

ANTIKORUPCIJSKE MERE U RADU GRANIČNE POLICIJE

Bojan Janković¹

Saša Milojević²

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Apstrakt: Ne postoji sfera društva u kojoj ne postoji korupcija. Ona je prisutna i u državnim organima koje bi trebali da budu glavni nosioci suprotstavljanja ovoj negativnoj pojavi – sudovima, tužilaštvu i policiji. Korupcija u graničnoj policiji, kao jednom od oblika policijske korupcije, manifestuje se kroz tri glavne kategorije: korupcija povezana sa organizovanim kriminalom, sitna korupcija i administrativna korupcija. U radu je ukazano da korupcija postoji među pojedincima zaposlenim u Upravi granične policije MUP-a Republike Srbije. Na putu rešavanja ovog problema u graničnoj policiji neophodno je prvo izraditi programe ili akcione planove za suprotstavljanje korupciji, koji u Srbiji ne postoje, sačinjenim na osnovu prethodne analize stanja. Ti dokumenti trebaju da predvide i operativne mere i načine njihovog sprovođenja. One uključuju rotaciju graničnih policajaca, u različitim oblicima, princip „četiri oka“, primenu video-nadzora, nasumične kontrole pripadnika unutrašnje kontrole, intervju sa slučajno odabranim putnicima, a u novije vreme i testiranje integriteta, instituta koji predstavlja alternativu tradicionalnom pristupu istrage korupcije u graničnoj policiji. Od ovog instituta, koji je u Srbiji uveden Zakonom o policiji, 2016. godine, očekuje se da, nakon donošenja podzakonskih akata, pomogne suprotstavljanju korupciji u graničnoj policiji. Takođe, u nekim državama, tokom obavljanja pojedinih službenih radnji, pripadnicima granične policije zabranjeno je posedovanje i korišćenje mobilnih telefona, kao i nošenje gotovog novca. U narednom periodu neophodno je izvršiti detaljnije istraživanje o problemu korupcije u graničnoj policiji u Srbiji, kako bi se ustanovio nivo korupcije, problematične oblasti koje su posebno podložne korupciji, a na osnovu dobijenih podataka odabrale bi se adekvatne mere u cilju suprotstavljanja ovoj negativnoj pojavi.

Ključne reči: granična policija, korupcija, antikorupcijske mere.

1 bojan.jankovic@kpa.edu.rs.

2 sasa.milojevic@kpa.edu.rs.

Uvod

Ne postoji društvo u kome nema korupcije. Takođe, problem korupcije pojavljuje se u gotovo svim sferama društva. Korupcija je prisutna i u državnim organima koje bi trebali da budu glavni nosioci suprotstavljanja ovoj negativnoj pojavi – sudovima, tužilaštvu i policiji. Sudije, tužioci, policijski službenici mogu biti korumpirani kako bi obezbedili da se kriminalne aktivnosti ne istražuju ili ne procesuiraju, ili ako je postupak pokrenut, radi obezbeđenja povoljnijeg ishoda postupka.³ Međutim, korupcija se u većini svojih oblika smatra ozbiljnijom ukoliko joj podlegne policijski službenik, a ne neki drugi državni službenik, iz sledećih razloga:

1) policijska služba je ogranak države od kog javnost očekuje da kontroliše ponašanje drugih građana, uključujući i državne predstavnike; ako se policiji ne može verovati, ne postoji drugi organ kome bi se javnost okrenula u potrazi za poštovanjem zakona i održavanjem javnog reda;

2) veći deo policijskih aktivnosti odvija se daleko od očiju javnosti, i često podrazumeva kontakte sa licima iz kriminogene sredine; stoga je rad policije manje transparentan od ostalih državnih aktivnosti – pun uvid nema ni javnost, a često ni sve policijske službe; ako policija od javnosti očekuje da prihvati ponekad neophodan manjak transparentnosti policijskog posla, onda javnost u policiju mora imati više poverenja nego u državne organe koji svoje poslove obavljaju na očigled svima.⁴

Međunarodne organizacije, nacionalne institucije, naučni radnici, definisale su na različite načine korupciju u policiji, ali i dalje ne postoji univerzalna definicija prihvaćena od svih zainteresovanih strana. U najvećoj meri definicija korupcije u policiji počiva na isticanju dva ključna elementa: 1) kršenju pravnih normi zloupotrebom službenih ovlašćenja i 2) ličnoj dobiti koja se na taj način stiče.⁵ Prema mišljenju Kutnjak-Ivković⁶, korupcija u policiji podrazumeva akciju ili propust (odnosno obećanje akcije ili propusta) policijskog službenika ili grupe policijskih službenika tokom rada, čija je glavna karakteristika zloupotreba službenog položaja radi sticanja lične koristi. Osnovni činioci svake koruptivne aktivnosti su: 1) akcija, 2) namerni propust, 3) aktivnost suprotna zadatom zadatku, 4) sporazum između policijskog službenika i lica koji nudi korist za uzvraćenu uslugu, 5) trenutak plaćanja i 6) utvrđivanje potencijalne koristi.

3 Center for the Study of Democracy, *Study on anti-corruption measures in EU border control*, Sofia, 2012, p. 18.

4 DCAF, *Toolkit on Police Integrity*, Geneva, 2012, p. 24.

5 Opširnije: R. Zekavica, *Pravno-sociološki aspekti problema korupcije policije*, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, vol. 48, br. 3/2010, str. 279–290.

6 S. Kutnjak-Ivković, *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 16.

Grupa stručnjaka za korupciju u Interpolu (*Interpol Group of Experts on Corruption, IGEC*) definisala je ovaj pojam članom 2, dokumenta koji je nazvan Globalni standardi za borbu protiv korupcije u policijskim službama.⁷ Ova definicija je sveobuhvatna, jer su u korupciju uključeni svi akteri podjednako, kao i svi mogući oblici koruptivne prakse u policiji:

1) svaka radnja u kojoj policijski službenik ili zaposleni u policiji, bilo neposredno bilo posredno, traži ili prihvati novac, predmet od vrednosti, poklon, uslugu, obećanje, nagradu ili korist za sebe ili drugo lice, grupu ili subjekat, u zamenu za činjenje ili nečinjenje, prošlo ili buduće, u vezi s vršenjem bilo koje funkcije ili u vezi s obavljanjem policijskih dužnosti;

2) posredno ili neposredno nuđenje ili davanje policijskom službeniku ili zaposlenom u policiji novca, predmeta od vrednosti, poklona, usluge, obećanja, nagrade ili koristi za sebe ili drugo lice, grupu ili subjekat, u zamenu za činjenje ili nečinjenje, prošlo ili buduće, u vezi s vršenjem bilo koje funkcije ili u vezi s obavljanjem policijskih dužnosti;

3) svako činjenje ili nečinjenje tokom vršenja dužnosti policijskog službenika ili zaposlenog u policiji, koje može nepropisno izložiti neko lice optužbi ili osudi za krivično delo, ili može nepropisno doprineti ne optuživanju ili ne osuđivanju nekog lica za krivično delo;

4) neovlašćeno širenje poverljivih službenih informacija, bilo za nagradu bilo iz drugog razloga;

5) svako činjenje ili nečinjenje tokom vršenja dužnosti policijskog službenika ili zaposlenog u policiji radi dobijanja novca, predmeta od vrednosti, poklona, usluge, obećanja, nagrade ili koristi za sebe ili drugo lice, grupu ili subjekat;

6) svako činjenje ili nečinjenje koje, po zakonu zemlje članice, predstavlja korupciju;

7) predvođenje, predlaganje, podstrekavanje, podsticanje, zavereništvo, saučesništvo pre izvršenja krivičnog dela i nakon njega, ili drugo učestvovanje u izvršenju ili pokušaju izvršenja radnje iz odredbi ovog člana.

Međutim, nivo korupcije u policiji nije isti u svim organizacionim jedinicama policije. U javnosti se najčešće spominju organizacione jedinice policije čiji su pripadnici češće u kontaktu sa građanima, te tako postoje i najveće mogućnosti za pojavu tzv. sitne korupcije, koja je najviše uočena među službenicima u saobraćajnoj i graničnoj policiji.⁸ Kako je na ovom mestu predmet istraživanja korupcija u graničnoj policiji, ovim radom se pokušava dati odgovor na pitanje da li korupcija u graničnoj policiji postoji i u kojem obimu i, ako postoji, koji su načini suprotstavljanja ovoj negativnoj pojavi.

⁷ DCAF, *Opus citatum*, p. 13.

⁸ M. Hadžić, *et al.*, *Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2013, str. 65.

1. Korupcija u graničnoj policiji

Korupcija u graničnoj policiji, kao jednom od oblika policijske korupcije, često se spominje, direktno ili indirektno, od strane naučnih radnika ili eksperata.⁹ Ona može biti različitog karaktera, ali bez obzira da li je policijski službenik granične policije primio mito u gotovom novcu, robi, ili određenim uslugama, njime se osigurava da se ispravna dokumentacija ne traži, ili da se vozila ili plovila u kojima se nalaze roba ili lica uopšte ne pregledaju i sl.¹⁰ Međutim, pored priče o korupciji, ipak se često postavlja pitanje da li unutar granične policije određene države, ili njene organizacione jedinice, korupcija postoji i u kom obimu je rasprostranjena?

Da bi se dobio odgovor na prethodna pitanja sprovedeno je istraživanje kako bi se utvrdio stepen korupcije u graničnim policijama država EU. Ono je bilo zasnovano na tri glavna metoda prikupljanja podataka: obimnom pregledu literature o korupciji u sektoru javne bezbednosti, elektronskoj anketi i poluzvaničnim dubinskim intervjuima.¹¹ Od 27 država¹², kojima je upućena anketa, njih 23 je odgovorilo na nju, a intervjuisano je 27 eksperata za oblast korupcije. Rezultati istraživanja su pokazali da se u radu graničnih policija mogu pronaći tri glavne kategorije korupcije: korupcija povezana sa organizovanim kriminalom, sitna korupcija i administrativna korupcija.

Pripadnici granične policije mogu biti na različite načine biti povezani sa organizovanim kriminalnim grupama (korupcija povezana sa organizovanim kriminalom). Često su korumpirani zbog: 1) prodaje informacija; 2) trgovine cigarama; 3) krijumčarenja druge robe široke potrošnje; 4) organizovanog krijumčarenja i trgovine ljudima; 5) trgovine drogom; 6) krijumčarenja ukradenih vozila; 7) „pranja“ novca; 8) ignorisanja zabrane putovanja; 9) pružanja lažnog alibija; 10) ometanja istrage, i dr.¹³

Pored korupcije povezane sa organizovanim kriminalom, postoji veliki broj koruptivnih aktivnosti u koje su uključeni pripadnici granične policije, a nisu deo organizovanih kriminalnih mreža, a ubrajaju se u sitnu korupciju. U praksi sitna korupcija se ispoljava na različite načine. Na primer, davanje mita male vrednosti (poklona) kako bi se ubrzalo prelaženje državne granice, jer na graničnim prelazima u određeno doba godine mogu biti velike gužve, ili davanje mita radi omogućavanja olakšica prilikom krijumčarenja

9 A. Rusev, *Human Trafficking, Border Security and Related Corruption in the EU Geneva*, DCAF, Brussels, 2013, p. 6.

10 K. Richards, *The Trafficking of Migrant Workers: What are the Links Between Labour Trafficking and Corruption?*, *International Migration*, vol. 42, No. 5/2004, p. 157.

11 Center for the Study of Democracy, *Study on anti-corruption measures in EU border control*, Sofia, 2012, p. 13.

12 Danas EU ima 28 država članica. Istraživanje je sprovedeno pre ulaska Hrvatske u EU, kada je bilo 27 država članica.

13 Center for the Study of Democracy, *Opus citatum*, p. 45.

manjih količina robe široke potrošnje, prvenstveno akcizne robe (cigare, benzin), ali i druge robe u slučajevima gde postoji značajna razlika u cenama u drugoj državi.

Treći oblik korupcije u okviru granične policije može biti administrativna korupcija. Ona se odnosi na više pozicionirane oficire ili rukovodioce, bilo da je u pitanju nivo graničnog prelaza, regionalnog centra ili u pitanju centralni nivo. Ova vrsta korupcije povezana je sa zloupotrebama pri tenderima za javne nabavke, dobijanja provizija od operatera koji imaju delatnost na granici i sl.

U Republici Srbiji, kao ni u drugim državama jugoistočne Evrope nisu sprovedena ovakva obimna istraživanja, već je istraživanje fenomena korupcije sporadično i najčešće zasnovano na istraživanju stavova i ocene građana prema pojedinim vidovima korupcije.¹⁴ U najnovijim istraživanjima javnog mnjenja¹⁵, građani smatraju da je korupcija najrasprostranjenija u saobraćajnoj i graničnoj policiji. Ukupno 76% doživljava saobraćajnu policiju kao najkorumpiraniju, dok 67% smatra da je to granična policija (slika 1). Kao najmanje korumpirane delove policije građani vidi specijalne jedinice, kao i delove policije koji su zaduženi za upravne poslove.



Slika 1: Percepcija korupcije delova policije u Srbiji¹⁶

Pored ocene javnosti o korupciji unutar granične policije, i brojni medijski izveštaji o hapšenjima pripadnika granične policije zbog korupcije, ukazuju da je ona prisutna u graničnoj policiji.¹⁷

14 B. Banović, Sprečavanje korupcije u policiji, objavljeno u: *Prevenција kriminala i socijalnih devijacija, od razumevanja ka delovanju*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2009, str. 161.

15 A. Đan, *Stavovi građana o policiji - Rezultati istraživanja javnog mnjenja za Srbiju*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2016, str. 21.

16 *Ibidem*, str. 22.

17 Krajem 2008. godine sprovedena je policijska akcija u kojoj je istovremeno uhapšeno 16 policajaca iz stanice granične policije „Gučevo“ zbog primanja mita kako bi omogućili prekogranični šverc stoke iz Srbije u Bosnu. Akciju su sprovedli pripadnici Uprave kriminalističke policije, nakon višemesečnog rada i praćenja, kada je uhapšeno 16 od ukupno 28 policajaca iz pogranične stanice „Gučevo“. Policajci su po grlu dobijali od osam do 12 evra, a prosečno se za jednu noć preko Drine švercovalo od 15 do 20 grla. *Uhapšeno*

Da je korupcija u Upravi granične policije prisutna, ukazuju i podaci prikazani u već pomenutoj studiji o korupciji u graničnim policijama država EU. Naime, u istraživanju je dat prikaz graničnih oblasti i područja graničnih prelaza spoljnih granica EU sa povećanom osetljivošću na korupciju. Na tom prikazu ukazuje se da su pojedini granični prelazi prema Srbiji povećano osetljivi na korupciju, pre svih granični prelazi i granične oblasti između Srbije i Mađarske, i Srbije i Bugarske (slika 2).



Slika 2: Prikaz graničnih oblasti i područja graničnih prelaza spoljnih granica EU sa povećanom osetljivošću na korupciju¹⁸

U istraživanju¹⁹ sprovedenom u Srbiji 2014. godine, takođe je pokušano da se utvrde koji su to rizični delovi granične policije koji su više podložni korupciji. Po ovom pitanju Uprava granične policije se izjasnila da „ne postoje visoki rizici da pripadnici granične policije budu korumpirani“. Međutim, Sektor unutrašnje kontrole MUP-a Republike Srbije utvrdio je da postoji devet visoko rizičnih delova u radu Uprave granične policije u kojima postoji opasnost da granični policajci budu korumpirani, i to su: 1) granični prelazi za drumski saobraćaj; 2) granični prelazi za pogranični saobraćaj; 3) regionalni centar prema Mađarskoj; 4) regionalni centar prema Rumuniji (sever); 5) regionalni centar prema Rumuniji (jug); 6) regionalni centar prema Bugarskoj; 7) regionalni centar prema Makedoniji; 8) službenici koji obavljaju kontrolu kamiona; 9) službenici koji obavljaju kontrolu autobusa. Izneti nalazi Sektora

¹⁶ policajaca zbog primanja mita, dostupno na: <http://www.politika.rs/scc/clanak/68679/Uhapseno-16-policajaca-zbog-primanja-mita> (12. 2. 2015).

¹⁸ Center for the Study of Democracy, *Study on anti-corruption measures in EU border control*, Sofia, 2012, p. 124.

¹⁹ S. Đorđević, *Korupcija u graničnoj policiji Srbije*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Grupa 484, Beograd, 2014, str. 4.

unutrašnje kontrole slažu se sa dobijenim pokazateljima već spomenutog istraživanja sprovedenog u EU, koji ukazuju da visoki rizici od pojave korupcije u graničnoj policiji postoje na graničnim prelazima prema državama EU.

U graničnoj policiji Srbije utvrđeno je pet glavnih oblika korupcije koji se javljaju povremeno, ili postoji sumnja da su pripadnici granične policije uključeni u takve radnje, ali to još uvek nije otkriveno, i to: 1) pružanje policijskih informacija pripadnicima kriminalnih grupa; 2) zloupotreba policijskih ovlašćenja radi dobijanja imovinske koristi; 3) omogućavanje prelaska državne granice onim licima kojima je prelazak zabranjen; 4) učestvovanje u ilegalnoj trgovini cigaretama; 5) umešanost u krijumčarenje iregularnih migranata i u trgovinu ljudima.²⁰

Da je korupcija prisutna u graničnoj policiji u Srbiji pokazuje i podaci o podnetim krivičnim prijavama protiv pripadnika granične policije u periodu od 2010. do 2013. godine. U tom periodu od strane pripadnika Uprave kriminalističke policije i Sektora unutrašnje kontrole ukupno je podneto 89 krivičnih prijava protiv pripadnika granične policije.²¹ Uprava kriminalističke policije godišnje podnese, u proseku, 11 krivičnih prijava protiv pripadnika granične policije i taj broj je svake godine (počev od 2010) sve veći. Trenutno su pripadnici Uprave kriminalističke policije efikasniji u istragama korupcije u redovima granične policije. Stiče se utisak da su koruptivne radnje pripadnika granične policije sve složenije pa je neophodno da ih istražuje i utvrđuje Uprava kriminalističke policije koja ima znatno jače kapacitete nego Sektor unutrašnje kontrole. Operativna sposobnost Sektora unutrašnje kontrole da istražuje slučajeve korupcije u koje su uključeni granični policajci je slabija od Uprave kriminalističke policije jer nema dovoljne finansijske, materijalne i ljudske resurse.

2. Primeri dobre prakse u suprotstavljanju korupciji u graničnoj policiji i stanje u Srbiji

Granične policije, različitih država, na različite načine pokušavaju da se suprotstave korupciji. Problem korupcije pokušavaju da reše putem donošenja posebnih propisa, akcionih planova, ali i preduzimanjem operativnih mera na samim graničnim prelazima.

Litvanska Državna granična straža 2010. godine razvila je sopstveni program za borbu protiv korupcije, na osnovu državne „Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije“. Ovaj dokument zasniva se na prethodnoj analizi stanja u navedenoj službi, u periodu 2006–2010.²² Analizom rizika identifikovano

²⁰ *Ibidem*, str. 7.

²¹ *Ibidem*, str. 13.

²² Center for the Study of Democracy, *Study on anti-corruption measures in EU border control*, Sofia, 2012, p. 89.

je nekoliko oblasti u kojima su pripadnici litvanske granične službe posebno podložni korupciji. Državna granična služba razvila je na godišnjem nivou akcione planove za implementaciju programa za borbu protiv korupcije. Akcioni planovi obuhvataju pitanja koja se odnose na obuku za borbu protiv korupcije, propise o javnim nabavkama, način rotacije graničnih policajaca i dr. Granična straža je napravila i posebna uputstva, namenjena njenim pripadnicima, u kojima je navedeno kako da postupaju kada im se ponudi mito. Sličnu strategiju prihvatila je i Letonija, pa se može dati ocena da su ove dve države najdalje otišle na planu suprotstavljanja korupciji u graničnoj policiji.²³

Za razliku od Litvanije, u Srbiji, Uprava granične policije do sada nije izradila nikakav plan suprotstavljanja korupciji ili celovitu analizu rizika od pojave korupcije u graničnoj policiji.²⁴ Antikorupcijske mere sprovode se u Upravi granične policije na osnovu Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine²⁵. Problem je u tome što ovim akcionim planom nisu predviđene konkretne mere za smanjenje korupcije u graničnoj policiji, već se mere tiču jačanja sposobnosti Sektora unutrašnje kontrole u suprotstavljanju korupciji u policiji.

Granične policije, u različitim državama, primenjuju različite operativne mere namenjene suprotstavljanju korupciji unutar granične policije. Operativne mere uključuju rotaciju graničnih policajaca, u različitim oblicima, princip „četiri oka“ (svaku službenu radnju obavljaju po dva granična policajca), video nadzor (koristi se prvenstveno kao mera predostrožnosti, a ne kao sredstvo dokazivanja korupcije), nasumične kontrole i dr.²⁶ U nekoliko država, tokom obavljanja pojedinih službenih radnji, pripadnicima granične policije zabranjeno je posedovanje i korišćenje mobilnih telefona (Velika Britanija, Rumunija, Slovačka, Litvanija, Holandija), kao i nošenje gotovog novca.²⁷

Jedna od najčešće korišćenih operativnih mera u suzbijanju korupcije jeste rotacija policijskih službenika na različitim dužnostima, i ona uključuje: 1) nasumične rotacije u raspodeli smena, uz različito trajanje smena; 2) nasumične rotacije policijskih službenika u odnosu na svakodnevne liste obaveza; 3) rotacije članova tima, i 4) rotacije policijskih službenika na određenim dužnostima. U pojedinim državama generisanje dnevnog rasporeda rada prepušteno je računarima, putem posebnog programa, koji određuju raspored

²³ *Ibidem*, p. 89.

²⁴ S. Đorđević, *Korupcija u graničnoj policiji Srbije*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Grupa 484, Beograd, 2014, str. 10.

²⁵ „Sl. glasnik RS“, br. 57/2013.

²⁶ B. Janković, *Uloga granične policije u suprotstavljanju trgovini ljudima*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Univerzitet u Kragujevcu, Kragujevac, 2014, str. 280.

²⁷ Center for the Study of Democracy, *Study on anti-corruption measures in EU border control*, Sofia, 2012, p. 92.

rotacije, odnosno koliko dugo će granični policajac obavljati određene poslove (Bugarska, Mađarska, Malta).²⁸ Granični policajac nikad ne zna koliko dugo će obavljati određene poslove, tako da period može trajati od 30 minuta do četiri sata. To otežava da određene kriminalne grupe i pojedinci planiraju prolazak preko graničnog prelaza tokom smene određenog policijskog službenika. U kombinaciji sa zabranom korišćenja mobilnih telefona ova mera može biti efikasno sredstvo za sprečavanje korupcije.

Nasumične kontrole, kao jedna od operativnih mera za suzbijanja korupcije, sprovode se na graničnim prelazima od strane unutrašnjih ili spoljnih jedinica kontrole, a mogu obuhvatati pregled ličnih stvari, automobila ili radnih prostorija u kojima borave pripadnici granične policije (Mađarska, Slovačka).²⁹ Cilj kontrola je eventualni pronalazak veće količine gotovog novca, ili različitih poklona, koji verovatno potiče od mita.

Jedna od operativnih mera koja se koristi za suprotstavljanje korupciji u graničnoj policiji jesu intervjui sa slučajno odabranim putnicima, prilikom njihovog prelaska preko granice. U državama u kojim postoji sitna korupcija to može biti efikasna metoda. U Bugarskoj npr. mera se preduzima *ad hoc*, naročito tokom letnjih meseci, kada veliki broj inostranih građana prolazi kroz pomenutu državu. Na Malti, kada postoje osnovi sumnje da se policijski službenik nedolično ponaša, putnici se proveravaju od strane policijskih službenika granične policije, a zatim im se onda može postaviti pitanje o njihovom iskustvu tokom prelaženja granice.

Testiranje integriteta je jedna od alternativa tradicionalnom pristupu istrage korupcije u graničnoj policiji, koje u svom radu koriste jedinice unutrašnje kontrole. Ova testiranja mogu biti ciljane (usmerena ka pojedincima za koje postoji sumnja da su korumpirani) i slučajna (usmerena prema bilo kom, slučajno izabranom, graničnom policajcu).³⁰ Test integriteta je operativna policijska metoda tajnog prikupljanja podataka koja se sprovodi radi prevencije i otkrivanja korupcije u policiji. Iniciran je još sedamdesetih godina prošlog veka radi suzbijanja korupcije u njujorškoj policiji. U Srbiji je tek 2016. godine ovaj institut, na neprecizan način, propisan novim Zakonom o policiji³¹, jer nije objašnjeno koji oblik testa će biti primenjen u Srbiji: onaj ciljani prema sumnjivim policijskim službenicima, ili slučajni. U članu 230 stavu 4 navedeno je: „Test integriteta podrazumeva simuliranje realne situacije identične radnim aktivnostima testiranog, koju je testirani dužan da rešava, kako bi se uvidela reakcija i postupanje testiranog službenika u konkretnoj situaciji, bez obaveze prethodnog obaveštavanja organizacione jedinice u kojoj je zaposlen

28 *Ibidem*, p. 92.

29 *Ibidem*, p. 94.

30 S. Mandić, S. Đorđević, *Testiranje integriteta policajaca*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2016, str. 10.

31 „Sl. glasnik RS“, br. 6/2016.

testirani“. Zakonom je samo načelno predviđeno postojanje ove mere, kao i da će je sprovoditi Sektor unutrašnje kontrole MUP-a Republike Srbije, a da će sve važnije materijalne i procesne odlike ovog instituta biti regulisane podzakonskim aktom ministra, u roku od godinu dana od dana od stupanja zakona na snagu. Od tada će ovaj institut i početi da se primenjuju.

U studiji koja je istraživala korupciju u graničnim policijama EU predložene su određene antikorupcijske mere³², kao što su:

- bezbednosna provera – za svako lice koje se prijavi na konkurs za graničnu policiju vrši se bezbednosna provera;

- obrazovanje – opšte antikorupcijske teme su deo osnovnog obrazovanja pripadnika granične policije; međutim, u malom broju država, koje su obuhvaćene istraživanjem, su antikorupcijske teme uključene u kontinuiranu obuku tokom službe;

- kazne – osim krivičnog gonjenja, zajednički odgovor na korupciju je degradacija, otpuštanje ili premeštaj u druge jedinice i na druge lokacije;

- testiranje integriteta – simuliranje koruptivne situacije, stvaranje iskušenja za pripadnika granične policije, kako bi se utvrdilo njegovo postupanje u takvoj situaciji, odnosno kako bi se utvrdilo da li će zloupotrebiti ovlašćenja i primiti ponudenu korist, odnosno da li će prijaviti njeno nuđenje;³³

- rotacija pripadnika granične policije na različitim lokacijama, vrstama posla ili pozicijama u nameri da se smanji verovatnoća uspostavljanja ukorenjene korupcije;

- elektronski nadzor rada graničnih policajaca takođe može da se koristi kao sredstvo za prevenciju korupcije;

- formiranje jedinica unutrašnje kontrole koje istražuju korupciju u policiji, ili čak isključivo istražuju korupciju u graničnoj policiji.

U većini država, istraga korumpiranih graničnih policajaca pokrenuta je na reaktivan način, obično u toku druge kriminalističke istrage, ili kao rezultat prijava građana. Neke države koriste proaktivni pristup, vođenjem istraga na osnovu metoda analize rizika ili korišćenjem informatora. Takođe, mogu se koristiti i prikriiveni islednici, informatori i elektronsku nadzor, ali navedeni metodi se obično koriste u složenijim slučajevima korupcije.

32 Center for the Study of Democracy, *Study on anti-corruption measures in EU border control*, Sofia, 2012, p. 9.

33 B. Banović, *Sprečavanje korupcije u policiji*, objavljeno u: *Prevenција kriminala i socijalnih devijacija, od razumevanja ka delovanju*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2009, str. 176.

Zaključak

U radu je ukazano da korupcija postoji u svim graničnim policijama država Evropske unije. Takođe, ova negativna pojava nije zaobišla ni Upravu granične policije MUP-a Republike Srbije. U suprotstavljanju korupciji prvi korak jeste priznavanje činjenice da korupcija u graničnoj policiji postoji. Ovu činjenicu bi prvo trebalo da prihvate rukovodioci u graničnoj policiji, a ne da problem „guraju pod tepih“.

Drugi korak, jeste utvrđivanje oblasti rada granične policije koje su više podložne korupciji. Kada se one utvrde, posebna pažnja se mora usmeriti na njih, pri tom ne sme izostati kontrola ostalih oblasti koje nisu definisane kao visoko rizične. Kada se one utvrde mora se sačiniti akcioni plan kojim će se definisati mere i radnje u suprotstavljanju ovoj negativnoj pojavi, subjekte koji će ih sprovoditi, sredstva za njihovo sprovođenje i dr. U Srbiji je problem što Uprava granične policije do sada nije izradila plan suprotstavljanja korupciji ili celovitu analizu rizika od pojave korupcije u graničnoj policiji. I kada bude napravljen, akcioni plan ne treba da ostane samo prosto slovo na papiru, već se pri njegovom sačinjavanju treba truditi da se on u praksi može sprovesti.

Takođe, treba proceniti da li operativne mere koje se primenjuju u drugim državama u suprotstavljanju korupciji mogu primeniti u graničnoj policiji Srbije. Npr. u nekim državama postoje posebne organizacione jedinice unutrašnje kontrole unutar granične policije koje istražuju korupciju. Mišljenja smo da je u Srbiji dovoljno postojanje Sektora unutrašnje kontrole, s tim da bi njegove kapacitete, kako u materijalnom, tako i u kadrovskom smislu trebalo znatno ojačati. Na raspolaganju pripadnika ovog Sektora u narednom periodu, nakon donošenja podzakonskih akata, koji će detaljnije urediti ovu oblast, stajaće i test integriteta, institut od kojeg se mogu očekivati značajni rezultati u suprotstavljanju korupciji i u graničnoj policiji. Smanjenju korupcije sigurno bi pomogle i antikorupcijske teme na kursovima za osnovnu policijsku obuku, na specijalizovanim kursovima za graničnu policiju i na Kriminalističko-policijskoj akademiji. Pri primanju kandidata za navedene kurseve je potrebno je posebno obratiti pažnju na to da li su bezbednosne provere urađene kvalitetno, jer je to prva prepreka ulaska nemoralnih osoba u policiju. U samoj graničnoj policiji trebaju se preduzimati preventivne antikorupcijske mere koje stoje na raspolaganju, počev od rotacije policijskih službenika na različitim lokacijama, vrstama posla ili pozicijama u nameri da se smanji verovatnoća uspostavljanja ukorenjene korupcije, video-nadzora najprometnijih graničnih prelaza i dr.

U narednom periodu neophodno je izvršiti detaljnije istraživanje koje se odnose na problem korupcije u graničnoj policiji u Srbiji, kako bi se ustanovio nivo korupcije, problematične oblasti koje su posebno podložne korupciji, kao i da se na osnovu dobijenih rezultata odabrala adekvatne mere u cilju

suprotstavljanja ovoj negativnoj pojavi. Polazna osnova za takvo istraživanje bi moglo da bude pomenuto istraživanje sprovedeno u državama Evropske unije.

Literatura

1. Banović, B; Sprečavanje korupcije u policiji, objavljeno u: *Prevenција kriminala i socijalnih devijacija, od razumevanja ka delovanju*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2009.
2. Center for the Study of Democracy, *Study on anti-corruption measures in EU border control*, Sofia, 2012.
3. DCAF, *Toolkit on Police Integrity*, Geneva, 2012.
4. Đan, A; *Stavovi građana o policiji – Rezultati istraživanja javnog mnjenja za Srbiju*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2016.
5. Đorđević, S; *Korupcija u graničnoj policiji Srbije*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Grupa 484, Beograd, 2014.
6. Hadžić, M; *et al., Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2013.
7. Janković, B; *Uloga granične policije u suprotstavljanju trgovini ljudima*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Univerzitet u Kragujevcu, Kragujevac, 2014.
8. Kutnjak-Ivković, S; *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
9. Mandić, S; Đorđević, S; *Testiranje integriteta policajaca*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2016.
10. *Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine*, „Službeni glasnik RS“, br. 57/2013.
11. Richards, K; The Trafficking of Migrant Workers: What are the Links Between Labour Trafficking and Corruption?, *International Migration*, vol. 42, no. 5/2004.
12. Rusev, A; *Human Trafficking, Border Security and Related Corruption in the EU Geneva*, DCAF, Brussels, 2013.
13. Uhapšeno 16 policajaca zbog primanja mita, dostupno na: <http://www.politika.rs/scc/clanak/68679/Uhapseno-16-policajaca-zbog-primanja-mita> (12. 2. 2015).
14. *Zakon o policiji*, „Službeni glasnik RS“, br. 6/2016.
15. Zekavica, R; Pravno-sociološki aspekti problema korupcije policije, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, vol. XLVIII, br. 3/2010.

ANTI-CORRUPTION MEASURES IN WORK OF THE BORDER POLICE

Bojan Janković

Saša Milojević

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Summary: There is no aspect of the society without corruption. Corruption is present in state bodies that should be the main factors for combating this negative phenomenon – courts, the prosecution and the police. Corruption in the border police, as one of the forms of police corruption, is manifested in three main categories: corruption linked to the organized crime, petty corruption and administrative corruption. The paper shows that corruption exists among individuals employed in the Border Police of the Republic of Serbia, where the occasional occurrence of five main forms of corruption was determined, or that there is unproven suspicion that members of the border police have been included in such actions, namely: 1) revealing police information to members of criminal groups; 2) abuse of police powers in order to obtain material gain; 3) enabling state border crossing to persons forbidden to cross the border; 4) participation in illegal cigarette trade and 5) involvement in smuggling of irregular migrants and in human trafficking.

The first step in combating corruption in border police units is designing programs or action plans for combating corruption that does not exist in Serbia, but would be made based on previous analysis of the present state. These documents should anticipate operative measures and ways of their implementation. Measures include circulation of border police officers in various forms, the four eyes principle, application of video surveillance, random control by members of internal control, interviews with randomly chosen travellers, and in recent times integrity testing, the principle which represents the alternative to the traditional approach to investigation of the border police corruption. Introduced by the Law on Police in Serbia in 2016, this principle is expected to help combating the state border corruption after adoption of bylaws. Also, the members of the border police in several states were forbidden having and using mobile phones, as well as carrying cash during certain official actions.

It should be estimated whether operative measures applied in other countries in combating corruption can also be applied in the case of the border police in Serbia. For example, in some countries there are special organisational internal control units that investigate corruption within the border police. We believe that the existence of Internal Control Sector in Serbia is enough, provided that its capacities, both in terms of material assets and human resources should be

improved significantly. The decrease of corruption would be certainly improved by anti-corruption topics in courses for basic police training, in specialized courses for the border police and in the Academy of Criminalistic and Police Studies. While accepting candidates for the said courses, it is necessary to pay special attention to whether the security checks have been thoroughly done, because this is the first obstacle for immoral persons to be accepted to police forces. In the future period it is necessary to perform further investigation on the problem of corruption of the border police in Serbia to determine the level of corruption, problematic issues that are especially prone to corruption, and to choose adequate measures based on the obtained data aimed at combating this negative phenomenon.

Keywords: border police, corruption, anti-corruption measures.