривен од јавности. Радни процес се одвија у централизованим и затвореним организацијама, "које почивају на начелима хијерархије и субординације" (Хацић и група аутора, 2013). Руководиоци очекују поверљивост у раду, "који утиче на то да култура организације и поступања актера у сектору безбедности остану тајновити, па и више од тога. Заправо, у службама безбедности и полицији јавља се тзв. „супертајност”. Када запослени на себе преузима улогу прикривеног иследника, његове (њене) колеге и надређени немају увид у све детаље оперативног рада" (Хацић и група аутора, 2013). Друга специфичност рада субјеката у сектору безбедности јесте "њихово право да поступају репресивно" (Хацић и група аутора, 2013). Тиме им је поверен монопол физичке силе у циљу сузбијања изазова, ризика и претњи безбедности. Сложеност и специфичност послова безбедности додатно отежава увид јавности. Субјекти, условљени "одређеном организационом културом, инсистирају на сопственом језику и структурама које су грађанима тешко разумљиве, ако не и непознате. Посебан проблем представља феномен закона ћутања, који се, у зависности од угла посматрања, може тумачити као вид високе колегијалности до које долази у веома ризичним околностима. Односно, он се може тумачити као механизам који додатно погодује корупцији и свакој другој злоупотреби овлашћења" (Хацић и група аутора, 2013). Одлуке се обично доносе у уском кругу људи.

На постојање корупције може указивати "свака пропуштена могућност да се нека област деловања законски уреди, сваки недостатак капацитета или пак настојање извршне власти да отежа рад контролних и надзорних тела, свака пракса која није транспарентна, односно доступна грађанима и, нарочито, одговорна према њиховим

интересима" (Хацић и група аутора, 2013). На појаву корупције у сектору безбедности "утичу они поступци који подривају мисију и циљеве конкретног актера у сектору безбедности. Затим, до корупције може доћи због материјалног и финансијског пословања актера сектора безбедности (тзв. финансијски ризици), те због поступања у домену радних односа и поступања запослених у сектору безбедности (ризички људских ресурса). Потом, до корупције долази током вршења редовних дужности (оперативни ризици) и, најзад, услед мањкавости механизма контроле у сектору безбедности" (Хацић и група аутора, 2013).

2.1. Ризици корупције у безбедносном сектору

Прва група ризика обухвата поступке који нису у складу са мисијом и циљевима субјеката у сектору безбедности и представљају ризике у најширем смислу. Такви ризици се појављују онда када се "безбедносним институцијама издају приоритети који су у супротности са њиховим мисијама и задацима или када се ради задобијања одређене користи одустане од најављене безбедносне политике иако је она у интересу грађана. На пример, таква је ситуација у којој носиоци извршне власти захтевају од службе безбедности да прикупљају податке о политичкој опозицији и/или у којој им као главне задатке намећу борбу против криминала, што је све у супротности са мисијама и задацима ових служби. До појаве ових ризика може доћи и посредно, односно заједно са појавом одређених финансијских ризика. Тако, на пример, доносилац одлука може (намерно) лоше управљати средствима која су му поверена или набављати нешто што није неопходно" (Хацић и група аутора, 2013).

Финансијски ризици односе се на располагање имовином и ресурсима. Појединци у сектору безбедности, могу "располагати тзв. „црним фондовима” како би предупредили или открили починиоце кривичних дела. За потрошен новац најчешће нису одговорни никоме, осим свом непосредном руководиоцу. Затим, актери у сектору безбедности могу бити већински или искључиви власници послова који немају никакве везе са надлежностима које су им поверене" (Masson, Andersson, Salah, 2012). Један од показатеља корупције може бити измештање одређених делатности, што се "оправдава потребом рационализације" (Masson, Andersson, Salah, 2012). Финансијски ризици се јављају и у сфери планирања и извршења јавних набавки, што је интересантно за

проучавање ове теме јер су "Министарство одбране и Министарство унутрашњих послова, највећи наручиоци добара и услуга" (Masson, Andersson, Salah, 2012). Одлука о томе шта се и под којим условима набавља може представљати ризично место. "Уколико су својства предмета набавке позната уском кругу људи, број оних који могу довести у питање потребу да се изврши та набавка веома је мали. Предмет набавке може се, на основу претходног договора, прилагодити одређеном понуђачу. Најзад, може се применити процедура набавке, која је по својој природи таква да онемогућава постојање конкуренције" (Хацић и група аутора, 2013). Поред јавних, субјекти у сектору безбедности врше и тзв. поверљиве набавке. Набавка се проглашава поверљивом ако "постоји ризик да ће разоткривање информације о добру или услузи (укључујући у то и њену спецификацију) угрозити безбедност државе и грађана" (Хацић и група аутора, 2013). Разлози због којих је процес набавке затворен су углавном оправдани тиме да на тај начин штите државну, војну или службену тајну. У Србији постоји додатни услов за то да набавка буде проглашена поверљивом – потребна је одлука руководиоца (министра одбране, министра унутрашњих послова или директора Безбедносно-информативне агенције, БИА) којом ће нека набавка бити одређена као поверљива. Ниједна набавка одређене врсте не може се унапред прогласити поверљивом.

2.2. Корупција у јавној управи

Због појаве корупције у јавној управи, новац пореских обвезника троши се ненаменски, за сврхе за које нема оправдања у буџету. Нарушава се интегритет, смањују капацитети институција и подрива се поверење грађана у политички и безбедносни систем, ограничава се слободна конкуренција, страни инвеститори обесхрабрују и одустају од пословања са домаћим партнерима. Сектор безбедности спада у "највеће потрошаче јавних финансија, а штета коју може претрпети буџет далеко је већа" (Милосављевић, Ђорђевић, 2012). Посебан проблем представљају високи трошкови, односно свест о томе шта се може добити уколико се новац улаже у друге секторе. У условима економске кризе долази до буџетског дефицита са којим се Република Србија суочава.

3. КОРУПЦИЈА У ПОЛИЦИЈИ

Потешкоћа при проучавању корупције у полицији јесте чињеница што нема довољно истраживања о корупцији приликом спровођења набавки у полицији. "Таква истраживања су углавном слична онима која се раде за државну управу у целости, те у њих нису укључени специфични индикатори за полицију, као што је, на пример, постојање поверљивих набавки" (Хацић и група аутора, 2013). У проучавању ове појаве, од великог је значаја чињеница да су грађани готово свакодневно у контакту са полицијским службеницима.

Приликом проналажења заједничких карактеристика у дефиницијама, уочено је да су два елемента кључна:

"(1) кршење правних норми злоупотребом службених овлашћења;

(2) лична добити која се на тај начин стиче" (Плачков, Вукадиновић, 2015).

Аутори углавном сматрају да је тешко пронаћи јединствену и адекватну дефиницију корупције у полицији јер је повезана са осталим облицима незаконитог рада полицијског службеника. Шира дефиниција корупције у полицији подразумева "непоштену, неправилну, неморалну и криминалну активност полицијског службеника, односно понашање које одступа од основних друштвених норми (Хацић и група аутора, 2013)." Према ужој дефиницији корупције у полицији, потребно је "правити разлику између коруптивних активности, као што је примање мита, и криминалних радњи које нису коруптивне – разбојништво, провала или крађа за време рада" (Šumi, Laličić, 2015). Основни чиниоци сваке коруптивне активности су:

(1) акција;

(2) намерни пропуст;

(3) активност супротна задатом задатку;

(4) споразум између полицијског службеника и лица који нуди корист за узвраћену услугу;

(5) тренутак плаћања;

(6) утврђивање потенцијалне користи (Хацић и група аутора, 2013).

У корупцију у полицији спада и "директна злоупотреба службеног положаја разменом услуга са осталим лицима, самостално или у вези са запосленима у организационој јединици. На основу чина размене услуга полицијски службеник делује за одређеног спољног или унутрашњег актера ради стицања личне користи, која не мора нужно да буде новчана. Најзад, корупција у полицији јесте и кршење принципа владавине права" (Хаџић и група аутора, 2013). Корупција у полицији представља и забрањену радњу, која укључује злоупотребу службене дужности полицајца ради "стицања стварне или очекиване материјалне награде или добити" (Хаџић и група аутора, 2013). Дакле, корупција у полицији постоји онда када полицајац прихвати новац, неки материјални дар или услугу за делатност коју је иначе обавезан да учини.

Дефиниција корупције у полицији коју је дао Интерпол 2002. године (у: Хаџић и група аутора, 2013), Члан 2, означена је као најпотупнија и најадекватнија и гласи:

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

2. Посредно или непосредно нуђење или давање полицајцу или запосленом у полицији новца, предмета од вредности, поклона, услуге, обећања, награде или користи за себе или друго лице, групу или субјекат, у замену за чињење или нечињење, прошло или будуће, у вези с вршењем било које функције или у вези с обављањем полицијских дужности.

3. Свако чињење или нечињење током вршења дужности полицајца или запосленог у полицији, које може непрописно изложити неко лице оптужби или осуди за кривично дело, или може непрописно допринети неоптуживању или неосуђивању неког лица за кривично дело.

4. Неовлашћено ширење поверљивих службених информација, било за награду било из другог разлога.

5. Свако чињење или нечињење током вршења дужности полицајца или запосленог у полицији ради добијања новца, предмета од вредности, поклона, услуге, обећања, награде или користи за себе или друго лице, групу или субјекат.

6. Свако чињење или нечињење које, по закону земље чланице, представља корупцију.

7. Предвођење, предлагање, подстрекавање, подстицање, завереништво, саучесништво пре извршења кривичног дела и након њега, или друго учествовање у извршењу или покушају извршења радње из одредби овог члана."

У табели 1 су приказани узроци појаве корупције у полицији, који могу бити индивидуалног, организационог или спољног карактера.

Табела 1: Узроци корупције у полицији (Хаџић и група аутора, 2013).

Индивидуални узроци	Организациони узроци	Спољни узроци
• Склоност ка коруптивним активностима • Процена трошкова и користи • Анализа ризика	• Бирографија • Управљање • Људски и материјални ресурси • Законска уређеност и мере за сузбијање корупције • Обука полицијских службеника • Подршка колега и полицијских удружења • Систем унутрашње контроле и његова ефикасност	• Шансе за појаву корупције • Оцена јавног мњења о корупцији у полицији • Корупција у правосуђу • Спољна контрола • Политички, економски, социјални услови

3.1. Коруптивне методе

Појавни облици полицијске корупције могу бити разни, са мање штетним последицама и са онима који представљају кривично дело. Идентификовано је осам група коруптивних метода у полицији:

"(1) под „корупцијом ауторитета” подразумевају се случајеви прихватања дарова и услуга мање вредности (бесплатно пиће или храна по ресторанима, бесплатне карте за утакмице или приредбе) и прихватање других бесплатних услуга мање вредности и значаја;

(2) „примање мита” представља типичну појаву корупције онда када се прихвата поклон или услуга ради обављања или необављања одређене радње из делокруга службених овлашћења;

(3) под „опортунизмом” се подразумевају случајеви у којима полицајац узима новац или неку другу корист од ухапшених лица или грађана одговорних за неки саобраћајни прекршај са места злочина;

(4) „изнуђивањем” се сматра ситуација у којој полицијски службеник прихвати мито за непроцесуирање након извршеног кривичног дела или за спречавање лишавања неког лица слободе;

(5) „заштита незаконитих активности” подразумева ситуације у којима је омогућена полицијска заштита извршиоцима неких незаконитих радњи, чиме се омогућава обављање ових активности;

(6) „намештање” представља ситуацију у којој полицијски службеник, ради стицања личне користи, онемогућава спровођење истраге намерним губитком доказа;

(7) „директно вршење кривичних дела” представља ситуацију у којој су полицајци извршиоци кривичних дела;

(8) „унутрашња корупција” односи се на ситуације у којима полицајци плаћају једни другима за услуге, као што су унапређење, добијање слободних дана или повољних смена за рад " (Хацић и група аутора, 2013).

Табела 2: Облици коруптивних метода (Хацић и група аутора, 2013).

Мала корупција	Бирокуптска корупција	Криминална корупција	Политичка корупција
• Примање мита од грађана • Примање поклона и услуга • Продавање полицијских информација • Намерни губитак доказа • Крађа током полицијске истраге • Преузимање одузетих добара од кријумчарења • Коришћење полицијских ресурса за личну корист	• Уговарање и примање мита и услуга • Крађа полицијске имовине • Продавање информација • Намерни губитак доказа • Незаконитно издавање докумената • Поткопавање истрага унутрашње контроле • Примање и уговарање мита за обуку	• Примање мита од криминалних група • Изнуђивање исплата од криминалних група • Подржавање криминалним активностима • Директно укључивање полицијских службеника у криминалне радње • Преузимање одузетих добара од кријумчара • Пружање заштите особама укљученим у криминалне радње	• Опструкција приликом истрага • Одавање тајних података политичарима • Забрана слободе говора и удруживања • Вршење и пружање подршке политичким атентатима • Забрана слободе медија • Одавање полицијских информација

3.2. Последице корупције у полицији

Као једна од последица корупције у полицији, јавља се појава полицијских службеника одређеног карактера, који руше углед полицијске службе. Стварају се "пасивнији службеници, који не траже сами прилику за корупцију, али је не одбијају онда кад им се понуди. Овакви полицијски службеници су много бројнији и обично отежавају проналажење случајева корупције, јер поштују кодекс „ћутања” и стварају „плави зид”, а тиме прећутно прихватају стање корумпираности у полицији" (Хацић и група аутора, 2013). Поред ових, постоје и они службеници који су "много агресивнији, јер свесно и активно стварају прилике да им се корупција понуди и теже их је открити" (Хацић и група аутора, 2013).

Без обзира на тип полицијског службеника који је укључен у корупцију, генерално се она анализира на два начина:

"(1) као засебан проблем који је својствен свим државама, без обзира на њихово економско, социјално и политичко стање;

(2) као део истраживања етике, контроле и одговорности у раду полицијских службеника" (Плачков, Вукадиновић, 2015).

3.3. Откривање

"Јачање организационе културе за превенцију коруптивних активности представља један од основних задатака доносилаца одлука у полицији, а затим и надређених старешина" (Šumi, Laličić, 2015). Ниво корупције у Републици Србији полицијски службеници схватају као прихватљив и поред чињенице да је "значајно порастао током протеклих година" (Šumi, Laličić, 2015). Поред тога, корупцију у полицији је тешко уочити - да би била откривена, потребно је да корупцију пријављују грађани или колеге полицијских службеника, а ни једни ни други не желе да признају да су укључени у коруптивну праксу. Сви механизми контроле полиције су "реактивни, па истрагама буду углавном пронађени само највидљивији облици. Недостају превентивни механизми, а истраге се односе на индивидуалне случајеве, док је организовану коруптивну активност тешко разоткрити" (Šumi, Laličić, 2015).

4. КОРУПЦИЈА У СФЕРИ ОДБРАНЕ И ВОЈСКЕ

Ризици од корупције у оружаним снагама могу се условно поделити у пет група:

- "1. политички ризици;
2. ризици у домену јавних набавки;
3. ризици у домену поступања запослених;
4. финансијски ризици;
5. ризици учешћа у мировним операцијама" (Савковић, 2012).

До корупције може доћи и приликом формулисања конкретне безбедносне политике. Затим, нетранспарентан буџет одбране "је индикатор таквог окружења које погодује коруптивној пракси. Посебно, ризик корупције се јавља тамо где је систему одбране, или неком његовом делу, поверено да управља нечим што није његова изворна делатност (рецимо, експлоатацијом одређеног природног ресурса" (Савковић, 2012). Уговори о продаји наоружања и војне опреме такође могу бити место погодно за манипулацију. Ризици у домену јавних набавки су бројни. Сама одлука о томе шта се и под којим условима може набавити, може да представља место ризика, пошто је, "услед њене техничке природе, број оних који могу довести у питање оправданост, саму потребу за набавком мали" (Савковић, 2012). Спецификација предмета набавке може се наместити тако да одговара конкретном понуђачу. "Посебан проблем представља набавка из једног извора, до које може доћи зато што је примењен поступак који не омогућава конкуренцију. Затим, често се као чиниоци корупције јављају и посредници преко којих се продаја војне опреме уговара и реализује. "Сами понуђачи могу да постигну такав, картелски договор којим се из процеса искључују друге компаније. У пракси набавки у Србији, анексирање уговора – упркос законским ограничењима – се такође јавља као извор корупције. Различити подизвођачи су такође чиниоци корупције: пошто их је више, теже је надзирати њихов рад. У Србији је индикативно да не постоји инстанца која надзире реализацију набавке" (Женевски центар за демократску контролу оружаних снага, 2010).

4.1. Ризици корупције у одбрани и војсци

Ризици у домену поступања запослених свде се на "проблем интегритета у поступању. Уколико недостаје одговарајућа регулатива, свако одлучивање о платама, напредовању, награђивању, постављању на одређену функцију, може да представља место корупције. Нетранспарентност буџета и његове реализације и овде има последице. Може се догодити да средства алоцирана у одређену сврху буду арбитрарно употребљена на другом месту. Најзад, константан проблем представља тзв. „ситна“ корупција до које долази у свакодневној интеракцији са грађанима – и то тамо где усвојена решења дозвољавају запосленима у систему одбране да улазе у такве аранжмане" (Савковић, 2012).

У Табели 3 је дат приказ најчешћих ризика од корупције запослених у системима одбране (Савковић, 2012).

Именовања	• Непотизам, фаворизовање кандидата, унапређење преко реда • Подривање реформе како би се сачувала моћ
Регрутација	• Подмићивање како би се избегла служба у оружаним снагама • Подмићивање како би се обезбедило учешће у мировним мисијама • Услуге и посредовање са циљем уписа у војне школе
Награђивање и кажњавање	• Изнуда од подређених • Подмићивање како би се избегла казна • Селективно покретање дисциплинског поступка • Награде или бенифиције послушнима

Финансијски ризици "обухватају слободно располагање имовином и ресурсима система одбране као начин стицања додатних, сопствених прихода. Нетранспарентност буџета и овде представља проблем, али у погледу „црних фондова“ којима могу располагати организационе јединице, или појединци" (Савковић, 2012). Систем одбране може бити власник послова који немају везе са његовом изворном делатношћу. Ризици учешћа у мировним операцијама су везани и за "свесно занемаривање корупције у земљи пријема операције, тако и корупцију у контингенту који се упућује. Извор корупције може представљати и нерегулисан однос са приватним безбедносним компанијама (ПБК), актером све присутнијим у подручју операције" (Савковић, 2012).

4.2. Мреже размене утицаја

Ово је један облик мита и често коегзистира са другима. Међутим, уместо новца манипулише се информацијама, услугама и утицајем. "У ауторитарним, хијерархијски строго подељеним бирократским системима, информације имају велику вредност, јер неформална размена информација ван званичних канала може створити прилику за стицање утицаја (или прилику за корупцију). Поред тога, тамо где су формални системи координације компликовани, међусобна размена услуга може постати уобичајен начин за остваривање резултата" (Женевски центар за демократску контролу оружаних снага, 2010). Све то може прерасти у сложене мреже међусобне размене утицаја и услуга. "То може довести до настанка неформалних „кланова“, као и до успостављања односа „покровитељ – клијент“. Услуге у систему одбране до којих се долази посредством припадности клану или породици могу утицати на стварање „quid pro quo“ односа или односа „покровитељ – клијент“ у целом друштву" (Савковић, 2012).

5. КОРУПЦИЈА У БЕЗБЕДНОСНО - ОБАВЕШТАЈНИМ СЛУЖБАМА

Релевантни стручњаци из области безбедности указују на то да постоје велике могућности за корупцију у овим службама и нуде опште принципе, који се могу применити и на остале актере сектора безбедности, за њихово отклањање. Нису пронађена истраживања која се баве конкретним облицима и врстама корупције у службама безбедности, као ни њиховим узроцима и последицама. Ризици од појаве корупције у службама безбедности су у директној вези са принципима на којима оне заснивају свој рад. То је, најпре, "велики степен тајности како у односу на спољно окружење, тако и у оквиру сопствене структуре, у којој делови служби безбедности немају све информације и податке које имају други делови организације. Поред тога, службама су поверена велика овлашћења, пре свега право на тајно прикупљање података, којима се значајно задире у приватност физичких и правних лица" (Хацић и група аутора, 2013). Због тога се отварају бројне могућности за корупцију а истовремено и борба против корупције у овој сфери је јако компликована. Поред тога, „Транспаренси интернешнал”¹, велики значај придаје транспарентности буџета, те сматра да је равнотежу између захтева за тајност рада служби, а самим тим и трошења средстава која су им додељена, и потребе јавности да буде информисана о њеном раду могуће успоставити тзв. одложеном транспарентношћу.

5.1. Кварење обавештајног циклуса

"Суштина рада служби безбедности јесте прикупљање и обрада података, те њихово тумачење и претварање у информације које имају значење. Циљ овог посла је да највиши државни доносиоци политичких одлука благовремено и тачно буду информисани како би доносили што исправније одлуке" (Хацић и група аутора, 2013). Носиоци државне власти одлучују о приоритетима рада обавештајно – безбедносних

¹ извор: Индекс перцепције корупције Transparency International Serbia за 2014. годину и приоритети Србије у борби против корупције доступно: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/59-srpski/naslovna/7365-indeks-percepcije-korupcije-transparency-international-za-2014-godinu-i-prioriteti-za-srbiju> (20.01.2017.)

служби, а безбедноснообавештајне службе имају аутономију у обављању задатака. Овај процес може се означити термином „обавештајни циклус” (Хаџић и група аутора, 2013). За његову успешну реализацију важно је да све његове фазе буду исправно обављене. Међутим, у пракси долази до кварења обавештајног циклуса у свим његовим фазама. "Зато један део истраживача који се баве реформом и реконструкцијом служби безбедности говори о корупцији индиректно, односно у ширем смислу као о кварењу обавештајног циклуса" (Хаџић и група аутора, 2013).

Графички приказ 1: Кретање обавештајног циклуса (Хаџић и група аутора, 2013).



Кварење обавештајног циклуса коруптивним радњама:

1) Писање анализа и процена:

- Писањем нерелевантних и нетачних анализа и процена

2) Дисеминација

- Анализе, процене и информације не деле се са свим релевантним актерима или нису благовремено прослеђене

3) Захтевани приоритети

- Непостојећи приоритети

- Неадекватни приоритети
- Незаконити захтеви (пример, скупљање података о политичким противницима или неистомишљеницима)

4) Прикупљање података

- Неадекватни, нетачни или полуистинити подаци
- Намештање доказа
- Прикривање доказа
- Давање носиоцима извршне власти необрађених информација без претходне анализе
- Цурење информација у јавност

5) Тумачење података, претварање у информације

- Неадекватно тумачење података
- Превелика количина сирових података, немогућност одвајања битног од небитног (Хацић и група аутора, 2013).

До корупције обавештајног циклуса може доћи у "свим њеним фазама, а два најчешћа разлога за то су политизација служби безбедности, али и њихова превелика аутономија, односно одсуство делатне демократске контроле" (Хацић и група аутора, 2013). У фази одређивања захтева и потреба за прикупљање обавештајних података може доћи до неправилности, на пример, "када носиоци извршне власти захтевају од служби безбедности да прикупљају податке о некој опозиционој групи. Опасности од политизације постоје и у фази прикупљања података, када оперативци могу достављати погрешне податке, зато што су необјективни, односно зато што имају одређене вредносне ставове о објекту о коме прикупљају податке, али и зато да би надређени били задовољни њиховим радом" (Хацић и група аутора, 2013).

Руководиоци у службама имају одређене "вредносне ставове, што оперативци могу знати, те се могу трудити да подешавају податке према тим ставовима како би надређени био што задовољнији њиховим радом. Такође, до неправилности може доћи и онда када се сиров обавештајни материјал директно прослеђује носиоцима политичке власти, чиме се заобилази процес провере и одабира података, њиховог тумачења, смештања у контекст и анализирања, које обављају за то обучени обавештајни аналитичари" (Хацић и група аутора, 2013). Дакле, наведено може да утиче на "доношење неправилних одлука и може угрожавати приватност широког круга субјеката, јер су сирови подаци на располагању ширем кругу корисника, уместо да буду

заштићени у архивама служби и по завршетку операција уништени" (Хацић и група аутора, 2013). Током анализирања података и писања обавештајних извештаја и процена, "може доћи до политизације онда када обавештајни аналитичари пишу извештаје који одговарају доносиоцима политичких одлука, а не оне који произилазе из прикупљеног сировог материјала. На тај начин се занемарују веома важне информације, које потенцијално не одговарају доносиоцима политичких одлука, што може довести до доношења погрешних одлука" (Хацић и група аутора, 2013). До неправилности долази и када се обавештајне информације, процене и извештаји не прослеђују свим релевантним институцијама безбедности, "што може довести до угрожавања безбедности грађана и државе" (Хацић и група аутора, 2013).

5.2. Политизација рада

Политизацији рада су веома подложне ресорне службе безбедности, односно оне које се налазе у саставу министарстава, а посебно "службе безбедности у транзиционим друштвима са доминантним партократским обликом владавине" (Хацић и група аутора, 2013). У овим друштвима, политичке партије на највише позиције у државној администрацији постављају партијски одане људе, који потом запошљавају себи одане. На тај начин постављени људи зависе од политичке партије која је на власти и са евентуалном променом власти неће задржати позиције у оквиру институције и онда су они вољни да спроводе партијску уместо државне политике. Ради спречавања политизације служби безбедности, предлаже се да оне "уживају професионалну аутономију у односу на органе извршне власти, односно да постоје правно одређене границе шта се сме захтевати од служби безбедности. Такође, предлаже се да носиоци извршне власти све захтеве које постављају службама безбедности морају да издају написмено, да директори служби безбедности уживају независност свог положаја, те да запослени у службама имају на располагању механизме за пријављивање лоше праксе, као и за јачање свих видова контроле над органима извршне власти" (Хацић и група аутора, 2013).

Давање превелике аутономије службама безбедности приликом реализације постављених задатака може довести до злоупотреба, посебно зато што оне своје задатке обављају у великој тајности. Службе безбедности могу прикупљати податке и

информације незаконито и "зарад сопствених циљева" (Хацић и група аутора, 2013). Прикупљени подаци могу бити злоупотребљени зарад стицања личне користи челних људи служби. Службе безбедности могу, такође, писати и неадекватне извештаје, пренаглашавајући, на пример, претњу од тероризма, како би издејствовали то да добију више финансијских ресурса. "Велика аутономија служби безбедности може одговарати и доносиоцима политичких одлука, који онда могу лакше да поричу одговорност за поједине (неуспешне) операције или пак за лоше стање (нпр. лоше управљање средствима) у службама безбедности" (Хацић и група аутора, 2013).

5.3. Етика обавештајног рада

"Због великих тешкоћа у постизању делотворне контроле рада служби безбедности и предупређивања свих неправилности законским, односно институционалним механизмима, један број аутора сматра да је најбољи начин контроле служби безбедности заправо успостављањем вредности, односно јачањем интегритета служби безбедности" (Хацић и група аутора, 2013). Они се залажу за јачање етике рада служби безбедности. Припадници служби безбедности, обављајући своје активности, свакодневно се суочавају са "тешким етичким изборима, са којима се не суочавају остали службеници државне администрације" (Хацић и група аутора, 2013). На пример, због тога се етички кодекси који важе за читаву државну администрацију у Сједињеним државама не могу успешно примењивати на службе безбедности, већ је за њих потребно сачинити посебан етички кодекс (Хацић и група аутора, 2013). "Аутори сматрају да овакав етички кодекс треба да се заснива на неколико принципа. Најпре, он мора бити аспиративан, пре него прескриптиван, односно он треба да садржи вредности ка којима треба тежити, те не треба да садржи то шта је дозвољено, а шта није. Друго, он не треба да буде закон, већ водич за доношење тешких одлука. Треће, треба да буде сачињен од кратких и лако разумљивих, недвосмислених реченица. Коначно, етички кодекс мора бити јавни документ. Последња карактеристика етичког кодекса даје му снагу, јер омогућава то да и јавност даје суд о спорним поступцима припадника служби безбедности" (Хацић и група аутора, 2013).

6. КОНТРОЛА И БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Скоро је немогуће проценити какве су материјалне и безбедносне последице корупције у систему безбедности Републике Србије. У циљу истраживања ове појаве, потребно је сагледати поље у којем дејствују унутрашњи контролори, који би "требало да омогућавају извршној власти да делотворно надзире и контролише законитост рада државног дела сектора безбедности" (Ивановић, 2014).

С обзиром да приликом вршења коруптивних радњи лако може доћи до заташкавања, јер и страна која врши корупцију и страна које је корумпирана, чине кажњиво дело, степен прикривања дела је висок. Због тога, да би борба против корупције била адекватно осмишљена, за почетак је потребно детаљно проучавати све аспекте појаве и индентификовати субјекте сектора безбедности који корупцији могу бити најподложнији. На основу тога, потребно је формулисати и усвојити јасне законске акте на нивоу целе државе, јер сектор безбедности и функционише на истом нивоу. Само усвајање законске регулативе није довољно за контролу и борбу против корупције, већ је потребно посветити посебну пажњу њеном спровођењу у пракси. Сматрам да би спровођење на пракси требало да се спроводи генерално на државном нивоу, а ради лакше реализације, могу се конструисати одређене директиве које би полазиле од локалног нивоа и ишле на горе. Конкретно, на пример, у свакој полицијској управи могу се информисати и грађани и запослени о препознавању корупције и надлежнима за њено сузбијање. Такође, пошто је корупција друштвена појава, потребно је пратити промене у друштву и методе борбе против корупције мењати и прилагођавати новонасталим условима.

Од великог значаја за борбу јесте и успостављање ефикасног и делотворног система унутрашње контроле, који би исто требало прилагођавати новонасталим друштвеним променама, јер корупција може променити појавни облик. Један од кључних докумената јесте Национална стратегија за борбу против корупције, а као један од носиоца те борбе, на државном нивоу, установљена је Агенција за борбу против корупције.

6.1. Успостављање унутрашње контроле

"Унутрашња контрола је систем прописа, правила, процедура и тела која постоје у оквиру једне институције. Њен је главни циљ заштита и унапређење интегритета те институције спречавањем и отклањањем незаконитости и неправилности, које се могу појавити унутар институције" (Милосављевић, Ђорђевић, 2012). Систем унутрашње контроле треба да пружи гаранције да ће државни део сектора безбедности деловати у складу са принципима демократског друштва. Законски и стратешки оквир уређује, усмерава и подстиче унутрашње контролоре да врше контролу законитости рада, а тиме спречава и сузбија коруптивне радње. "Унутрашња контролна тела представљају суштински део формалне контроле државног дела сектора безбедности, који постоји у пракси највећег броја земаља" (Милосављевић, Ђорђевић, 2012). Због тога би требало да сваки систем унутрашње контроле у сектору безбедности буде део државне безбедносне политике.

"Безбедносном политиком утврђени су унутрашњи надзорни и контролни органи, те њихови задаци и процедуре које користе у раду. У изради безбедносне политике потребно је предвидити људске, материјалне и финансијске ресурсе за рад унутрашњих контролора. Једино тако органи унутрашње контроле могу на одговарајући начин да предузму мере за сузбијање злоупотреба" (Милосављевић, Ђорђевић, 2012). Уколико је безбедносна политика једне државе изграђена у складу са демократским стандардима и најбољим праксама, испуњени су и услови за рад унутрашњих контролора.

6.2. Национална стратегија за борбу против корупције

Национална стратегија за борбу против корупције је кључан документ државе која улаже напоре да се избори са овом појавом. Представља документ који је и ЕУ оценила као кључан за даљи напредак у процесу придруживања Србије Европској унији. Националном стратегијом за борбу против корупције, препоручују се мере које би требало да допринесу смањењу корупције и постизању антикорупцијске културе на нивоу развијених европских земаља. Агенција за борбу против корупције наводи да овај општи циљ треба да се оствари кроз остварење 16 посебно наведених подциљева: трајно отклањање услова за настанак и развој корупције, установљавање правног и институционалног оквира за превенцију и сузбијање корупције, доследно

устављање кривичне и моралне одговорности за незаконите радње, успостављање етичких стандарда, ефикасна примена међународно установљених стандарда у овој области, транспарентно финансирање политичких странака, избора и изборних кампања, спречавање сукоба интереса у јавном сектору, законито и одговорно спровођење одлука, повећање ефикасности органа надлежних за спровођење одлука, повећање ефикасности рада органа надлежних за спровођење закона и вршење надзора, реформа државне управе, отворени и транспарентни поступци планирања и коришћења буџетских средстава и јавна контрола коришћења буџетских средстава, обука и помоћ приватном сектору у спровођењу мера против корупције, дефинисање улоге медија у борби против корупције, стимулисање грађана да се укључе у борбу против корупције, сарадња и подизање опште свести о правима и обавезама државних органа, привредних субјеката, грађанског друштва и грађана у односу на корупцију и укључивање у регионалну и међународну борбу против корупције.

Прва Национална стратегија за борбу против корупције у Србији, усвојена је 2005. године (Стратегија, 2005), а Акциони план за њено спровођење 2006. године. Ова Стратегија поставила је солидан основ за борбу против корупције. Међутим, "није имала елементе стварног опредељења власти да се бори против корупције, јасно изражен принцип нулте толеранције и фокусирање на јасно дефинисане циљеве и процене проблема, као и механизме контроле" (Ивановић, 2014). Ни Стратегија ни Акциони план нису предвидели одговарајући план или методологију надзора и евалуације обавеза које предвиђају.

Према Индексу перцепције корупције за 2012. годину организације Међународна транспарентност (енг. Transparency International, Corruption Perception Index)², Србија је рангирана на 80. месту од укупно 176 независних држава и зависних територија, са 39 од могућих 100 индексних поена. "Стратегија за борбу против корупције из 2005. године није донела задовољавајуће резултате и зато је била неопходна њена ревизија, а поред тога што је била и застарела, није укључивала све области друштва, као што су образовање и здравство. Стратегију мора да прати и акциони план са прецизним мерама, роковима и кадровима који ће обављати послове који су утврђени. Требало би да постоји координиран рад свих државних институција и независних тела која се баве

² Опширније: Ивановић, Јелена, *Интеграција Србије у Европску унију као начин борбе против корупције*, Факултет за економије, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2014.

борбом против корупције, пореска и царинска управа морају да сарађују, као и тужилаштво и полиција, како би борба била што ефикаснија" (Ивановић, 2014).

Нова стратегија, усавршена на основу искуства Србије и међународне праксе, као и препорука Европске комисије, усвојена је и обухвата период од 2013. до 2018. године. Поред других измена и допуна, предвиђа се и повећање ефикасности механизма за узајамну сарадњу полиције и тужилаштва приликом истрага коруптивних кривичних дела.

6.3. Институције за борбу против корупције

Неизоставна институција у супротстављању корупцији је Агенција за борбу против корупције, која је самосталан и независан државни орган са широким овлашћењима у области спречавања корупције. Агенција врши надзор у спровођењу Стратегије и Акционог плана, решава сукоб интереса, води регистар функционера, обавља послове којима се уређује поступак финансирања политичких странака и спроводи антикорупцијске програме. Агенција за борбу против корупције напомиње да је Србија током година успоставила добар правни оквир усвајањем неколико закона: Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција (2004), Закона о одговорности правних лица за кривична дела (2008) и Закона о Агенцији за борбу против корупције (2010). Важне антикорупцијске мере представљене су у Националној стратегији за борбу против корупције, који је усвојила Влада Републике Србије 2005. године, и у накнадном Акционом плану децембра 2006.

"Уколико Република Србија жели да постане део ЕУ, она мора да изгради снажне антикорупцијске институције, чији ће циљ бити побољшање рада јавног сектора у целини и смањење корупције у целом друштву, да развије професионалну државну службу, као важан корак у дугорочном процесу смањења корупције, затим, да успостави врховну ревизорску институцију која ће обављати независну контролу буџета и ревизију начина трошења новца пореских обвезника (овде се убрајају и финансије јавних предузећа као и финансирање политичких партија)" (Ивановић, 2014).

"Извештај Европске комисије указује да су ефективна законска побољшања такође потребна у следећим областима:

- 1) слободан приступ информацијама од јавног значаја,
- 2) спречавање сукоба интереса,
- 3) подстицање слободне конкуренције
- 4) финансирање политичких странака,
- 5) концепт "све на једном месту" (Ивановић, 2014).

6.4.Супротстављање и резултати борбе против корупције у Србији

Према Извештају о спровођењу Стратегије за борбу против корупције (2012), она обухвата три кључна елемента који треба да се примењују истовремено и координирано:

- ефикасна примена антикорупцијских прописа,
- спречавање, односно отклањање могућности за корупцију и
- подизање свести и образовање јавности, ради јавне подршке за спровођење антикорупцијске стратегије (Ивановић, 2014).

Једна од најважнијих претпоставки за успешну борбу против корупције је политичка воља али је веома тешка за мерење и оцењивање најчешће се оцењује на основу "субјективног, и то посредног (перцепција) или непосредног (искуство) утиска грађана, доносилаца и извршилаца политичких одлука, иностраних посматрача, медија и осталих заинтересованих субјеката. Највећи изазов у оцењивању политичке воље јесте потреба да се направи разлика између реформских приступа који су заиста усмерени ка променама и оних који служе само изградњи и унапређењу политичке репутације представника органа јавне власти" (Ивановић, 2014).

“Безбедносном политиком утврђени су унутрашњи надзорни и контролни органи, те њихови задаци и процедуре које користе у раду. У изради безбедносне политике потребно је предвидети људске, материјалне и финансијске ресурсе за рад унутрашњих контролора. Једино тако органи унутрашње контроле могу на одговарајући начин да предузму мере за сузбијање злоупотреба” (Хацић и група аутора, 2013). На наведени начин би било могуће обезбедити транспарентност у раду субјеката односно институција сектора безбедности. Путем тренаспарентности, повећаће се ниво одговорности службеника на водећим позицијама, што може бити један од начина спречавања појава корупције. Предпоставља се да након тога следи да ће штета од корупције бити смањена. "Уколико је безбедносна политика једне државе изграђена у складу са демократским стандардима и најбољим праксама, испуњени су и услови за

рад унутрашњих контролора на три нивоа рада институција сектора безбедности" (Хаџић и група аутора, 2013).

Агенције и друга независна тела које се успостављају за вршење надзора у овој области представљају неку врсту институционализоване политичке воље. "Агенција није неопходна да би постојала ефикасна борба против корупције, али указује на одлучност и посвећеност политичких представника да се озбиљно супротставе корупцији" (Ивановић, 2014).

У Републици Србији успостављена је законска регулатива као полазна основа за борбу против корупције. Потребно је омогућити њену ефикасну примену, а потребу за тиме "је најједноставније увидети анализом схватања опште дефиниције корупције у институцијама сектора безбедности. Такође, лако се уочава да је законски оквир тежишно више усмерен према репресији, него према превенцији корупције" (Хаџић и група аутора, 2013).

Корупција као кривично дело је специфична због тога што изазива штетне последице по појединца, окружење, друштво и међународну заједницу у целини. "Посебна карактеристика корупције је што има способност да се прилагоди свим друштвеним и епохалним условима. С обзиром на економску кризу и неповољну ситуацију у целом свету, сматра се да долази до пораста криминала, нарочито привредног, поготову кад се анализирају земље у развоју. Супротстављање корупцији захтева примену различитих метода и средстава, која подразумева организовану, планску и свеобухватну активност надлежних органа, али и целог друштва, у спречавању, откривању и санкционисању коруптивних дела" (Ивановић, 2014). Репресивне мере не могу бити искључене из политике борбе против корупције, већ треба "утицати на њихов карактер и дизајнирати их тако да потенцијалног учесника у корупцији одврате од тог дела" (Ивановић, 2014).

Превенција, односно деловање на узроке и услове настанка и развоја корупције, уз адекватне репресивне мере не могу довести до искорењивања корупције, али могу утицати на њено смањење у великој мери. Успешна борба подразумева и "организован и тимски рад свих органа са институцијама надзора, контроле, тужилаштва и других чинилаца значајних за супротстављање корупцији" (Ивановић, 2014). Наведено би требало да буде организовано на највишем државном нивоу, односно да би борба била успешна она се мора институционализовати. "Поред различитих активности на међународном плану, које се односе на борбу против корупције, међународне

организације дају и неке препоруке државама како да изврше промене у националним границама, с циљем хармонизације приступа борби против корупције" (Ивановић, 2014).

"Корупција нарушава стабилност демократије и институција, као и концепт тржишне привреде, одлучност за њено сузбијање није нешто о чему је ЕУ вољна да преговора" (Ивановић, 2014). Србија је, у циљу борбе против корупције, ратификовала међународне конвенције из ове области и усвојила пратеће документе и законске прописе у домаћем законодавству. "Са доношењем многих прописа се доста каснило, мада Србија има прилично буран период у својој скоријој историји, те је од кључне важности да су ти прописи донети и да може да се почне са њиховом применом" (Ивановић, 2014). Ратификацијом и доношењем одређених законских прописа долази до преузимања и одређених обавеза при њиховом спровођењу, што ипак, представља изванредан помак у борби против корупције. Најважнија документа које је Србија ратификовала и донела су:

- Конвенција Уједињених нација против корупције,
- Закон о потврђивању Уједињених нација против транснационалног криминала,
- Кривичноправна конвенција Савета Европе о корупцији,
- Група држава за борбу против корупције (GRECO),
- Програм Савета Европе против корупције и организованог криминала у Европи (РАСО) ,
- Програм Савета Европе против корупције и организованог криминала у југоисточној Европи (ОСТОРУС),
- Антикорупцијска иницијатива Пакта за стабилност југоисточне Европе (SPAI),
- Процес сарадње земаља у југоисточној Европи (SEЕСР),
- Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, којим су основани посебни органи за борбу против организованог криминала, -
- Закон о спречавању прања новца,
- Националну стратегију за борбу против корупције. (Ивановић, 2014)

ЗАКЉУЧАК

Из анализираног садржаја, може се закључити да је корупција погубна по друштвено и економско благостање и добробит, било где и било кад да се појави. Извештаји о корупцији показују да, и поред свих напора и борбе, она и даље постоји у сектору безбедности Републике Србије. То такође показује да није нешто што је искључиво, или првенствено, проблем земаља у развоју, мада је у тим областима свакако израженија и далеко мање суптилна.

Корупција у примени прописа односи се на ситуацију када службеници примају мито да би се брже добила услуга на коју се има право и има за последицу губитак поверења грађана у систем безбедности, њихово деморалисање и развијање мишљења да је такво понашање друштвено прихватљиво. Због тога, корумпирана државна управа може бити генератор корупције у безбедносном сектору. Подизање капацитета добре управе може бити један од начина да се смање ризици од корупције.

Борба против корупције мора бити добро организована и координирана активност надлежних органа у спречавању, откривању и санкционисању коруптивних дела и њихових учесника а акције би требало да буду засноване на научним и практичним приступима, али и на успешним случајевима и најбољим праксама других земаља. Ипак, примери других земаља могу бити од користи, али свака држава би требало да осмисли специфичну комбинацију превентивних и репресивних мера, којом ће се супротставити корупцији у безбедносном сектору. Корупција у овом сектору може имати велике последице по читаво друштво, јер утиче на губитак поверења грађана у државне институције и у оне субјекте који су задужени за безбедност грађана. Једна од специфичности корупције у безбедносном сектору је та што њене последице не морају бити одмах видљиве, па појединац неће бити свестан штете коју ће проузроковати. Поред литературе анализиране у раду, сматра се да истраживање појаве корупције у конкретно, полицији, одбрани и војсци, као и у безбедносно – обавештајним службама није обављено у довољној мери, а управо то може бити покретач ефикасне и делотворне борбе против корупције. Институције које припадају сектору безбедности, уколико правилно функционишу, утичу на услове за напредак у осталим друштвеним секторима. Потребно је радити на јачању самих институција у сектору безбедности, одакле се даље може утицати на подизање јавне свести код грађана и удаљавање од

такозване историјске корупције, за коју се сматра да у Републици Србији постоји. У духу демократских вредности, препоручује се и јачање институционалног надзора над институцијама, транспарентност у раду и доступност релевантних докумената јавности. Од велике је важности пратити друштвене промене и кретања и у складу са тиме, мењати и прилагођавати механизме за борбу против корупције.

За успех антикорупцијских мера, морају се испунити одређени услови, а пре свега политичка, економска и друштвена стабилност, владавина права и јака политичка воља. Без наведених принципа, борба против корупције постоји само се не спроводи у пракси и не постужу се жељени резултати. Посвећени приступ борби против корупције у сектору безбедности подразумева не само активне мере у њеном сузбијању, него и предупређење могућности њене појаве.

Такође, врло је важно и учешће организација цивилног друштва. Њихова улога је кључна у борби против корупције, што показују примери земаља у којима су оне веома активне, а где је стопа корупције нижа. Основна улога ових организација је да надзиру државу и да штите интересе грађана.

ЛИТЕРАТУРА:

- Aras, Slađana, *Korupcija*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014.
- Masson, Nicolas; Andersson, Lena; Salah Aldin, Mohammed, *Jačanje finansijskog nadzora u sektoru bezbednosti*, Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, Ženeva, 2012.
- Šumi, Robert; Laličić, Lado, *Analiza rizika o mogućnostima i stvarnim razmerama korupcije u policiji u Srbiji*, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2015.
- Агенција за борбу против корупције, *Водич кроз праксу Агенције за борбу против корупције*, Београд, 2013.
- Агенција за борбу против корупције, *Извештај о раду за 2015. годину*, Досије, Београд, 2015
- Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу националне стратегије за борбу против корупције и акционог плана за примену националне стратегије за борбу против корупције за 2012. годину*, Народна скупштина Републике Србије, Београд, 2013.
- Гавриловић, Зоран и остали, *Борба против корупције у Србији - Алтернативни извештај*, Мисија ОЕБС – а у Србији, Београд, 2013.
- Дејан Шкорић (Поглавље 4) Друштво против корупције (Поглавље 4) Јована Страхинић (Поглавље 4) Милан Стефановић (Поглавље 4) Ненад Миљковић (Поглавље 4) Саша Ђорђевић (Увод, Поглавље 1, 2, 3, 5, 6) Соња Гочанин (Поглавље 4) Топлички центар за демократију и људска права (Поглавље 4), *КОРУПЦИЈА У ПОЛИЦИЈИ У СРБИЈИ*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2014.
- Ивановић, Јелена, *Интеграција Србије у Европску унију као начин борбе против корупције*, Факултет за економије, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2014.
- Изградња интегритета и смањење корупције у одбрани: зборник најбољих пракси, Женеvски центар за демократску контролу оружаних снага, Женева, 2010.
- Илић, П. Горан, *Корупција - основни појмови и механизми за борбу* (прир. Илић, Г. П.), Едиција Цримен, Београд, 2007.

- Индекс перцепције корупције Transparency International Serbia за 2014. годину и приоритети Србије, доступно: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/59-srpski/naslovna/7365-indeks-percepcije-korupcije-transparency-international-za-2014-godinu-i-prioriteti-za-srbiju> (20.01.2017.)
- Милосављевић, Богољуб; Ђорђевић, Саша, *Корупција у сектору безбедности: унутрашња контрола*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2012.
- *Национална стратегија за борбу против корупције у републици Србији за период од 2013. до 2018. године* („Службени гласник РС“, број 57/2013)
- Петровић, Предраг, *Корупција и безбедносно – обавештајне службе* (анализа), Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012. Плачков, Радослав; Вукадиновић, Веско, *Контрола рада полиције у функцији супротстављања корупцији у полицији*, стручни рад, часопис “Безбедност” 3/2015, стр. 214 – 240 <http://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0409-2953/2015/0409-29531503214P.pdf>
- Радовановић, Д., Булатовић, А., *Корупција*, Центар за безбедносне студије, Београд, 2005.
- Савковић, Марко, *Корупција у војсци* (анализа), Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012.
- Стајић, Љубомир, *Основи система безбедности: са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет Универзитета у Новом Сад, Нови Сад, 2011.
- Тагарев, Тодор, *Изградња интегритета и смањење корупције у сектору одбране: зборник најбољих пракси*, Женевски центар за демократску контролу оружаних снага, Београд, 2013.
- Хацић, Мирослав и група аутора, *Корупција у сектору безбедности Србије*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2013.