

Мр Зоран КЕСИЋ *

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

UDK – 343.352 : 351.74

Прегледни научни рад

Примљено: 18.07.2012.

Теоријско дефинисање корупције у полицији **

Анстракт: Коруптивно понашање, као типичан облик злоупотребе овлашћења, побуђује велику пажњу научне и стручне јавности. Значај научног истраживања овог феномена је вишеструк, посебно уколико имамо у виду да се тим истраживањем може допринети отклањању или санирању вишеструких последица које ова понашања стварају на индивидуалном и друштвеном нивоу. Посматрано у том контексту проучавање корупције у полицији добија нарочит значај, јер се у овом случају коруптивно понашају појединци од којих се заправо очекује да се супростављају овој појави. Међутим, свако ко изабере коруптивно понашање полицијских службеника за предмет свог истраживања већ на самом почетку ће се сусрести са проблемом како да дефинише појаву коју намерава да истражи. Познато је да теоријско дефинисање предмета истраживања представља први и неизоставни корак на путу до што објективнијих показатеља проучаване појаве. Тачније, прецизно и недвосмислено дефинисање је кључни предуслов успешности самог истраживања. Отуда је и тежња аутора овога рада да критички преиспита постојеће дефиниције корупције у полицији и изнађе што прихватљивије одређење које би представљало битан ослонац у дефинисању предмета истраживања неких будућих студија о корупцији у полицији.

Кључне речи: полиција, овлашћења, злоупотреба, корупција, дефинисање.

Увод

Чињеница је да припадници полиције током извршавања службених задатака морају да се придржавају закона. Ова обавеза логично произлази

* kesiczoran@yahoo.com

** Овај рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта под називом *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супростављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*. Пројекат финансира Министарство просвете и науке Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2014). Руководилац пројекта је проф. др Саша Мијалковић.

из њихове функције. Прецизније речено, будући да су задужени за спровођење закона полицајци морају бити и репрезенти његовог поштовања (Зекавица, 2010:42,43). Стварност међутим неретко демантује ово правило, о чему сведоче различити видови противзаконитог понашања полицајских службеника. Већина таквих поступака представља прекорачење овлашћења, односно његову примену мимо правног основа или без довољног разлога за употребу конкретног овлашћења. Овде је реч заправо о погрешној примени службених мера и радњи, а које најчешће представљају последицу нехата полицајског службеника.

У полицајској пракси се, међутим, бележе и класични случајеви злоупотребе овлашћења, односно злоупотребе полицајског овлашћења у сврхе које нису допуштене прописима, које нису повезане са остварењем службеног задатка или је, пак, циљ злоупотребе овлашћења у супротности са интересима службе. У знатном броју случајева реч је заправо о злонамерном коришћењу полицајског овлашћења или његовој употреби у циљу остварења, пре свега, личног интереса. Коруптивно понашање представља типичан облик оваквог понашања.

Закупљеност научне и стручне јавности проблемом корупције у полицији доказују бројни радови из ове области. Све већи број систематских и монографских дела обрађује овај сегмент полицајског деловања. Поред тога, у већини уџбеника посвећених деловању полиције неизоставни део су и теме о корупцији у полицији и другим облицима одступајућег понашања полицајаца. Такође, све чешће се организују научна саветовања посвећена анализирању проблема корупције у полицији, а неретко овај проблем представља и предмет научних истраживања. Посебно значајан извор података о овој теми представљају теоријски и стручни радови објављени у специјализованим научним часописима.

Намена овог рада и захтеван обим не дозвољају нам да детаљно анализирамо бројне изворе података и резултате ранијих истраживања. Овом приликом само указујемо на чињеницу да се научна истраживања корупције у полицији углавном ограничавају на земље тзв. „западне демократије“, док је на нашем подручју ова тема прилично запостављена. Заправо, код јужнословенских народа истраживање „полицајских девијација“ уопште, па тиме и корупције у полицији, најзаступљеније је на подручју Републике Словеније, где је током протекле деценије организовано неколико научних саветовања и стручних скупова посвећених овој проблематици.

Истраживању коруптивног понашања у полицији на подручју бивше СФРЈ значајно је допринео и пројекат „Отворено о полицији и корупцији“ спроведен на подручју Босне и Херцеговине у временском периоду од 2002. до 2004. године, а у организацији невладине организације *Transparency International* и Удружења дипломираних криминалиста БиХ.

У материјалу објављеном 2006. године, поред мера значајних за супростављање корупцији у полицији, представљени су и резултати истраживања, међу којима се истичу анализа статистичких података полиције и правосудних органа и резултати анкетања полицајаца и грађана о овом феномену (Maljević et al., 2006).

Када је реч о стању у нашој земљи приметно је да се истраживању корупције приступа као једном системском проблему. Тачније, ниједан научни пројекат није посебно посвећен истраживању корупције у полицији, већ је у оквиру шире постављеног предмета истраживања делимично скренута пажња и на корупцију у овом сектору. Тако, на пример, у научној студији „Корупција у Србији“ (Антонић et al., 2001), која је иначе спроведена током 2001. године на подручју 60 општина у Србији, корупција у полицији се помиње само у контексту става грађана. Конкретно, износећи своје мишљење о овом проблему испитаници, међу области у којима је корупција веома раширена, сврставају полицију, поред царине, здравства, правосуђа, док било какви прецизнији показатељи о њеној раширености у овој области нису наведени. Сличан приступ је забележен и у студији „Професија (и) корупција: Активирање професионалних удружења у борби за интегритет професија и против корупције“, који је организовао и спровео Центар за мониторинг и евалуацију (Гредел et al., 2005). Зборник радова „Корупција: Основни појмови и механизми за борбу“ (Илић ed, 2007) такође представља значајан извор сазнања о корупцији уопште и начинима супростављања. Овде се читалац може упознати са размерама корупције у одређеним секторима (али не и у полицији), као и са делатностима међународних и националних организација у борби против корупције.

Запостављеност проблема корупције у полицији међу научним студијама не треба да нас заваљава како коруптивно понашање полицијских службеника у нашој земљи не представља проблем. Полиција је и у Србији несумњиво један од кључних субјеката у обезбеђивању личне и имовинске сигурности грађана и супростављању криминалним појавама (Симоновић, 2009:236-238). У остварењу своје функције полицијски службеници се свесно излажу бројним ризицима и опасностима по властити живот. Специфична природа полицијске професије, међутим, пружа њеним припадницима и бројне прилике да користе овлашћења ради остварења личних интереса. Ипак, услед одсуства егзактних показатеља ове појаве критике упућене полицији базирају се превасходно на утиску створеном из личног искуства или на медијском представљању ове појаве. Лично искуство ипак пре може да представља изузетак, а не правило, док медији проблему обично приступају површно и селективно.

Како би се спречило нагађање размера корупције у полицији и изношење коначних судова на основу паушалних процена, потребно је применом одговарајућих метода, уз поштовање принципа научне перспек-

тиве, приступити анализирању овог проблема. У противном, јавност ће и даље бити лишена могућности свеобухватног критичког вредновања полицијског деловања у Србији, због чега ће (не)поверење у рад полиције бити засновано на слободној процени, а не на објективним показатељима. Први корак на том путу и уједно кључни предуслов научног истраживања ове појаве јесте њено теоријско дефинисање. У свету међутим тренутно не постоји јединствен став шта заправо представља „полицијску корупцију“. Отуда нам се чинило важним да кроз једну критичку анализу постојећих дефиниција дођемо до што прихватљивијег одређења, а које би представљало битан ослонац у дефинисању предмета истраживања неких будућих студија о корупцији у полицији.

Преиспитивање постојећих дефиниција „полицијске корупције“

Увидом у бројне стране и домаће изворе установљено је да у свету тренутно не постоји јединствено одређење појма „полицијске корупције“. То међутим и не треба да нас чуди будући да сагласност мишљења није постигнута ни у погледу значења корупције уопште, због чега у литератури наилазимо на веома разноврсна тумачења ове појаве (v. Нинчић, 2011). Поставља се међутим питања да ли је уопште могуће прецизно дефинисати једну овако сложену појаву која, попут „организованог криминалитета“ или „уличног криминалитета“, у себи обједињује више разноврсних понашања, односно више различитих инкриминација. Извесно је да оваква природа коруптивног понашања отежава његово правно тумачење и намеће обавезу једног ширег сагледавања. Проблем међутим представља чињеница да такав приступ даје превелику слободу, што доводи до великих одступања у дефинисању појма корупције уопште, али и „полицијске корупције“, као њеног специфичног израза.

Чак се и међу самим полицијским службеницима бележе огромне разлике у тумачењу ове појаве, што су потврдила и искуства научног пројекта „Корупција у јавној управи“, које је реализовала Криминалистичко-полицијска академија из Београда. Конкретно, на питање „Шта, по Вашем мишљењу, спада у коруптивно понашање полицајаца?“ анкетирани полицијски службеници су одговарали: „Ако полицајац узима новац од грађана да би им опростио учињен прекршај или кривично дело“; „Када за неку финансијску или другу услугу уради нешто што није смео или не уради оно што је морао“; „Коришћење службеног положаја за стицање материјалних добара“; „Прављење уступака лицима из криминогене средине, дружење са истима уз обострану корист“; „Селективно сузбијање криминала“; „Непоступање по закону“; „Непрофесионалан став према странци“; „Свако понашање и поступање које је у супротности са пози-

тивним законским нормама и прописима“; „Поступање у предметима на начин супротан моралу, етици и струци“, итд.

У овом шаренилу дефиниција могуће је донекле увести ред уколико користимо критеријум обима и природе понашања који су обухваћени самом дефиницијом корупције. Конкретно, Huberts и сарадници праве разлику између уже и шире дефиниције корупције. Према *ужој* дефиницији, корупција се представља као понашање којим се крше правила вршењем одређене врсте утицаја, а које је мотивисано личним интересима, односно кршење норми понашања и вредности ради остварења властите користи. С друге стране, *шира* дефиниција корупцију види као синоним за све видове кршења моралних норми и вредности, без обзира на мотив извршења (Huberts et al., 2007:589).

Полазећи од истог критеријума већину постојећих дефиниција корупције у полицији би могли свести на:

- уже (конвенционално) одређење - корупција у полицији се своди на злоупотребу полицијског овлашћења (ауторитета, положаја) у циљу остварења личне користи, обично кроз примање мита, и
- шире схватање - корупција у полицији представља синоним за злоупотребу полицијских овлашћења уопште.

Овако подељена тумачења створила су дилеме и оставила отвореним питање која дефиниција најприближније описује праву природу корупције у полицији. Међутим, одговор на ово питање нећемо пронаћи бирајући између ове две понуђене дефиниције будући да су обе мањкаве. Прва је преуска, а друга преширока. Ослањајући се на било коју од њих можемо битно умањити вредност самог истраживања. У првом случају природа и размере појаве могу бити потцењени, а у другом прецењени. Дакле, прецизну дефиницију полицијске корупције би требало тражити између ове две крајности. У том покушају анализираћемо неке од уобичајених тумачења полицијске корупције указујући на њихове предности и недостатке.

Конвенционална одређења корупције у полицији

Објашњење корупције бројни аутори свде на њено конвенционално одређење према ком се корупција најчешће дефинише као поступање противно правилима службе, које се састоји у чињењу или пропуштању радње у замену за новац или неку другу материјалну корист. Тако, на пример, McMullan сматра да је „јавни службеник корумпиран ако прихвати новац или новчану вредност за нешто што му је дужност да свакако уради или му је дужност да не уради то“ (Newburn, 1999:6). Према овом схватању коруптивни процес укључује понуђача мита, примаоца мита и дого-

вор између актера о размени услуга. Због своје прецизности ова дефиниција је доста актуелна и кад је реч о корупцији у домену полицијског рада. Како образлаже Датзер (2007:104): „О корупцији се не може говорити ако не постоје две стране у корупцијској интеракцији и трансакцији, односно само уколико неко утиче на полицајца да незаконито, односно непрописно обавља своју дужност, можемо говорити о корупцији *stricto sensu*.“

Неспорно је да овакав приступ даје једну од најпрецизнијих дефиниција корупције, будући да процес подмићивања и представља њену суштину. Поставља се, међутим, питање поступамо ли правилно уколико при дефинисању корупције у полицији сву пажњу усмеримо искључиво на „примање мита“, односно да ли тиме занемарујемо и друге видове полицијских злоупотреба, које би због њихове природе ипак требало сврстати у коруптивно понашање. Мишљења смо да овакво одређење корупције, упркос његовој прецизности, не изражава адекватно природу корупције у полицији. Оно, пре свега, иницијативу за извршење деликта своди искључиво на друго лице (грађанина), док полицајца третира као пасивног субјекта, занемарујући чињеницу да понекад полицајац игра активну улогу у коруптивном процесу, подстичући остварење корупције кроз тражење мита од грађанина, чиме је смер иницијативе обрнут. Овакво поступање полицајца може довести до обострано задовољавајућег споразума, али и до веома непријатне ситуације за грађанина уколико полицајац, користећи моћ над применом закона, уз примену силе или претње изнуђује мито. Конкретно, у дефиницији коју заступа McMullan, таква улога корумпираног полицајца не може се препознати.

Свесни сложености коруптивних пракси полицијских службеника несумњиво је да у дефинисању ове појаве морамо применити нешто шири приступ. Питање је, међутим, докле у томе ићи, а да при том не одемо у другу крајност. Очигледно је да било какво проширење легалистичког схватања корупције мора бити извршено с посебном обазривошћу, јер морамо бити свесни да свако одступање од конвенционалног тумачења морамо додатно појаснити и преиспитати његову оправданост. Такође, уколико тежимо прецизном дефинисању тако сложене појаве каква је корупција потребно је водити рачуна и о адекватности коришћених израза и формулација које одступају од традиционалних одредница и пружају евентуалну могућност шире интерпретације. Размотримо, на пример, следећу дефиницију: „Корупција је злоупотреба службеног положаја и овлашћења која се у основи своди на противправно прибављање материјалне или друге користи, у ужем смислу посматрано – путем давања и примања мита, а у ширем смислу – давањем и коришћењем услуга, погодности, привилегија, односно злоупотребом службе на други начин“ (Милетић, 2001:35).

Оваквим приступом Милетић очигледно заступа нешто шире одређење корупције у полицији будући да за њега примање мита представља само

један, основни (најужи) вид корупције. За разлику од дефиниције коју заступа McMullan, ово одређење нам даје нешто већу слободу у тумачењу корупције у полицији, али и довољно простора за нагађања и претпоставке. У том смислу, ова дефиниција нам се не чини довољно прецизном, а као посебно проблематичне сматрамо формулације типа „... или друге користи“ и „... односно злоупотребом службе на други начин“. Коришћењем ових неодређених формулација аутор је нека питања оставио отвореним, као на пример: „Какву корист, поред материјалне, полицајац може да оствари злоупотребом положаја и овлашћења?“ и „На које све начине полицајац може да злоупотреби службу и тиме оствари одређену корист?“. На ова питања је неопходно дати што прецизнији одговор како би се спречила могућност да се под корупцију сврстају и нека понашања којима ту није место. Међутим, на који начин то урадити а да се при том не пређе у казуистику, односно да не оптеретимо дефиницију силним набрајањима. Балансирање између ове две крајности је очигледно веома деликатан задатак, због чега је и само дефинисање корупције у полицији захтеван процес.

Међу делимично проширеним тумачењима полицијске корупције, а које се такође ослања на правну логику, издваја се и следеће: „Корупцију у полицији представља чињење или нечињење, односно обећање чињења или нечињења, предузето од стране полицијског службеника или групе полицијских службеника, окарактерисано искориштавањем положаја и највећим делом мотивисано постизањем властите користи“ (Kutnjak-Ivković, 2005:16). Оригиналноста ове дефиниције огледа се у прецизирању чињенице да коруптивно понашање може бити предузето од стране полицајца-појединца, али и од групе полицајаца, чиме је указано и на могућност организоване корупције у полицији.

Поред тога, радња извршења је обogaћена новим видовима, чиме је и зона инкриминације проширена. Овде пре свега мислимо на радњу „обећања“ чињења и нечињења. Ова радња извршења међутим отвара питање основа кажњивости у ситуацијама када извршење радње (пружање услуге искориштавањем положаја) није ни покушано, већ је само дато обећање за то, иако можда оно никад неће бити ни испуњено. Наравно, подразумева се да постојање корупције неће бити спорно уколико је полицијски службеник, на основу датог обећања, већ остварио одређену корист, без обзира што то обећање можда и неће испунити.

Такође, израз „искориштавањем положаја“ ствара одређене недоумице. Наиме, без јасног прецизирања начина на који положај (претпостављамо да је реч о службеном положају) може бити искоришћен, ауторка оставља могућност сврставања у коруптивно понашање већине кривичних дела против службене дужности (фалсификовање исправа, одавање службене тајне), али и других деликата које полицајац може извршити искоришћа-

вањем положаја ради остварења користи (изнуда новца, крађа са места злочина и слично).

На крају, формулацијом „највећим делом мотивисано постизањем властите користи“ ауторка нам, поред указивања на пресудну мотивацију извршиоца (лична корист), оставља простора за претпоставку да полицајац може бити мотивисан за учешће у коруптивном процесу и неким другим разлозима. Питање је, међутим, који су то разлози, односно ради чијег још интереса, осим властитог, је полицајац спреман да искористи службени положај. Тиме долазимо до следеће дилеме, да ли поред остварења „личне добити“, у корупцију треба уврстити и оно понашање којим се омогућава добит за „другога“. Управо је на овај сегмент корупције указано у *Закону о Агенцији за борбу против корупције* у коме је корупција дефинисана као „однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другога“ (подвукао З. К.) (Ненадић, 2007:22).

Као што видимо, ова дефиниција инсистира на испуњењу неколико предуслова којима се не даје посебан значај у претходним одређењима корупције. Пре свега, реч „однос“ је веома битна у дефинисању природе и карактера корупције, јер даје до знања да је у питању трансакција која се остварује између две стране. Поред често спомињане радње извршења, опредмећене у злоупотреби службеног положаја, овде се инсистира и на злоупотреби „друштвеног положаја“ који извршилац заузима, али и утицаја који остварује у том друштву. Инсистирање на задовољењу овог елемента, посматрано у контексту полицијске корупције, има смисла, посебно уколико узмемо у обзир специфичност полицијске улоге, могућност утицаја на понашања и поступке чланова друштва и обавезаност на поштовање њихових слобода и права.

Оригиналност ове дефиниције лежи и у јасном наглашавању могућности извршења корупције у приватном сектору. Полиција је природно везана за јавни сектор, тачније за јавну управу, чиме је и корупција у полицији логично везана за функционисање овог сегмента власти. Нису, међутим, ретке ни ситуације у којима се коруптивно понашање појединих полицајаца везује и за приватни сектор, посебно уколико узмемо у обзир све већу ангажованост припадника полиције у приватном сектору безбедности, пре свега на пословима обезбеђења личности и имовине (v. Kesić, 2009). Оваква пракса додуше често доводи и до сукоба интереса у раду полиције (v. Ћирић, 2005; Davids, 2008), што иначе представља појаву веома блиску корупцији. Тачније, однос између сукоба интереса и корупције можемо посматрати као однос узрока и последице.

При разматрању дефиниције корупције из *Закона о Агенцији за борбу против корупције* посебну анализу захтева формулација „корист за другога“. У нашем случају дилему ствара питање ко осим полицајца – актера

корупције може остварити корист, да ли су то њему блиске особе (рођак, пријатељ) или пак корист могу да стекну и колеге полицајци или можда полицијска организација, односно да ли је корупција акт у ком је изражена искључиво индивидуална корист или је пак реч о деликту у ком понекад преовлађује групни интерес.

На ову другу могућност указују Mischkowitz и сарадници, који под корупцијом у полицији подразумевају злоупотребу полицијске службе која се састоји у кршењу закона или непоштовању организацијских правила, а све ради остваривања властитих или интереса трећих, приватних лица (подвукао З. К.) (Mischkowitz et al., 2000:117). Newburn заступа још шире виђење дефинишући коруптивно понашање полицајаца као „примену или пропуштање примене овлашћења са намером да се оствари приватна корист или корист за организацију“ (подвукао З. К.) (Newburn, 1999:6).

Инсистирањем на „личној користи“ као пресудном елементу у постојању корупције запоставља се чињеница да коруптивне праксе у полицији често укључују договор више учесника, који на противзаконит начин настоје придобити одређену корист или задовољство. Дајући значај колективним видовима корупције у полицији указује се заправо на проблем организованости полицајаца у кршењу прописа. Иначе, на ову димензију полицијске корупције упозориле су бројне независне комисије у својим извештајима поводом спроведених истрага (Knapp Commission, 1972; Mollen Commission, 1992; Royal Commission, 1997), указујући при том како су полицајци злоупотребом овлашћења често настојали остварити интерес једне шире организације. При том се превасходно мисли на корист коју стиче неформална организација (нпр. повезана група полицајаца који раде на истом подручју).

Неки аутори међутим не искључују могућност да и формална полицијска организација (нпр. оперативна група) оствари корист због кршења прописа њених чланова. Иако је ова ситуација прилично дискутабилна, заступници оваквог схватања је ипак сматрају остварљивом, посебно уколико се сагледава у контексту тзв. „корупције процеса“. Овакав приступ међутим наговештава знатно шире тумачење корупције у полицији.

Шира схватања корупције у полицији

Приликом дефинисања корупције у полицији поједини аутори излазе значајно из оквира конвенционалног поимања ове појаве укључујући у њу и понашања која правни систем не препознаје као таква. Овом приликом највећу пажњу придајемо поступцима окарактерисаним као „корупција процеса“ (ен. *process corruption*)¹, а под који заправо предста-

¹ У литератури се иначе за овакво понашање често користи и формулација „корупција племенитог повода“ (ен. *noble cause corruption*) (v. Crank, Caldero, 2010).

вљају „свако нарушавање законских процедура и правила кривичног поступка извршено од стране припадника полиције у циљу обезбеђења осуде конкретног лица (прикупљање информација илегалним путем или уз помоћ незаконитих средстава, намештање доказа, задржавање ослобађајућих доказа, лагање на суду, принуђивање осумњичених да признају злочин)“ (Prenzler, 2009:16).

У научној и стручној јавности се често воде полемике има ли основа ове поступке сврставати у коруптивно понашање. Иако такве активности можда нису оно што нормално потпада под „класичну корупцију“², Kleinig сматра да оне треба да се размотре јер су мотивисане „духом корупције“, правдајући то ставом како се у средишту корупције налази више морални него правни или административни проблем (Kleinig, 1996:166). За разлику од овог аутора, Сања Кутњак-Ивковић сматра да активности мотивисане остваривањем добити за организацију не би требало укључивати у дефиницију корупције, и то из следећих разлога: • за разлику од корупције мотивисане постизањем личне добити, „корупција процеса“ може представљати резултат притиска заједнице, политике одељења и одобравања такве праксе; • иако кршење нечијих уставних права, мотивисано постизањем „више правде“, може имати веома озбиљне последице, злоупотреба службене дужности у циљу постизања личне добити укључује нешто што је само по себи девијантније (Kutnjak-Ivković, 2005:29).

Понашања полицијских службеника, окарактерисана као „корупција процеса“ несумњиво представљају злоупотребу (положаја, овлашћења), што их и повезује са „класичном корупцијом“. Упркос томе, међу овим понашањима постоје неке суштинске разлике које отежавају њихово обједињено сагледавање. Пре свега мислимо на мотивацију која покреће полицијске службенике да крше правила службе. Конкретно, код „корупције процеса“ прописи се крше превасходно да би се остварила полицијска улога (племенит повод), док је код „класичне корупције“ више изражен лични интерес, опредмећен пре свега у мотиву користољубља. Не треба, међутим, изгубити из вида вероватноћу да „корупција процеса“ може бити мотивисана „духом корупције“, како то тврди Kleinig. Наиме, сасвим су могуће ситуације када полицајци под окриљем остваривања племенитог циља, користећи потпуно исте методе (лажирање извештаја, подметање доказа) могу заправо остварити и лични интерес. Чињеница је да у већини полицијских организација извршиоци делују под притиском продуктивности. Илустрације ради, руководиоци криминалистичке полиције као приоритетну обавезу оперативцима намећу расветљавање кривичних дела, руковођени логиком да је проценат расветљавања најбољи показа-

² Класична корупција (ен. graft) подразумева злоупотребу овлашћења ради остварења, пре свега, личне користи, најчешће кроз новчану исплату полицајцу за необављену дужност (Prenzler, 2009:16).

тељ ефикасности полиције. Неретко се при том мотивација извршилаца подстиче награђивањем кроз стимулације, унапређења итд. Свесни такве могућности неки полицајци се могу лако одлучити на злоупотребу овлашћења како би под велом „племенитог повода“ остварили и личну корист.

Могућност мешања мотива и намера дала је повод неким ауторима да изврше одређене терминолошке корекције. Punch конкретно, поред „корупције процеса“, у литературу уводи и појам „ратоборне корупције“, коју са претходним обликом повезују коришћене методе. Он при том наглашава како се, за разлику од „корупције процеса“, којом полицајац може остварити и лични интерес (нпр. „ослабити“ неки случај за одређену надокнаду), иза „ратоборне корупције“ искључиво крију напори за остваривање резултата у супростављању криминалитету и „обезбеђењу“ осуђујуће пресуде, посебно за извршиоце тешких облика криминалитета (Punch, 2009:29). Дакле, израз „ратоборна корупција“ овај аутор резервише искључиво за понашања којима се тежи остварити „племенит“ циљ и корист за целокупну организацију. Приликом одређења оваквог назива Punch је очигледно имао на уму синтагму „рат злочину“ и чињеницу да значајан број полицајаца сматра како тај рат не може бити добијен без „заобилажења“ законских прописа и званичних процедура.

Анализа полицијских злоупотреба свакако не сме запоставити ова понашања. То ипак не значи аутоматски да се „корупција процеса“ мора сагледати заједно са „класичном корупцијом“, односно у оквиру јединственог појма корупције у полицији. Напротив, због бројних специфичности они се морају анализирати одвојено, а кључни предуслов за то јесте њихово независно дефинисање. Међутим, да би се то и учинило, претходно је потребно појам „корупције процеса“ заменити адекватнијим изразом, будући да коришћење речи „корупција“ у овом контексту непотребно оптерећује ионако сложен појам корупције, али и уноси додатну забуну у схватању „класичне корупције“. Из истог разлога ни израз „ратоборна корупција“ није адекватан.

Овде је важно напоменути да се иза већине поступака, окарактерисаних као „корупција процеса“, заправо крије манипулација и обмана. Тачније, у остварењу конкретног циља користе се „прљава“ средства (подметање доказа, провоцирање дела, лажно сведочење) чиме се настоје остали актери процеса (осумњичена лица, судије) довести у заблуду. Узимајући то у обзир сматрамо да је за опис таквог понашања адекватније користити израз *полицијске обмане*. Не треба, међутим, изгубити из вида ни чињеницу да формални процес може бити „нарушен“ полицијским поступцима потпуно другачије природе. Примера ради, признање осумњиченог не мора бити добијено на преваран начин, већ може бити изнуђено уз примену физичке силе. Употребљена чак и у овом контексту сила свакако не представља полицијску обману, али не ни класично коруптивно

понашање. Који онда термин употребити а да њиме обухватимо сва противправна понашања полицијских службеника, која су у суштини различите природе, али истоврсног мотива.

Трагајући за адекватним изразом не сме се заборавити да је овде реч о ситуацијама где полицијски службеници свесно и намерно крше прописе којима се регулише полицијска дужност, односно предузимају активности на које немају законско право. Отуда нам се чини да је формулација *злоупотреба племенитог повода* добар избор, будући да израз „злоупотреба“ довољно прецизно описује праву природу и карактер оваквих полицијских поступака, упркос чињеници што се иза њих крије „добра намера“. Овде је међутим вредно размотрити и формулацију *недолично понашање племенитог повода* (ен. *noble cause misbehavior*), која је иначе већ заступљена у литератури (Bailey, 2002:135) као синоним изразу *корупција процеса*. Тумачећи ову формулацију могли бисмо закључити да упркос „племенитом“ циљу, чијем остварењу полицијски службеник тежи, поступци и средства које он том приликом користи више доликују делинквентима и криминалцима, а не људима који треба да буду оличење владавине права и симбол правне државе.

Постоје међутим и аутори који у дефинисању полицијске корупцију иду још даље. Један од тих аутора је Maurice Punch. Размотримо његову дефиницију: „Понашање једног полицајца се сматра коруптивним када злоупотреби моћ и ауторитет, искористи службену позицију и средства да би избегао спречавање криминала, да би подстицао криминал, да би учествовао у криминалу, да би се борио против криминала или једноставно, да би употребио моћ за противзаконите циљеве“ (Punch, 2009:31).

Примећујемо да је реч о веома широком тумачењу корупције које аутор гради на злоупотреби овлашћења, моћи и поверења, као централним елементима, сматрајући при том како специјалан статус, ауторитет и овлашћења претварају полицијске поступке у корупцију. Овакав приступ несумњиво омогућава обједињено сагледавање разноврсних манифестација полицијских злоупотреба. Како сам аутор истиче: „Моја усредсређеност при разматрању корупције у полицији је на озбиљним одступањима од званичних правила, кривичног права и од поверења јавности у полицију. Због тога се, по мени, корупција манифестује на више начина, али најчешће у споразумним и користољубивим везама са криминалцима, у дискриминацији над одређеним групама, у прекомерном насиљу и у кршењима правила закона и редовног законског поступка“ (Punch, 2009:47).

Ценећи намере аутора сматрамо да је овакво виђење корупције ипак екстремно широко, јер омогућава сврставање свих злоупотреба полицијских овлашћења под корупцију, без обзира на њихов начин извршења, њихову природу и тежину, без обзира да ли су извршена на дужности или ван ње. Видимо да Punch под коруптивним понашањем третира чак и по-

лицејско насиље, за које је иначе у већини систематизација полицијских девијација резервисано посебно место. Овакав потез Punch правда чињеницом да полицајци понекад желе да остваре одређену корист за себе или организацију „пребијањем“, наводећи као пример одржавање ауторитета и обезбеђивање контроле терена. Он при том подсећа како су Gaffigan и McDonald на националном симпозијуму о интегритету полиције из 1997. године уврстили полицијску бруталност у корупцију (Punch, 2009:31). Имајући у виду да је реч о понашањима са бројним особеностима у односу на традиционално поимање корупције сматрамо да полицијско насиље ипак треба сагледавати одвојено од корупције.

Иначе, приступ који Punch користи у дефинисању корупције је типичан пример коришћења израза „корупција“ као описа људске покривености која се изражава кроз различите форме одступајућег понашања, у овом случају разноврсне облике девијантности полицијских службеника. У литератури, међутим, већ постоје изрази који обједињују оваква понашања, а као најчешће коришћен издваја се термин „полицијска девијантност“.³ Приступ који заступа Punch међутим није усамљен случај екстензивног тумачења појма корупције. Примера ради, Roebuck и Barker сматрају како коруптивно понашање треба истовремено схватити као „нечасно, неприкладно, неетичко, девијантно и криминално понашање“ (Roebuck, Barker, 1974:423).

Примећујемо да ови аутори заступају одређење које коруптивном понашању даје веома разуђену природу, од лошег понашања полицајца које је у супротности са моралним принципима и етичким правилима службе, преко девијантног понашања које одступа од нормативних очекивања друштвене заједнице, па све до криминалног понашања схваћеног као кршење норми кривичног права. Међутим, овакво тумачење полицијске корупције може створити проблем у утврђивању размера, нивоа и праве природе ове појаве. Уколико томе додамо чињеницу да оно што је девијантно за већину грађана унутар полицијске организације може бити дозвољено, проблем се додатно усложњава. Поред тога, неетичко понашање полицајца обично се карактерише као дисциплински прекршај који се кажњава у интерном поступку или се чак никада формално не региструје, већ се решава путем неформалних мера. Отуда би сврставање

³ Полицијска девијантност (е. police deviance) представља активност која није у складу са нормама, очекивањима и стандардима етичке, организационе и правне природе полицијске професије. Све полицијске девијације можемо сврстати у две категорије: 1) злоупотреба ауторитета – дефинисана је као било који чин полицајца, чији је циљ да повреди, увреди или погази људско достојанство, доведе до осећаја инфериорности или прекрши полицијско право; 2) професионалне девијације – представља девијантно понашање извршено током обављања уобичајених полицијских активности, које има две подкатеорије: непрописно понашање полиције – подразумева кршење смерница полицијске организације, чија је сврха дефинисање прописног и непрописног понашања полицајца, и корупција полиције – забрањена радња која укључује злоупотребу службене дужности ради стварне или очекиване материјалне награде или добити (Barker, Carter, 1994:6).

и ових понашања у корупцију само додатно допринело ионако високој тамној бројци.

Закључак

Из досадашњег излагања могли смо запазити веома различите приступе у дефинисању корупције у полицији, чија међусобна одступања несумњиво отежавају доношење једне универзалне дефиниције. При том се овде не ради о простој разлици у редоследу речи у реченици, већ о суштинским и концептуалним разликама у приступу дефинисању овог феномена. Упркос овим одступањима научно истраживање захтева изналажење одговарајуће дефиниције. Она би при том требало да задовољи два, на први поглед противречна захтева: 1) да буде довољно прецизна како би омогућила јасно разграничење корупције од других блиских облика девијантног понашања полицајца, и 2) да буде довољно широка како би могла да обухвати бројне манифестације коруптивног понашања полицијских службеника.

Преиспитујући претходне дефиниције „полицијске корупције“ приметили смо како, поред свих непомирљивих разлика, постоје и неки заједнички елементи који повезују сва ова тумачења. У том смислу, први сигуран корак ка формулисању једне прецизне дефиниције представља идентификовање универзалних елемената појмовног одређења корупције и њихово сублимирање у једну дефиницију. Илустрације ради, у једном истраживачком пројекту, посвећеном истраживању корупције у полицији, носиоци су изабрали дефиницију која је садржавала следеће елементе: злоупотреба службене функције; пружање повода или властита иницијатива и стицање личне погодности или настојање да се она оствари (Holz, 1998:270). У овом случају коришћена дефиниција указује на три кључна елемента корупције: 1) радња извршења (злоупотреба службене функције); 2) улога полицајца и његов допринос извршењу корупције (пасивна и активна улога), и 3) мотив извршења (стицање личне користи).

Ови елементи несумњиво представљају основно полазиште у процесу теоријског дефинисања корупције у полицији, чијим се спајањем конституише једно опште одређење. Међутим, будући да је реч о апстрактним категоријама, њихово значење мора бити додатно појашњено. Тачније, како би отклонили евентуалне дилеме, а одређење учинили што прецизнијим и кориснијим за истраживање, потребно је операционализовати конститутивне елементе теоријске дефиниције. Реч је наиме о следећим елементима:

- радња извршења – у каквим поступцима је опредмећен чин корупције, да ли је то искључиво примање мита или је реч и о неким другим облицима злоупотребе службеног положаја (нпр. одавање службене тајне);
- однос између актера – каква је природа тих односа, да ли је за

- постојање корупције неопходан договор између актера и сагласност њихових воља, као и добровољност учешћа у трансакцији, каква је улога и колики је допринос полицијског службеника остварењу трансакције (пасивна и/или активна);
- тренутак исплате – у ком тренутку приспева корист (нпр. да ли је за постојање корупције битно да је исплата договорена пре или после предузете активности), водећи рачуна и о устаљеним случајевима корупције (нпр. редовно исплаћивање дела зараде од неlegalних активности);
 - врста добити – које све погодности се могу третирати као плод коруптивне трансакције, да ли је то само новац и новчани еквивалент или пак и друге погодности које појединцу доносе нематеријалну корист (нпр. углед) или му пружају други вид задовољства (освета, сексуално задовољство);
 - вредност добити – који је доњи праг „вредности“ коју полицајац може остварити коруптивним понашањем, где је посебно важно размотрити праксу примања поклона и бесплатних „привилегија“ јер, према концепту „клизавог терена“, оваква пракса заправо представља први корак ка озбиљнијим видовима коруптивног понашања;
 - прималац добити – у чијем све интересу се полицајац понаша коруптивно, односно да ли тиме настоји остварити добит искључиво за себе или пак омогућава одређену корист и другима, под којим околностима и с ким се расподељује коруптивна добит, где је неопходно правити разлику између спорадичних случајева и организоване делатности више учесника.

Литература

1. Антонић, Д., (2001). *Корупција у Србији*, Београд.
2. Barker, T., Carter, D., (1994). *A Typology of Police Deviance, Police Deviance - 2nd edition* (Barker T. and Carter D., eds.), Cincinnati, pp. 3-12.
3. Bayley, D., (2002). *Law Enforcement and the Rule of Law: Is There a Tradeoff?*, Criminology & Public Policy No. 1, pp. 133-154.
4. Гредел, С., (2005). *Професија (и) корупција: Активирање професионалних удружења у борби за интегритет професија и против корупције*, Београд.
5. Davids, C., (2008): *Conflict of interest in policing*, London.
6. Датзер, Д., (2007). *Појам корупције у полицији*, Наука – Безбедност – Полиција, год. 12, бр. 2, стр. 97-107.
7. Зекавица, Р., (2010). *Ставови припадника криминалистичке полиције ПУ Београд о најзначајнијим питањима демократске реформе поли-*

- ције – резултати истраживања*, Безбедност, год. 52, бр. 2, Београд, стр. 41-74.
8. Kesić, Z., (2009). *Privatni sektor u kontroli kriminaliteta*, Beograd.
 9. Kleinig, J., (1996). *The Ethics of Policing*, Cambridge.
 10. Kutnjak-Ivković, S., (2005). *Fallen Blue Knights: Controlling Police corruption*, New York.
 11. Maljević, A., (2006). *Otvoreno o policiji i korupciji*, Sarajevo.
 12. Милетић, С., (2001). *Појмовник полицијског права*, Београд.
 13. Mischkowitz, R., (2000). *Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll*, ВКАForschungsreihe, Bd.46, Wiesbaden, http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/veroeff/band/band46/001_582.pdf_download (12. 4. 2009);
 14. Ненадић, Н., (2007). *Појам и узроци корупције*, Корупција: основни појмови и механизми за борбу, (Илић, Г. П., ed.), Београд, стр. 11-28.
 15. Newburn, T., (1999). *Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the Literature*, Home Office – Policing and Reducing Crime Unit: Research, Development and Statistics Directorate, London, http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/fprs110.pdf_download (8. 7. 2010);
 16. Нинчић, Ж., (2011). *Корупција и реаговање државе*, Безбедност, год. 53, бр. 3, стр. 125-147.
 17. Prenzler, T., (2009). *Police Corruption Preventing Misconduct and Maintaining Integrity*, Boca Raton.
 18. Punch, M., (2009). *Police Corruption – Deviance, Reform and Accountability in policing*, London.
 19. Roebuck, J., Barker, T., (1974). *A Typology of Police Corruption*, Social Problems No. 3, pp. 423-437.
 20. Симоновић, Б., (2009). *Стандардизација и акредитација као један од начина професионализације полиције и криминалистичке службе*, Безбедност, год. 51. бр. 1-2, Београд, стр. 236-254.
 21. Ћирић, Ј., (2005). *Сукоб интереса и полиција*, НБП - Наука - Безбедност - Полиција, бр. 1, стр. 25-50.
 22. Holz, K., (1998). *Korupcija u policiji – Istraživanje o opsegu korupcije unutar policije i o stavu policijskih službenika prema korupciji*, Izbor, бр. 4, стр. 267-279.
 23. Huberts, L., Kaptein, M., Lasthuizen, K., (2007). *A study of the impact of three leadership styles on integrity violations committed by police officers*, Policing: An International Journal of Police Strategies and Management 30(4), pp. 587-607;
 24. Crank, J. Caldero, M. (2010). *Police Ethics: The Corruption of Noble Cause*, Cincinnati.

Theoretical Definition of Police Corruption

Abstract: *Corrupt behavior, as a typical form of abuse of authority, draws great attention of the scientific and professional community. The importance of scientific research on this phenomenon is great, especially if we bear in mind that this research contributes to the removal or remediation of the dangers and consequences that these behaviors create on individual and social levels. In this context the study of “police corruption” has special importance because it contributes to spreading of knowledge about the phenomenon that is shrouded in secrecy. Due to the lack of precise indicators, the conclusions on this phenomenon are primarily based on the impressions created from personal experience or by the media presentation of the phenomenon. Personal experience can, however, represent the exception rather than the rule, while the media, burdened by sensationalism, and usually approach the problem superficially and selectively. In order to avoid passing the final judgments on the basis of flat-rate assessment, it is necessary to start analyzing the problem of police corruption by applying the appropriate methods, while observing the principles of scientific perspective. This, however, is not an easy task. Anyone who chooses corruption in the police as the subject of his research will, at the beginning, encounter the problem of how to define the phenomenon which he intends to research. It is known that the theoretical definition of the research subject is the first and infallible step towards the more objective indicators of the studied phenomenon. More specifically, a precise and unambiguous definition is the essential prerequisite of success of the research. Hence the origin of the author’s desire to critically review the existing definitions of corruption in the police and to find a more appropriate determinations, which would represent an important support in defining the subject of some future research studies and a starting point for fixing the boundaries between corruption and similar phenomena in the police actions.*

Keywords: *police, authority, abuse, corruption, definition*