

Uputstva za očuvanje policijskog integriteta



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law

www.dcaf.ch



Uputstva za očuvanje policijskog integriteta

DCAF

The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) je međunarodna fondacija čija je misija pružanje pomoći međunarodnoj zajednici kod promovisanja odgovornog upravljanja i reforme sektora bezbednosti.

Ovaj Centar razvija i promoviše norme i standarde, sprovodi namenska istraživanja različitih politika, identifikuje dobre prakse i daje preporuke za unapređivanje demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti, pruža savetodavne usluge zemljama članicama, kao i praktične programe pomoći.

DCAF zahvaljuje **Ministarstvu inostranih poslova Kraljevine Norveške** na pomoći kod sačinjavanja ovih Uputstava.

Stavovi i gledišta izneti u Uputstvima su lično autorovi i ne odražavaju stavove institucija koje su prikazane ili se spominju u ovim Uputstvima.

Ovu publikaciju prevele su s engleskog originala Maja Kaluđerović i Tanja Kraljević-Markoš.

Slike na koricama (odozdo na gore, sa leva na desno):

© OSCE/Mikhail Evstafiev

© 2007 Joi Ito. Licensed under the Creative Commons Attribution 2.0 Generic license

© Danish Police (politi.dk)

© 2009 Beijing Patrol. Licensed under the Creative Commons Attribution 2.0 Generic license

© KEYSTONE/AP Photo/Schalk van Zuydam

© UN Photo/Christopher Herwig

©DCAF, 2012

Sva prava su rezervisana.

ISBN 978-92-9222-190-4

Dizajn, prelom i štampa: Valeur, Slovačka

Za izdavača: DCAF

(Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces)

PO Box 1360

1211 Geneva 1

Switzerland

www.dcaf.ch

Reči zahvalnosti

Pjer Epli, viši policijski savetnik DCAF-a (do marta, 2011.) je započeo, osmislio i koordinirao pisanje devet poglavlja ovih Uputstava.

Mark Remijar je bio zadužen za pregled i uređivačku politiku, uz pomoć Reto Brunharta i Marte Bejlardžon.

Zahvaljujemo sledećim stalnim saradnicima na dragocenim komentarima i preporukama: Danijeli Abeztu, Aleru Okorodudi, Sofiji Hofman.

Jednaku zahvalnost dugujemo spoljnim saradnicima Kenu Kostjoi, na uredničkoj pomoći, i Čeri Ekins na lekturi.

Uputstva za očuvanje policijskog integriteta

Uputstva za očuvanje policijskog integriteta imaju zadatak da pruže pomoć policijskim službama u sačinjavanju delotvornih mera za obuzdavanje korupcije u svojim redovima, pojačaju sposobnost policije u borbi protiv kriminala, poboljšaju javnu bezbednost i osnaže vladavinu prava i poverenje javnosti u policiju. Uputstva se sastoje iz devet poglavlja.

1. Uvod: korupcija i policijski posao
2. Vrednosti, pravila i ponašanje
3. Organizacija
4. Pružanje podrške policajcima suočenim s etičkim dilemama
5. Unutrašnja kontrola
6. Spoljni nadzor i kontrola
7. Istraga
8. Jačanje kapaciteta
9. Instrumenti

Sadržaj

O Uputstvima.....	12
Skraćenice.....	19

Prvo poglavlje

Odeljak 1. Uvod u prvo poglavlje	21
Odeljak 2: Definicije vezane za korupciju u policiji.....	22
2.1. Šta je korupcija?	22
2.2. Šta je policija?	23
2.3. Šta je policijska kultura?	23
2.4. Šta je korupcija u policiji?.....	24
2.5. Šta je sistemska korupcija?	25
2.6. Vrste korupcije u policijskim redovima i ostale neprimerene radnje	25
2.7. Ostale vrste lošeg vladanja i nemoralnog (nedozvoljenog) postupanja u policiji.....	28
Odeljak 3: Značaj borbe s policijskom korupcijom i neprimerenim postupanjem.....	30
Odeljak 4: Stvaranje etičke policijske službe.....	32
4.1. Metodi borbe s policijskom korupcijom i neprimerenim postupanjem.....	32
4.2. Izbegavanje mogućih opasnosti privatizacije i angažovanja spoljnih saradnika u policijskom radu	36
4.3. Odgovornost za borbu protiv korupcije.....	36
4.4. Na šta se usredsrediti?.....	38
4.5. Uslovi za delotvorne antikorupcijske mere & izazovi na putu?	39
Odeljak 5: Poboljšavanje delovanja policije u konkretnim okruženjima.....	41
5.1. Postkonfliktne zemlje.....	41
5.2. Zemlje u tranziciji.....	43
5.3. Zemlje u razvoju	46
5.4. Razvijene zemlje	48
Odeljak 6: Uspešne antikorupcijske strategije	50
6.1. Singapur.....	50
6.2. Hong Kong.....	51
Odeljak 7: Zaključci i naučene lekcije – prvo poglavlje	52

Drugo poglavlje

Odeljak 1: Uvod u drugo poglavlje.....	57
1.1. Šta je organizaciona kultura?	57
Odeljak 2: Zašto su vrednosti, pravila i način ponašanja važni za borbu protiv korupcije?.....	61
2.1. Promena i njen uticaj na organizacionu kulturu.....	61
2.2. Jedna ili više kultura?	62
2.3. Pozitivne i negativne strane policijske kulture.....	63
Odeljak 3: Kako vrednosti, pravila i način ponašanja mogu biti integrisani u borbu protiv korupcije u policijskim redovima?.....	64
3.1. Rad na dobrobiti zaposlenih.....	65
3.2. Razvoj procesa kojim se kultura integriše u borbu protiv korupcije.....	65
Odeljak 4: Integrisanje vrednosti, pravila i načina ponašanja u konkretnim okruženjima	76
4.1. Postkonfliktne zemlje.....	76
4.2. Zemlje u tranziciji.....	77
4.3. Razvijene zemlje	78
Odeljak 5: Implementacija	80
5.1. Podrška rukovodstva.....	80
5.2. Angažovanje zaposlenih	81
5.3. Izazovi i prepreke u sačinjavanju etičkog kodeksa.....	81
Odeljak 6: Zaključci i preporuke – drugo poglavlje.....	83

Treće poglavlje

Odeljak 1: Uvod u treće poglavlje	87
1.1. Struktura trećeg poglavlja	87
1.2. Šta je organizacija?	88
Odeljak 2: Zašto je pitanje organizacije važno za borbu protiv korupcije?	90
2.1. Organizacija je arena.....	90
2.2. Organizacija stvara kulturu.....	90
2.3. Organizacija je odgovorna društvu i svojim članovima.....	91
2.4. Organizacija sistema i procesa može uticati na korupciju.....	91
2.5. Organizacione slabosti otvaraju prostor za neprimereno postupanje.....	91
2.6. Mere za jačanje sposobnosti pojedinaca da se odupru korupciji moraju se doneti na organizacionom nivou	91

Odeljak 3: Kako fokus na organizaciji integrisati u borbu protiv korupcije?	92
3.1. Šire okruženje	92
3.2. Strategija	95
3.3. Strukture	98
3.4. Prosesi	105
3.5. Slabe tačke	112
Odeljak 4: Organizacija u konkretnom okruženju	118
4.1. Postkonfliktne zemlje	118
4.2. Zemlje u tranziciji	119
4.3. Zemlje u razvoju	120
4.4. Razvijene zemlje	120
Odeljak 5: Implementacija – seminar procene	122
5.1. Ciljevi seminara procene	122
5.2. Učesnici	122
5.3. Trajanje	122
5.4. Metodologija	122
5.5. Priprema	123
5.6. Probni program	123
Odeljak 6: Ostale naučene lekcije i neki faktori uspeha	124
Odeljak 7: Zaključci – treće poglavlje	125

Četvrto poglavlje

Odeljak 1: Uvod	129
Odeljak 2: Zašto treba podržati policajce suočene s etičkim dilemama?	131
2.1. Policijske službe pogođene su promenama u društvu kome služe	131
2.2. Društvene promene komplikuju obavljanje policijskog posla	131
2.3. Profesionalizacija policijskog posla intenzivirana je usled složenosti društvenih problema	132
2.4. Policijske službe moraju se prilagoditi novonastalim okolnostima	132
2.5. Policajcima i policijskim službama potrebna je pomoć u suočavanju sa novim izazovima	133
Odeljak 3: Kako integrisati podršku u policijske službe?	134
3.1. Razvoj integrisanog pristupa	134
3.2. Obezbeđivanje obuke o etici	135
3.3. Implementacija etičke infrastrukture u okviru organizacije	135

Odeljak 4: Pružanje podrške u konkretnim okolnostima	144
Odeljak 5: Praktičan primer.....	146
Odeljak 6: Naučene lekcije i faktori uspeha	148
6.1. Ključni elementi uspešne policijske obuke.....	149
Odeljak 7: Zaključci – četvrto poglavlje.....	150

Peto poglavlje

Odeljak 1: Uvod u peto poglavlje	153
1.1. Šta je kontrola?.....	153
Odeljak 2: Zašto je unutrašnja kontrola važna u borbi protiv korupcije?.....	157
2.1. Unutrašnja kontrola jača upravu.....	157
2.2. Unutrašnja kontrola poboljšava mišljenje javnosti o policiji	157
2.3. Unutrašnja kontrola čini policijske organizacije odgovornim	157
2.4. Unutrašnja kontrola podstiče uvažavanje etičkih principa.....	157
Odeljak 3: Kako uspešno koristiti unutrašnju kontrolu u borbi protiv korupcije.....	158
3.1. Sistem kontrole.....	158
3.2. Različite vrste unutrašnje kontrole	160
3.3. Izazovi pred unutrašnjom kontrolom policijske službe.....	171
Odeljak 4: Kontrola u konkretnom kontekstu	173
4.1. Unutrašnja kontrola u makedonskoj policiji: postkonfliktna situacija	174
4.2. Unutrašnja kontrola u rumunskoj policiji: zemlja u tranziciji.....	174
4.3. Unutrašnja kontrola u francuskoj policiji: razvijena zemlja.....	175
Odeljak 5: Praktični instrumenti	176
5.1. Primer sveobuhvatne analize sistema unutrašnje kontrole – slučaj čuvanja resursa	177
Odeljak 6: Implementacija	179
Odeljak 7: Zaključci – peto poglavlje.....	180

Šesto poglavlje

Odeljak 1: Uvod u šesto poglavlje	183
Odeljak 2: Šta su spoljašnji nadzor i kontrola?	184
Odeljak 3: Zašto su spoljašnja nadzorna i kontrolna tela važna za borbu protiv korupcije?.....	185

3.1. Jačanje demokratske vladavine	185
3.2. Promovisanje poverenja javnosti u policiju	185
3.3. Usklađivanje s međunarodnim standardima vezanim za policijski posao i korupciju.....	186
3.4. Poboljšanje usluga koje policija pruža	186
Odeljak 4: Koja je uloga spoljašnjih nadzornih i kontrolnih tela u borbi protiv korupcije?.....	187
4.1. Vrste spoljnog nadzora i kontrole	187
4.2. Odnos između spoljne i unutrašnje kontrole	188
4.3. Izvršna vlast.....	189
4.4. Parlament	191
4.5. Sudstvo i tužilaštvo	195
4.6. Specializovana nadzorna i antikorupcijska tela	198
4.7. Organizacije civilnog društva i mediji.....	203
4.8. <i>Ad hoc</i> istrage.....	208
Odeljak 5. Zaključci – šesto poglavlje.....	210

Sedmo poglavlje

Odeljak 1: Uvod u sedmo poglavlje	211
1.1. Šta je istraga?	211
Odeljak 2: Zašto je istraga važna u borbi protiv korupcije?	213
2.1. Policija mora biti institucija od poverenja.....	213
2.2. U interesu je kriminalaca da policija bude podložna korupciji.....	213
2.3. Samozaštitna priroda policijskih službi.....	214
Odeljak 3: Kako integrisati istragu u borbu protiv korupcije & nepropisnog postupanja?	215
3.1. Utvrđivanje vrste korupcije	215
3.2. Razvoj istražne strategije	216
3.3. Istražne strategije	217
3.4. Rukovođenje istražnim procesom	225
3.5. Donošenje istražnih odluka	226
3.6. Uloga tužilaštva	228
3.7. Odnos prema prestupima zaposlenih u policiji.....	229
Odeljak 4: Istraživanje korupcije u konkretnom okruženju.....	230
4.1. Postkonfliktne zemlje.....	230
4.2. Zemlje u tranziciji	230
4.3. Zemlje u razvoju.....	231
4.4. Razvijene zemlje.....	232

Odeljak 5: Praktični primeri programa, modela i pristupa vezanih za temu	233
5.1. Nezavisni istražni pristup.....	233
5.2. Interni istražni pristup.....	235
Odeljak 6: Primena	237
6.1. Seminari	237
6.2. Obuka.....	237
6.3. Organizacija	238
Odeljak 7: Zaključci i preporuke – sedmo poglavlje	239

Osmo poglavlje

Odeljak 1: Uvod u osmo poglavlje	243
1.1. Šta je jačanje kapaciteta?.....	243
Odeljak 2: Kako integrisati jačanje kapaciteta u policijsku borbu protiv korupcije?	248
2.1. Izgrađivanje kapaciteta važno je za borbu protiv korupcije.....	248
2.2. Izgrađivanje kapaciteta može da odvraći pojedince od učestvovanja u korupciji	248
2.3. Izgrađivanje kapaciteta doprinosi smanjenju ranjivosti organizacije na korupciju	248
2.4. Izgrađivanje kapaciteta pomaže u jačanju antikorupcijske kulture.....	249
2.5. Izgrađivanje kapaciteta pomaže policiji da ispuni očekivanja javnosti	249
Odeljak 3: Zašto je jačanje kapaciteta važno za borbu protiv korupcije?	250
3.1. Elementi na koje je potrebno koncentrisati se prilikom izgrađivanja kapaciteta.....	250
Odeljak 4: Integracija jačanja kapaciteta u konkretnom okruženju	269
4.1. Postkonfliktne zemlje i zemlje u tranziciji.....	269
4.2. Razvijene zemlje	270
Odeljak 5: Praktični primeri programa, modela i pristupa vezanih za policijsku korupciju	272
5.1. Profesionalna etička obuka policije	272
5.2. IACP program i uputstva	273
5.3. Metodi izvođenja obuke.....	274
5.4. Teorije učenja i podučavanja	274
5.5. Evaluacija i pregled rezultata učenja.....	275
5.6. Implementacija.....	276
Odeljak 6: Zaključci – osmo poglavlje.....	278

Deveto poglavlje

Odeljak 1: Uvod u deveto poglavlje.....	281
Odeljak 2: U čemu je značaj teme ovog poglavlja?.....	282
2.1. Različiti implementacioni instrumenti.....	282
Odeljak 3: Kako koristiti ove instrumente u praktičnoj primeni Uputstava.....	284
3.1. Procena.....	284
Odeljak 4: Praktična primena u konkretnom kontekstu.....	311
4.1. Problem nepismenosti.....	312
4.2. Povezanost korupcije s drugim pitanjima.....	313
Odeljak 5: Zaključci i naučene lekcije & faktori uspeha – deveto poglavlje.....	314
5.1. Lekcije strateške procene.....	314
5.2. Lekcije o značaju naučenog.....	315
Glosar.....	319
Dodatni resursi.....	325
O autorima.....	349
Završne napomene.....	352

O Uputstvima

1. Svrha Uputstava za očuvanje policijskog integriteta

Uputstva za očuvanje policijskog integriteta bave se pojavom korupcije u policiji, i odgovornim policajcima i donosiocima političkih odluka pomažu da reaguju na odgovarajući način ukoliko se u svom radu susretnu s ovom vrstom korupcije. Čitaoci će, uz pomoć Uputstava, razumeti šta je korupcija u policiji i koji je njen organizacioni uticaj, kao i koliki je značaj kulture i etike u policijskim službama.

Uputstva će, takođe, pomoći policijskim službama da lakše prepoznaju pojavu korupcije u policiji i pružiti im sredstva da se protiv nje bore. Drugi cilj Uputstava jeste da se shvate veze između aktivnih policajaca, lica zaduženih za ljudske resurse, rukovodećeg policijskog kadra i donosioca odluka. Kako korupcija u policiji nije samo poseban organizacioni izazov, već i pokazatelj kvaliteta nadzora i neophodne reforme u policiji, to su i ova Uputstva prevashodno namenjena onima koji nadziru parlament i vladu, kao i donosiocima odluka vezanih za javnu bezbednost.

Uputstva se mogu koristiti u postkonfliktnim zemljama, zemljama u tranziciji i razvijenim zemljama, jer je njihov glavni cilj sledeći: pružiti donosiocima strategija i odluka u policijskim redovima uputstva za borbu protiv korupcije koja će ugraditi u strukture policijskih službi i tako izbeći korupciju ili smanjiti njenu učestalost. U Uputstvima se posebno naglašava da je korupcija u policijskim redovima sveprisutna. Upravljanje promenom, sačinjavanje strategije, procena rizika, transparentnost i integrisanje određene kulture i vrednosti u jednu organizaciju su neke od mera o kojima se govori u Uputstvima.

2. Teme i autori poglavlja Uputstava:

Prvo poglavlje: *'Uvod: Korupcija i policijski rad'*, Lesli Holms

Drugo poglavlje: *'Vrednosti, pravila i ponašanje'*, Erik Kobut

Treće poglavlje: *'Organizacija'*, Brajan Kingšot i Pjer Epli

Četvrto poglavlje: *'Podrška policajcima u suočavanju s etičkim dilemama'*, Andre Lakrua

Peto poglavlje: *'Unutrašnja kontrola'*, Lena Anderson

Šesto poglavlje: *'Spoljni nadzor i kontrola'*, Hans Born, Eidan Vils, Gabriel Geisler i Matijas Erni

Sedmo poglavlje: *'Istraga'*, Gerard Šnel

Osmo poglavlje: *'Jačanje kapaciteta'*, Alan Bekli

Deveto poglavlje: *'Instrumenti'*, Endrju Goldsmit

3. Šta je definicija korupcije?

Za razumevanje koncepta koji je u osnovi DCAF-ovih Uputstava za očuvanje policijskog integriteta, neophodno je znati definiciju korupcije u policijskim redovima. Definicija korupcije u policijskim redovima iznesena je u Članu 2 Globalnih standarda za borbu protiv korupcije među policijskim snagama i u okviru policijskih službi, koje je sačinila INTERPOL-ova Grupa eksperata za korupciju (IGEC). U ovom članu korupcija u policijskim redovima definisana je kao (videti i Prvo poglavlje):

- a. Svaka radnja u kojoj policajac ili zaposleni u policiji, bilo neposredno ili 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.
- b. Posredno ili neposredno nuđenje ili davanje policajcu 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.
- c. Svako činjenje ili nečinjenje tokom vršenja dužnosti policajca ili zaposlenog u policiji koje može nepropisno izložiti neko lice optužbi ili osudi za krivično delo, ili može nepropisno doprineti neoptuživanju ili neosuđivanju nekog lica za krivično delo.
- d. Neovlašćeno širenje poverljivih ili tajnih službenih informacija, bilo za nagradu ili iz drugog razloga.
- e. Svako činjenje ili nečinjenje tokom vršenja dužnosti policajca ili zaposlenog u policiji radi dobijanja novca, predmeta od vrednosti, poklona, usluge, obećanja, nagrade ili koristi za sebe ili drugo lice, grupu ili subjekat.
- f. Svako činjenje ili nečinjenje koje, po zakonu zemlje članice, predstavlja korupciju.
- g. Predvođenje, predlaganje, podstrekavanje, podsticanje, zavereništvo, saučesništvo pre i posle izvršenja krivičnog dela, ili drugo učešće u izvršenju ili pokušaju izvršenja radnje iz odredbi ovog člana.

4. Kome su namenjena ova Uputstva?

Ova antikorupcijska Uputstva sačinjena su kako bi se shvatila korupcija u policiji i kako bi rukovodstva policijskih službi preduzela odgovarajuće mere. U Uputstvima se navode mere koje mogu preduzeti odgovorni donosioci odluka. Uputstva su prevashodno namenjena donosiocima odluka, policijskom rukovodstvu i zaposlenima u:

- Nacionalnim parlamentima
- Državnim vladama
- Institucijama sektora bezbednosti
- Državnim policijskim službama
- Policijskom rukovodstvu

- Višoj upravi
- Srednjoj upravi
- Odgovornima za ljudske resurse (LjR)
- Državnim policijskim akademijama
- Međunarodnim i nacionalnim organizacijama

5. Koja je struktura Uputstava?

Uopšteno govoreći, poglavlja Uputstava poštuju određeni redosled i strukturu:

1. Uvod
2. Zašto je ova tema bitna za borbu protiv korupcije i nepropisnog postupanja
3. Kako je moguće integrisati ovu temu u borbu protiv korupcije i nepropisnog postupanja
4. Integrisanje teme u određeni kontekst
5. Glavne preporuke

6. Koje su glavne teme i ključni elementi poglavlja?

Uputstva za očuvanje policijskog integriteta su podeljena na devet poglavlja, od kojih se svako sastoji iz nekoliko odeljaka i pododeljaka. Uputstva se mogu koristiti na različite načine. Preporučuje se čitanje redom, od prvog ka devetom poglavlju, kako bi se stekla sveobuhvatna predstava o policijskoj korupciji i merama koje se mogu preduzeti u cilju njenog smanjenja. Uputstva se, takođe, mogu čitati u skladu s vašim ličnim interesovanjima – čitanjem poglavlja koje vas najviše zanima, a potom i ostalih. Tako ćete steći celovit uvid u problematiku i instrumente koji se nude za smanjenje korupcije u policijskim redovima.

Autori poglavlja sproveli su istraživanje i izneli međunarodne primere korupcije u policijskim redovima. Svako poglavlje sadrži uokvirene tekstove s činjenicama i ciframa koje ilustruju složene slučajeve korupcije i predstavljaju načine na koje je moguće reagovati u borbi protiv korupcije. Poglavlja takođe sadrže po odeljak s preporukama koje se koriste umesto pitanja vezanih za sredinu u kojoj živi čitalac.

Polje koje zahvata korupcija je široko, a ova se Uputstva posebno usredsređuju na korupciju u policijskim redovima, sredinu u kojoj korupcija u policijskim redovima uzima maha i adekvatnu reakciju na pojavu korupcije. Autori kroz poglavlja prate određenu strukturu i pomažu čitaocima koji već poseduju razvijeno stručno znanje i dobro razumevanje.

Devet poglavlja Uputstava sadrže raznorodne podatke o korupciji u policijskim redovima i navode instrumente koji su policijskom rukovodstvu na raspolaganju ukoliko je spremno da odgovorno reaguje na slučaj ove vrste korupcije. Važno je razumeti da se korupcija u policijskim redovima može javiti bilo gde, kroz nedozvoljeno delovanje pojedinca, čak i kad postoji odgovarajući sistem za njeno sprečavanje. Važno je znati i da od organizacione strukture zavisi da li će korupcija biti sprečena ili ohrabrena, i hoće li je rukovodstvo iskoreniti ili omogućiti. Reforme u policiji i rukovodstvo spremno na promene trebalo bi da se neprestano bave borbom protiv korupcije u policijskim redovima. Sledi kratak sadržaj devet poglavlja:

U prvom poglavlju – Uvodu navodi se opseg korupcije u policijskim redovima i definiše termin korupcije u policijskim redovima, pri čemu se predstavljaju različiti nivoi ove pojave – nedozvoljeno postupanje pojedinca, organizaciona korupcija i sistemska korupcija. U ovom poglavlju dotaknute su i noseće teme ostalih poglavlja, uz postavljanje krovnog pitanja: kako prorediti korupciju u policijskim redovima? Čitaoci će uz pomoć ovog poglavlja saznati više o suštinskom značenju korupcije u policijskim redovima i uvideti sledeće: **korupciju u policijskim redovima moguće je prorediti**. Glavna pitanja u ovom poglavlju su:

- Šta je korupcija u policijskim redovima – postoji li međunarodna definicija?
- Zašto je važno boriti se s korupcijom u policijskim redovima?
- Kako stvoriti etičke policijske snage/službe i kako poboljšati ponašanje pojedinaca.
- Kako ostvariti uspehe i izbeći neuspehe antikorupcijskih strategija.
- Šta su naučene lekcije?

Drugo poglavlje – vrednosti, pravila i ponašanje bavi se kulturom, vrednostima i načinom ponašanja koji podrazumevaju ličnu odgovornost, ali i pravilima, normama i pravnim okvirom koje bi pojedinac trebalo da poštuje. Po mišljenju autora, etički napredak vezan je za širenje kulture koja vodi smanjenju broja slučajeva korupcije. U ovom poglavlju obrađen je značaj u potpunosti internalizovane organizacione kulture koja je osnov za valjan policijski rad. Bez odlučnosti svakog policajca da se odupre korupciji, rad na stvaranju policijske službe imune na korupciju završiće se neuspehom. **Dok je organizaciona kultura od suštinskog značaja, odgovarajuće ponašanje pojedinca jeste odlučujući faktor za uspeh antikorupcijskih delatnosti u policijskim službama**. Glavna pitanja u ovom poglavlju su:

- Zašto su vrednosti, pravila i ponašanje važni za borbu protiv korupcije?
- Kako ugraditi vrednosti, pravila i ponašanje u borbu protiv korupcije i nemoralnog postupanja?
- Postoje li međunarodni modeli i programi koji se mogu iskoristiti?
- Šta su naučene lekcije?

Treće poglavlje – Organizacija Ovo poglavlje se bavi odnosom između neke organizacije, korupcije i nemoralnog ponašanja. Istražuje se da li su određeni tipovi organizacija i/ili situacija više ili manje sklone korupciji ili nemoralnom ponašanju. Takođe govori o ranjivosti policijske organizacije u odnosu na korupciju i nemoralno ponašanje, ilustruje kako da je identifikujemo i koje su oblasti najpodložnije korupciji. U poglavlju se takođe govori o rukovodilačkom stilu i procesima koji podstiču uspešan rad organizacije, kao i o vrstama mera kojima se smanjuje podložnost korupciji. Posebno se obrađuju i modeli policijskih organizacija koje su sprovele promene u načinu rukovođenja i reformisale se u cilju borbe protiv korupcije. Slabosti u organizaciji mogu podstaći korupciju. Stoga te slabosti valja pronaći i otkloniti.

Glavna pitanja u ovom poglavlju su:

- Zašto je pitanje organizacije važno za borbu protiv korupcije?
- Kako definisati organizacionu sredinu i uticaj organizacije.
- Može li se promenom organizacije smanjiti korupcija?
- Šta su slabe tačke i glavni rizici u organizaciji koja prolazi kroz promene?
- Šta su naučene lekcije u međunarodnom kontekstu?

Četvrto poglavlje – Pružanje podrške policajcima koji se suočavaju s etičkim dilemama. Ovo poglavlje obrađuje organizacionu podršku za policajce koji se suočavaju s problemima na planu korupcije i nemoralnog postupanja. Razmatra se zašto i kada je ovakva podrška potrebna i kako se obezbeđuje. Svrha poglavlja je sasvim praktična – davanje preporuka i konkretnih primera, s ciljem da se policijskim službama pomogne u pružanju podrške policajcima suočenim s problemom korupcije i nemoralnog postupanja. Poglavlje se, pre svega, bavi **vezom koja postoji između podrške policajcima, etičke policijske službe i borbe protiv korupcije.**

Peto poglavlje – Unutrašnja kontrola bavi se vezom između korupcije i unutrašnje kontrole policijske organizacije, ispitujući kako valjano strukturiran sistem unutrašnje kontrole može pomoći u prepoznavanju i sprečavanju korupcije i nemoralnog postupanja. Navode se procesi kojima se obezbeđuje postizanje etičkih i pravnih ciljeva unutar organizacije, kao i ugrađeni kontrolni mehanizmi i principi u radu s ljudskim resursima vezani za regrutovanje i napredovanje policajaca. U ovom poglavlju izneti su glavni principi unutrašnje kontrole, koja bi trebalo da bude deo rukovodećeg procesa, procesa planiranja, tačnog izveštavanja i procene svih internih procedura, kako bi se celokupna delatnost obavljala na bezbedan i delotvoran način. U petom poglavlju posebno se ističe da se **organizacionoj korupciji i nedozvoljenim radnjama može stati na put uz pomoć unutrašnje kontrole.** Glavna pitanja u ovom poglavlju su:

- Zašto je unutrašnja kontrola važna za borbu protiv korupcije?
- Kako iskoristiti unutrašnju kontrolu u borbi protiv korupcije.
- Kako savladati izazove pred kojima se nalaze zemlje u tranziciji angažovane u borbi protiv korupcije u policijskim redovima.
- Postoji li opasnost od prekomerne kontrole?
- Šta su naučene lekcije?

Šesto poglavlje – Spoljni nadzor i kontrola bavi se spoljnim nadzorom i kontrolom policijskih aktivnosti. Spoljni nadzor podrazumeva nadzor od strane parlamenta i vlade, ali i mehanizme pravosudne kontrole, kao i nadzor koji vrši javnost preko civilnog društva i medija. Korupcija u policijskim redovima jača u sredini bez spoljnog nadzora, što vodi promeni načina upravljanja. U ovom poglavlju obrađuju se vrste spoljnog nadzora i ustanovljavaju načini da taj nadzor bude funkcionalan. Objasnjene su strategije i tipovi analize i procene spoljnog nadzora. U zaključku, **korupcija može biti izbegnuta uz pomoć spoljnog nadzora.** Glavna pitanja u ovom poglavlju su:

- Zašto su nadzorne procedure važne za borbu protiv korupcije?
- Kako postaviti strukturu spoljnog nadzora.
- Koja je uloga organa spoljnog nadzora?
- Kako koristiti međunarodne primere spoljnog nadzora.
- Kako izgraditi sistem spoljnog nadzora.

Sedmo poglavlje – Istraga iznosi načine obuzdavanja korupcije pomoću posebnih istražnih mera. U ovom poglavlju ispituje se koliko je istražna delatnost bitna za krivično gonjenje osoba koje su počinile delo korupcije ili se ponele na neetičan način. Pominje se neophodnost stvaranja internog ili eksternog tela koje bi definisalo istražnu strategiju zasnovanu na zakonu i principu poštovanja ljudskih prava. U ovom poglavlju iznose se praktični saveti i ostavlja prostor za teorijski okvir, uz mešavinu primera iz teorije i prakse. Objasnjeno je rukovođenje istragom i proces donošenja odluka tokom istražnog postupka. Najdelotvornije su one **istražne mere koje zaustave korupciju.** Glavna pitanja u ovom poglavlju su:

- Zašto je istraga važna za obuzdavanje korupcije i nemoralnog postupanja?
- Kako ugraditi istražni postupak u mere kojima se sprečava korupcija?
- Šta je istražno umeće i kako voditi istražni postupak?
- Kako koristiti primere iz prakse pri sprovođenju istrage?
- Kako konkretnim merama poboljšati istragu.

Osmo poglavlje – Jačanje kapaciteta obrađuje različite procedure jačanja kapaciteta vezanih za korupciju. U ovom poglavlju iznose se smernice za sačinjavanje programa jačanja kapaciteta na polju etike, što se postiže primenom raznovrsnih pristupa, instrumenata i tehnika, kao i brojnih zakona, kodeksa, politika, praksi i procedura. Jačanje kapaciteta je sveobuhvatno sredstvo **održive borbe protiv korupcije**. Glavna pitanja u ovom poglavlju su:

- Zašto je jačanje kapaciteta važno za borbu protiv korupcije?
- Kako ugraditi jačanje kapaciteta u rad policijskih službi koje se bore protiv korupcije?
- Kako primeniti jačanje kapaciteta u konkretnom okruženju?
- Mogu li primeri iz prakse biti od koristi i kako ih metodološki primeniti?
- Kako primeniti naučene lekcije.

Deveto poglavlje – Instrumenti nudi ključne definicije i jednostavan okvir za analizu korupcije u policijskim redovima, kao i metode procene rizika koje olakšavaju donošenje odluka. Izneseni su i objašnjeni posebni instrumenti za sačinjavanje procene, kao i idealan model promene načina rukovođenja i osmišljavanja tehnika sadržanih u antikorupcijskoj strategiji. Istaknuta je potreba korišćenja lekcija naučenih na seminarima i neophodnost komunikacije kao glavnog instrumenta u primeni određene strategije kojom se smanjuje korupcija u policijskim redovima. **Puna primena instrumenata vodi smanjenju korupcije**. Glavna pitanja u ovom poglavlju su:

- Zašto je strateška procena važna za borbu protiv korupcije?
- Kako koristiti matricu procene rizika u sopstvene svrhe.
- Kako pripremiti procenu naučenih lekcija? (engl. TNA – training needs assessment – procena potrebe za obukom)
- Koji su korisni instrumenti i metode?
- Kako primeniti konkretne instrumente u postojećoj organizaciji.
- Šta su naučene lekcije i faktori uspeha?

7. Kako doći do Uputstava

DCAF-ova Uputstva za očuvanje policijskog integriteta sačinjena su s namerom da se državama i policijskim službama omogući pristup instrumentima koji će im pomoći da odgovorno preduzimaju vlastite korake u borbi protiv korupcije. Ova Uputstva nalaze se na otvorenom tržištu i u bibliotekama, a DCAF i partnerske organizacije predstavljaju ih širom sveta, u različitim zemljama i policijskim službama. Zainteresovane zemlje i policijske službe pozivaju se da zatraže dodatnu stručnu i savetodavnu pomoć i da zahtevaju posebne obuke kako bi se uspostavile mere i ojačali kapaciteti za borbu protiv korupcije u policijskim redovima.

DCAF, urednička organizacija ovih Uputstava, sačinice spisak međunarodnih eksperata koji vode obuku, uz podršku partnerskih organizacija. Uvod u Uputstva sadrži primere obrazovnog modela, ali će buduće obuke biti

pripremane na poseban zahtev i u skladu sa stvarnim potrebama. Po prijemu zahteva za obuku šalje se upitnik kojim se utvrđuju potrebe, nakon čega DCAF, uz pomoć međunarodnih eksperata, priprema posebnu, potrebama prilagođenu obuku.

Pomenuta procena koja prethodi odgovoru na konkretan zahtev sprečava preklapanja s tekućim programima i olakšava moguću saradnju s partnerskim organizacijama angažovanim u istoj oblasti. Od zemlje, ili od policijske službe koja upućuje zahtev, DCAF očekuje preduzimanje proaktivnih mera i primenu međunarodnih standarda u borbi protiv korupcije u policijskim redovima. Bez tih koraka nema održivosti u primeni znanja stečenih obukom.

Skraćenice

ACC	Australijska krivična komisija (Australian Crime Commission)
ACLEI	Australijska komisija za integritet policijskih snaga (Australian Commission for Law Enforcement Integrity)
AFP	Australijska savezna policija (Australian Federal Police)
BiH	Bosna i Hercegovina
BNP	Nacionalna policija Burundija (Burundi National Police)
BPD	Policijska uprava Baltimora (Baltimore Police Department)
CEE	Srednja i Istočna Evropa (Central and Eastern Europe)
CoE	Savet Evrope (Council of Europe)
COSO	Odbor sponzorskih organizacija (Committee of Sponsoring Organisations)
EU	Evropska Unija
FBI	SAD Savezni istražni biro (US Federal Bureau of Investigation)
FOI	sloboda informisanja (freedom of information)
GCB	Globalni barometer korupcije (Global Corruption Barometer)
HRM	upravljanje ljudskim resursima (human resource management)
IAB	Biro unutrašnjih poslova (Internal Affairs Bureau)
IACP	Međunarodno udruženje načelnika policije (International Association of Chiefs of Police)
ICAC	Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije (Independent Commission Against Corruption)
IGEC	Interpolova grupa eksperata za korupciju (Interpol Group of Experts on Corruption)
INGO	međunarodna nevladina organizacija (international non-governmental organisation)
IO	međunarodna organizacija (international organisation)
IT	internet tehnologija
KNAB	Biro za sprečavanje i borbu protiv korupcije, Latvija (Corruption Prevention and Combating Bureau, Latvia)
MO	<i>modus operandi</i>
NATO	Severnoatlantski vojni savez (North Atlantic Treaty Organisation)

NVO	nevladina organizacija
NSWPF	Nove policijske snage Južnog Velsa (New South Wales Police Force)
NYPD	Policijska uprava Njujorka (New York Police Department)
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development)
PEDTP	politički, ekonomski, društveni, tehnološki i pravni
PLPN	proporcionalnost, legalnost, pristupačnost, neophodnost
QPS	Policijska uprava Kvinslenda (Queensland Police Service - Australia)
SPF	Policijske snage Singapura (Singapore Police Force)
SWOT	snage, slabosti, mogućnosti, pretnje (strengths, weaknesses, opportunities, threats)
TI	Transparensi Internešenel
TNA	procena potrebe za obukom (training needs assessment)
UK	Ujedinjeno Kraljevstvo
UN	Ujedinjene Nacije
UNCAC	UN Konvencija protiv korupcije
UNDP	UN Program za razvoj
US	SAD
USKOK	Hrvatska kancelarija za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala

1

1 POGLAVLJE

Uvod: korupcija i policijski rad

■ Lesli Holms

1

Uvod u prvo poglavlje

Od sredine 1990-ih, države, međunarodne organizacije (MO), nevladine organizacije (NVO) i međunarodne nevladine organizacije prepoznaju (MNVO) u korupciji ozbiljan svetski problem. Vlasti, međutim, najčešće oklevaju da identifikuju i reše pitanje korupcije u policijskim redovima.

U nekim zemljama vlada uverenje da je korupcija nevažno pitanje, bez obzira da li joj je podložno nekoliko nepodobnih pojedinaca ("trule jabuke"), ili ceo sistem ("trula bačva" ili "truo voćnjak").¹ Korupcija u policijskim redovima predstavlja veliki izazov. Na jednoj krajnosti, javnost je frustrirana jer se od nje očekuje da daje mito zbog navodnih saobraćajnih prekršaja; na drugoj, korumpirani policajci se udružuju sa kriminalcima i organizovanim kriminalnim bandama i rade na krijumčarenju narkotika, ljudi i oružja.²

U ovom poglavlju biće obrađene sledeće teme:

- Definicije korupcije u policijskim redovima i drugih formi policijskog nedozvoljenog postupanja.
- Značaj borbe protiv korupcije u policijskim redovima i nemoralnog i neprimerenog postupanja.
- Načini da se suzbije korupcija u policijskim redovima i stvori moralnija policijska služba.
- Analiza nastalih problema i metoda koji se u specifičnom kontekstu koriste za borbu protiv korupcije u policijskim redovima.
- Opis i procena konkretnih primera antikorupcijskih strategija.
- Način na koji se teme obrađene u ovom poglavlju mogu predstaviti i objasniti policajcima.

Veze s ostalim poglavljima

U ovom poglavlju uopšteno se analizira problem korupcije. Svaka tema/oblast vezana za korupciju u policijskim redovima biće podrobnije obrađena u ostalim poglavljima.

2

Definicije vezane za korupciju u policijskim redovima

U ovom odeljku obrađuje se koncept korupcije. Biće pomenuti i ostali vidovi neprimerenog i nemoralnog (ili neodgovarajućeg) policijskog postupanja.

2.1. Šta je korupcija?

Ne postoji opšte prihvaćena definicija korupcije, i ova Uputstva neće se baviti tom temom. Ovde je prihvaćena definicija Interpolove Grupe eksperata za korupciju (IGEC): 'Korupcija je svako činjenje ili nečinjenje pojedinca ili organizacije, javne ili privatne, kojim se krši zakon ili poverenje zbog dobiti ili koristi.³ Ova definicija je široka i primenjiva kako na pojedince, tako i na grupe – na policajce i policijske jedinice, na državne funkcionere i organizacije, kao i na privatna lica i organizacije.

Teško je objektivno identifikovati i kategorizovati korupciju. Ovaj problem može biti olakšan razmatranjem dve promenljive veličine:

1. *Pravna situacija.* Da li državni zakoni zabranjuju činjenje (ili nečinjenje) na ovom planu? Tu je pristup države osnovna odrednica njenog stava prema problemu i ne može se podvesti pod strah od "kulturnog imperijalizma" (npr. stav da vrednosti kulture A mogu biti primenjene na neodgovarajući način na kulturu B, kao i pretpostavka kulture A da su njene vrednosti bolje od onih u kuluri B).
2. *Percepcija.* Da li rezultati fokus grupa i/ili istraživanja javnog mnjenja ukazuju da se određena vrsta činjenja ili nečinjenja najčešće smatra korumpiranom?

Trebalo bi da obe promenljive veličine zajedno daju sliku o tome kako se na korupciju gleda u određenoj oblasti. U nekim zemljama, međutim, ili ne postoji zakon o korupciji, ili su postojeći zakoni nepotpuni ili dvosmisleni. U takvim slučajevima važno je sprovesti istraživanja i kasnije porediti rezultate onih u kojima su ispitanici obični ljudi, i onih u kojima su ispitanici predstavnici elite.

Ima pristalica tvrdnje da istraživanja daju sliku o percepciji korupcije, ne o samoj korupciji, ali postoje i protiv-argumenti. Kao prvo, pitanja u istraživanju mogu biti "iskustvenog" tipa (vezana za stvarno iskustvo ispitanika), ili "percepionog" tipa (vezana za lični doživljaj ispitanika). Kao drugo, i percepcija može biti neka *vrsta stvarnosti*. Drugim rečima, ako javnost *veruje* da postoji problem i deluje u skladu s tim uverenjem, onda problem *jeste* prisutan i vlasti bi trebalo nešto da preduzmu kako bi ga rešile.

Dve gore navedene promenljive veličine (postojeća situacija i percepcija te situacije) pomažu da se shvati kako se na korupciju gleda u određenom okruženju. Korisno je, takođe, uporediti postojeću situaciju s međunarodnim normama i standardima. Pri tom je dobro naglasiti da se zemlja ocenjuje prema kriterijumima koji bi mogli biti, ali ne moraju da budu, u skladu s onim koji se u toj zemlji smatraju uobičajenim.

Definicije korupcije su mnogobrojne; pre nego što zaključimo ovu temu, pogledajmo još nekoliko različitih vrsta korupcije u Tabeli 1.

Tabela 1: Uobičajene vrste korupcije

Vrsta	Opis
'Vegetarijanska' (reaktivna) & 'mesožderska' (proaktivna) korupcija ⁴	'Vegetarijanska' (ili reaktivna) korupcija odnosi se na situaciju u kojoj službenik prihvata ponuđeni mito, a 'mesožderska' (ili proaktivna) korupcija na situaciju u kojoj službenik sam traži ili zahteva mito.
'Aktivna' i 'pasivna' korupcija ⁵	'Aktivna' korupcija odnosi se na davaoca mita ('donatora') koji sam traži da podmiti službenika, a 'pasivna' korupcija na primaoca mita (npr. korumpiranog službenika).
Crna, bela i siva korupcija ⁶	Zasnovano na dve pretpostavke: da su neke vrste korupcije u osnovi prihvatljive i da elita i javnost imaju različito mišljenje o tome šta čini korupciju. 'Crnu' korupciju i jedni i drugi smatraju neprihvatljivom, a 'belu' i jedni i drugi pozdravljaju. Mišljenja se razilaze oko 'sive' korupcije.

2.2. Šta je policija?

Policija⁷ je definisana kao državna civilna sila odgovorna za sprečavanje i otkrivanje zločina i održavanje javnog reda. Stoga termin 'policija' obuhvata sve policijske agencije - nacionalne, lokalne, specifične službe (npr. saobraćajnu policiju, finansijsku policiju, itd.) – koje imaju 'policijska ovlašćenja', posebno ovlašćenje hapšenja i zadržavanja u pritvoru.

2.3. Šta je policijska kultura?

Kulturu, uopšteno govoreći, definišemo kao kolektivna uverenja, vrednosti, stavove i znanje jednog društva. Kultura se iskazuje u obliku zajedničkih matrica ponašanja u društvu. Policijska kultura definisana je kao "skup vrednosti i standarda koji odlikuje policajce i stoga utiče na način ponašanja i rada."⁸

Sve kulture imaju podgrupe (podkulture), što važi i za policijske službe (videti drugo poglavlje). Dominantne vrednosti i stavovi (kultura) detektiva angažovanih na krvnim deliktima i saobraćajnih policajaca nisu isti, kao ni vrednosti i stavovi uniformisanog i civilnog osoblja. Postoje tenzije između nacionalnih i lokalnih policijskih službi. Razlike u sistemu vrednosti mogu se manifestovati kroz različito ponašanje raznovrsnih policijskih subkultura.

2.4. Šta je korupcija u policijskim redovima?

Definiciju korupcije u policijskim redovima usvojenu u prvom poglavlju sačinio je IGEC u članu 2 Globalnih standarda za borbu protiv korupcije među policijskim snagama i u okviru policijskih službi.⁹ Pogledati definiciju u uokvirenom tekstu 1:

Uokvireni tekst 1: IGEC-ova definicija korupcije u policijskim redovima

- h. Svaka radnja u kojoj policajac ili zaposleni u policiji, bilo neposredno ili posredno, traži ili prihvati novac, predmet od vrednosti, poklon, uslugu, obećanje, nagradu 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.
- i. Posredno ili neposredno nuđenje ili davanje policajcu 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.
- j. Svako činjenje ili nečinjenje tokom vršenja dužnosti policajca ili zaposlenog u policiji koje može nepropisno izložiti neko lice optužbi ili osudi za krivično delo, ili može nepropisno doprineti neoptuživanju ili neosuđivanju nekog lica za krivično delo.
- k. Neovlašćeno širenje poverljivih ili tajnih službenih informacija, bilo za nagradu ili iz drugog razloga.
- l. Svako činjenje ili nečinjenje tokom vršenja dužnosti policajca ili zaposlenog u policiji radi dobijanja novca, predmeta od vrednosti, poklona, usluge, obećanja, nagrade ili koristi za sebe ili drugo lice, grupu ili subjekat.
- m. Svako činjenje ili nečinjenje koje, po zakonu zemlje članice, predstavlja korupciju.
- n. Predvođenje, predlaganje, podstrekavanje, podsticanje, zavereništvo, saučesništvo pre i posle izvršenja krivičnog dela, ili drugo učešće u izvršenju ili pokušaju izvršenja radnje iz odredbi ovog člana.

Korupcija se u većini svojih oblika smatra ozbiljnijom ukoliko joj podlegne policajac, a ne neki drugi državni službenik ili poslovni čovek, 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 s kriminalcima. 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.

Pre nego što zaključimo priču o definiciji korupcije u policijskim redovima, pročitajmo uokvireni tekst 2, gde se obrađuju neki elementi vezani za policijski integritet i korupciju u policijskim redovima:

Uokvireni tekst 2: Tri zajedničke odlike korupcije u policijskim redovima vezane za policijski integritet

1. Prva odlika je policijska verzija *omerte*, ili 'zakona tišine' – poznatog i kao 'plavi zid', ili 'plavi zakon tišine'. Reč može biti o jednostavnom prikriivanju tuđih nenamernih grešaka, ili o zataškavanju nečijeg nedozvoljenog postupanja.
2. Druga odlika jeste uverenje koje vlada među policajcima da su neki aspekti njihovog neprimerenog delovanja prihvatljivi. Ovo uverenje sažeto je u frazi 'korupcija iz plemenitih pobuda' što je tipičan primer 'sive' korupcije (videti Tabelu 1). U ovom slučaju policajci svesno previđaju, zaobilaze ili čak krše zakon oslanjajući se na koncept etičke relativnosti. Možda će postići dogovor s kriminalcem – obećati mu blažu kaznu ili čak gurnuti krivično delo pod tepih – u zamenu za informaciju koja će im pomoći da pronađu, uhapsu i izvedu pred sud nekog za kog se sumnja da je počinio još teži zločin.
 - a. Neki smatraju da ovo ne treba smatrati korupcijom, jer policajci nemaju lične koristi od ovakvih postupaka. Policajci, međutim, svesno krše pravila i time podrivaju vladavinu prava.
 - b. U pomenutom slučaju na zakon se gleda kao na relativan koncept, iako je vladavina prava zasnovana na apsolutnim principima (jednakost svih pred zakonom, nemogućnost retrospektivne primene zakona).
3. Treća odlika je 'korumpiranje procesa'. U želji da osiguraju presudu, policajci će ponekad podmetnuti, zameniti ili fabrikovati dokaze. Time se ponašaju kao da su iznad zakona i ne slede obavezne procedure.

2.5. Šta je sistemska korupcija?

Sistemska korupciju karakterišu široke korupcijske aktivnosti, od najmanjih do najvećih. U ovom slučaju, korupcija prestaje da bude izuzetak od pravila. Sistemska korupcija može postati deo posebnog načina upravljanja ili vladavine. Sistemska korupciju odlikuju kako opseg korupcijskih aktivnosti, tako i pravila i norme koji je olakšavaju.¹⁰

2.6. Vrste korupcije i neprimerenog postupanja u policijskim redovima

Najuobičajenija vrsta korupcije u policijskim redovima – ili makar najuobičajenija po mišljenju javnosti – jeste primanje mita. Postoji, ipak, još mnogo vrsta policijskog postupanja koja mogu narušiti poverenje i pokvariti opštu sliku policije u javnosti, a što takođe treba identifikovati i sprečiti.

2.6.1. Policijsko nepoštovanje zakona

Mali primer neodgovarajućeg ponašanja jeste kada policajac, bez zakonskog opravdanja, ne poštuje saobraćajna pravila (ograničenje brzine, crveno svetlo, zabrana parkiranja itd.). Ozbiljniji primer je kad policija ne poštuje ljudska prava: godine 2005. američka organizacija Amnesty Internešenel¹¹ iznela je dokaze o kršenju prava homoseksualaca i transeksualaca od strane nekih američkih policajaca, dok su francusku policiju kritikovali zbog kršenja prava ilegalnih doseljenika u centrima za prihvatanje.

2.6.2. Policijsko zaobilaženje zakona

Ozbiljan primer nedozvoljenog delovanja policije jeste slučaj kad policajci svesno zaobilaze zakon i angažuju private kompanije da obave postavljene zadatke jer bi, ukoliko te zadatke obave sami, došlo do širokih protesta u javnosti.

2.6.3. Neistine

Ukoliko policajci često pribegavaju lažima, to će podriti poverenje javnosti u policiju. Uobičajena scena za policijske neistine je sudnica, gde će policajci ponekad svesno dati netačnu izjavu, ili će prećutati istinu (biti 'štedljivi s istinom') tokom svog svedočenja, kako bi ishod suđenja bio onakav kakav optuženi, po njihovom mišljenju, zaslužuje. Ovo je primer 'korupcije iz plemenitih pobuda'. Ponekad policija iznosi netačne statističke podatke o stopi zločina. Najčešće ti podaci govore da je stopa zločina niža nego što jeste, kako bi delovalo da je učinak policije bolji nego u stvarnosti. Ređe se dešava da policija preteruje u iznošenju broja i/ili težine počinjenih zločina kako bi došla do dodatnih sredstava.

2.6.4. Poricanje

Neke policijske službe odbijaju da prihvate kritiku i nalaze nezavisnih istraga i istraživanja, stavljajući time svoje interese iznad interesa društva.

2.6.5. Maltretiranje u policijskoj službi

Policijski regruti se često mogu videti ošamućeni ili okrvavljeni (uvode se u policijsku službu tako što ih starije kolege maltretiraju). Ovo se, po većini definicija, ne smatra korupcijom, ali daje loš primer, posebno ukoliko državne vlasti nastoje da suzbiju maltretiranje u školama i nasilje u društvu kao celini.

2.6.6. Preterana i neprimerena policijska upotreba sile

Poverenje u policiju može biti podriveno ukoliko policajci koriste više od minimalne količine sile neophodne za datu situaciju. Javnost policiju treba da poštuje, ne da je se plaši.

2.6.7. Predrasude i rasizam

Mnogo je policijskih službi koje su u svojim redovima iskusile različite vrste predrasuda u odnosu na određene grupe stanovništva. Najčešće vrste predrasuda zastupljenih u policiji su rasizam, seksizam, homofobija i potcenjivanje starih ljudi.

Policijski rasizam može se smatrati vrstom korupcije, jer podrazumeva zloupotrebu položaja. Čak i ako takvo ponašanje spada u pomenutu 'sivu' zonu korupcije, treba ga pomenuti jer u sebi sadrži moguće posledice po bezbednost. Iz iskustva anti-terorističkih jedinica SAD-a, Ujedinjenog Kraljevstva, Nemačke i dr., koji otkrivaju zavere domaćih terorista povezanih s međunarodnim terorističkim organizacijama na sopstvenom terenu, znamo koliko je važno ne izazvati neprijateljstvo manjinskog stanovništva u sopstvenoj zemlji. Ovo je osetljivo pitanje, jer predstavnici manjinskih grupa ponekad proganjaju policajce. No policajci bi trebalo da na provokacije svih društvenih grupa reaguju jednako i profesionalno.

2.6.8. Nepravilan proces selekcije i napredovanja

U policijskoj službi često se dešava da neko bude naimenovan ili unapređen na osnovu ličnih poznanstava – uz pomoć rodbine (nepotizam) ili prijatelja (kronizam). Ovo je neprimereno ponašanje. Naimenovanja i unapređenja trebalo bi sprovoditi pomoću unapred jasno definisanih kriterijuma zasnovanih na zaslugama, i uz transparentne procedure.

2.6.9. Rad na crno

Neki policajci vode sopstvene poslove kad nisu na dužnosti. U mnogim zemljama ovo je nezakonito. Čak i tamo gde nije, neki od tih poslova mogu biti nezakoniti sami po sebi. A i kad je u osnovi reč o zakonitom poslu, može doći do preklapanja s radom policije na bezbednosti i zaštiti (npr. instaliranje alarma za uzbunjivanje), što vodi sukobu interesa.

2.6.10. Ponašanje van dužnosti

Policajci moraju biti svesni da javnost prati i njihovo ponašanje van dužnosti; oni služe kao uzor, što je odgovornost koju snose i kad skinu policijsku uniformu.

2.6.11. Veza s kriminalcima

Možda najveći bezbedonosni rizik vezan za korupciju u policijskim redovima jeste veza policajaca s bandama organizovanog kriminala i terorističkim grupama. Za ovakvu vezu teže je pribaviti pouzdane dokaze nego za druge vrste korupcije u policijskim redovima. Na primer, optužbe za saradnju policajaca Severne Irske i Irske Republikanske Armije (IRA) u velikoj pljački banke u Belfastu izvršenoj 2004. godine (ukradeno je oko 38 miliona evra) do danas nije dokazana¹². Tvrdnje da su iste godine teroristi podmitili policajce kako bi okrenuli glavu na drugu stranu tokom priprema masakra u Beslanu takođe su gurnute pod tepih.

Godine 2009. v.d. pomoćnika komesara Komisije za zločin i prestupe u Kvinslendu, Australija, objasnio je zašto je obično veoma teško dokazati ovu vezu:¹³ u odsustvu svedoka treće strane ili dobrovoljnih priznanja policajaca, izvor informacija obično su sami kriminalci. Oni su po pravilu nepouzdana svedoci, a moguće je i da žele da se osvete određenom policajcu ili da imaju neki drugi motiv, te se njihova svedočenja prihvataju uz krajnji oprez.

2.7. Druge vrste policijskih prestupa i neetičkog (neodgovarajućeg) postupanja

Korupcija je samo jedna od nekoliko vrsta policijskih prestupa. U osnovi postoje tri vrste prestupa koje mogu počiniti policajci: krivično delo, kršenje disciplinskih pravila i nepoštovanje etičkog kodeksa. Korupcija se može ubrojati u svaku od tih grupa, dok sve tri pomenute vrste prestupa mogu u sebi sadržati postupanje koje neki eksperti ne smatraju korupcijom (videti Drugo poglavlje). Za bolje razumevanje razlike između pojmova 'neetički' i 'neodgovarajući' pogledati primer u Uokvirenom tekstu 3.

Uokvireni tekst 3: Šta je neetičko (ili neodgovarajuće) postupanje?

Do neetičkog postupanja dolazi kada se policajac nađe u raskoraku između 'norme' i 'vrednosti'. Ukoliko, na primer, narednik u policiji vozi službeno vozilo i izazove sudar, pa zamoli mlađeg kolegu-suvozača da ga ne prijavi, šta treba da učini taj mlađi kolega? Da li da poslušava svog pretpostavljenog i bude mu lojalan, ili da ga prijavi u skladu s normama i bude iskren (poštujući vrednosti)? Ukoliko mlađi policajac odluči da poslušava pretpostavljenog umesto da ga prijavi, poneće se neetički i prekršiti kodeks propisnog postupanja za zaposlene u policijskoj službi, premda to ne mora značiti da je počinio krivično delo. Uprkos tome, samo nečinjenje ove vrste smatra se neetičkim. Obično je teško povući crtu između korupcije, krivičnog dela i neetičkog postupanja, jer postoje pojmovna preklapanja i subjektivan karakter definicija, koje se mogu menjati od prilike do prilike.

U okviru kodeksa propisnog postupanja postoje disciplinski kodeksi u kojima se identifikuju vrste policijskog postupanja koje u osnovi nisu kriminalnog karaktera, ali se smatraju neprihvatljivim, te su za njih propisane odgovarajuće kazne. Etički kodeksi, s druge strane, po svojoj prirodi definišu željeno ponašanje i navode kakvo se postupanje očekuje od policajaca. Zajedno čine kodeks propisnog postupanja, koji je podrobno opisan u Priručniku 2.

U Tabeli 1 opisane su različite vrste prestupa.

Tabela 1: "Dubina" i "širina" prestupa

'Osa X' (s leva na desno, duž donje strane) pokazuje koliko je korupcije "široka" – od pojedinca do grupe, široko rasprostranjena, tzv. sistemska korupcija. 'Osa Y' (s vrha na dole, duž leve strane) pokazuje koliko je korupcija "duboka" – od uobičajenih kršenja etike s kojima se policajci susreću svakodnevno, pa do veoma "duboke", ozbiljne korupcije koja predstavlja krivično delo (kršenje zakona):

Vrsta	Nivo		
	Pojedinačna	Organizaciona (jedinica, snaga)	Sistemska
Kršenje etike			
Kršenje disciplinskog kodeksa			
Krivično delo			

Pravljenjem razlike između tri vrste prestupa objašnjava se zašto, u većini slučajeva, istragu sprovode različite agencije: jedne se bave relativno beznačajnim formama neprimerenog ponašanja, a druge ozbiljnijim kršenjima različitih kodeksa. Uprkos tome, u stvarnosti je teško napraviti jasnu razliku između korupcije, krivičnog dela i neetičkog ili neprimerenog postupanja; konkretna dela ili izostanak delovanja mogu se tumačiti na više od uobičajena tri načina, kao: 1) kršenje etike 2) nepoštovanje disciplinskog kodeksa i 3) krivično delo.

Primer 1: Merenje korupcije

Kako zvanični statistički podaci o korupciji – svakoj, ne samo onoj u policijskim redovima – po pravilu otkrivaju tek ‘vrh ledenog brega’, većina analitičara koji procenjuju opseg i prirodu ovog problema u datoj državi koristi podatke iz istraživanja zasnovanih na percepciji i iskustvu.

Godine 2003. vodeća antikorupcijska međunarodna NVO Transparensi Internešenel sačinila je svoj prvi Barometar globalne korupcije. Ovaj Barometer bio je zasnovan na istraživanjima sprovedenim u četrdeset sedam zemalja 2002. godine; rezultati iz četrdeset četiri zemlje smatraju se verodostojnim. U jednom od pet pitanja od ispitanika se traži da među dvanaest institucija odaberu jednu u kojoj bi bilo najvažnije iskoreniti korupciju; na trećem mestu – iza političkih partija i sudova – našla se policija.¹⁴

Prema podacima Barometra iz 2009. godine, ispitanici širom sveta pre će platiti mito policajcu nego bilo kom drugom državnom zaposleniku; blizu jedne četvrtine svih ispitanika koji su u prethodnih dvanaest meseci došli u dodir s policijom podmitili su policajca, što je daleko više nego kod prve sledeće podmitljive grupe, sudija (šesnaest posto).¹⁵

Drugi izvor uporednih podataka istraživanja o korupciji u policijskim redovima je Eurobarometar Evropske komisije. Istraživanje sprovedeno krajem 2009. pokazuje da Evropljane više od korupcije u policijskim redovima brine korupcija u drugim državnim organima – među političarima na različitim nivoima i funkcionerima koji rade na javnim tenderima i izdavanju građevinskih dozvola.¹⁶ Premda ovo može zazvučati ohrabrujuće, podaci pokazuju i da javnost novih zemalja-članica (većinom zemlje Centralne i Istočne Evrope, koje su u tranziciji) više veruje u postojanje korupcije u policijskoj službi nego javnost ostalih 15 zemalja-članica (zemalja koje su postale članice EU pre maja 2004. godine); procenti u ovom slučaju iznose pedeset tri posto i trideset pet posto.¹⁷ Detaljnije istraživanje pojedinačnih zemalja pokazuje da su zemlje u kojima postoji uverenje da je korupcija u policijskim redovima znatno rasprostranjenija nego u vreme sačinjavanja prethodnog Eurobarometra o korupciji (jesen 2007.) Španija (za 27 poena), Kipar (za 24 poena), Bugarska (za 19 poena) i Belgija (za 18 poena).¹⁸ Nema prepoznatljive matrice nivoa korupcije u pojedinačnim zemljama; neke razvijene zemlje, kao što je Belgija, pokazuju slične rezultate kao neke od zemalja u tranziciji, npr. Bugarska. Na drugom kraju spektra nalazi se još jedna zemlja u tranziciji (Slovačka) – a ne neka razvijena zemlja – u kojoj se percepcija korupcija u policijskim redovima u protekle dve godine najviše popravila.¹⁹

3

Značaj borbe protiv korupcije i neprimerenog postupanja u policijskim redovima

U odeljku 3 prvog poglavlja objašnjava se zašto je važno boriti se protiv korupcije u policijskim redovima i neprimerenog postupanja – i jedno i drugo krnji legitimitet same policije, a u nekim situacijama i same države. U svakom slučaju, smanjeno poverenje u sistem vodi nezadovoljstvu i nepoverenju u pravne strukture i vladavinu prava. U Tabeli 2 navode se brojne različite vrste neprimerenog postupanja; na dnu tabele su navedene neke od ozbiljnijih posledica.

Tabela 2: Važnost borbe protiv korupcije i neprimerenog postupanja u policijskim redovima

Davanje primera	Korupcija u policijskim redovima je loš primer za društvo. Ukoliko želi da osigura poštovanje zakona, država se mora postarati da oni koji su odgovorni za sprovođenje zakona budu pozitivni uzori. Primer se daje i <i>unutar</i> policijskih službi; ukoliko policijsko rukovodstvo zaista namerava da suzbije korupciju i neprimereno postupanje među potčinjenima, sami se moraju ponašati kao pozitivni uzori.
Smanjenje policijskog kapaciteta	Na stranu najekstremnije posledice – dezavuisanje i rušenje sistema – najvažniji razlog zašto je korupcija u policijskim redovima opasna jeste to što može ishodovati gubitkom poverenja javnosti u policiju, čime je policiji otežano obavljanje njenog osnovnog zadatka – borbe protiv kriminala. Kako je rekao jedan od vodećih analitičara: "Najveću pomoć u rešavanju zločina pružaju žrtve i svedoci svojom voljom da daju podatke koji će policiji pomoći da identifikuje osumnjičeno lice... Bez te pomoći policija je često bespomoćna, uprkos resursima uložanim u krivičnu istragu." ²⁰ Ukoliko policija ne poštuje zakon, to za posledicu može imati višu stopu zločina i nižu stopu njihovog rešavanja.
Međunarodni ugled	Ukoliko druge države i međunarodne organizacije zakluče da je korupcija u policijskim redovima ozbiljna i sistemska, ugled zemlje može biti oštećen. Druge države to mogu smatrati ozbiljnim rizikom po sopstvenu bezbednost (ako, na primer, postoje dokazi o umešanosti policije u prekograničnu trgovinu oružjem, drogom ili ljudima).
Pravda & jednakost	Javnost, od koje se očekuje da poštuje zakon, mora znati da se i policija drži zakona, makar u većini slučajeva (uvek će postojati <i>poneka</i> 'trula jabuka') i da zakon sprovodi odnoseći se prema svima jednako.

Destabilizacija zajednice & slabljenje države	<p>Korupcija u policijskim redovima i neprimereno postupanje mogu destabilizovati zajednicu. Ukoliko korumpirani policajci pokazuju rasističke stavove ili pružaju neprimerenu podršku određenim grupama, to može uzrokovati ili produbiti podele u društvu.</p> <p>Istovremeno, korupcija u policijskim redovima može oslabiti državu. Ukoliko je država demokratska, korupcija u policijskim redovima će podriti njene etičke temelje, što će dovesti do slabljenje državnog legitimiteta. U bespravnim državama, s druge strane, postoji značajno preklapanje pretpostavljenog nivoa korupcije i Godišnjeg indeksa bespravni država koji sačinjava Mirovni fond (Fund for Peace): tzv. bespravne države nalaze se među onima s najvišim pretpostavljenim nivoom korupcije.</p>
Moralno posrtanje	<p>Ozbiljna posledica korupcije u policijskim redovima je slabljenje etičkih standarda u društvu. Ukoliko građani veruju da policija ima koristi od korupcije, to snižava njihove moralne standarde i čini ih spremnijim da se sami odaju kriminalu. Ukratko, korupcija u policijskim redovima može biti okidač opšteg moralnog propadanja.</p>

4

Stvaranje etičke policijske službe

U ovom odeljku navodi se nekoliko pristupa koje bi domaće i međunarodne vlasti mogle usvojiti ili su ih već usvojile u cilju smanjenja korupcije u policijskim redovima i poboljšanja policijske etike. Obrađena su četiri pitanja:

1. **Kako** se boriti protiv korupcije i neprimerenog postupanja u policijskim redovima?
2. **Ko** bi trebalo da bude odgovoran za borbu protiv korupcije?
3. **Na šta** bi se trebalo usredsrediti?
4. **Koji** su uslovi za sprovođenje efikasnih antikorupcijskih mera i savlađivanje teškoća?

4.1. Metodi borbe protiv korupcije i neprimerenog postupanja u policijskim redovima

Ovo je je prvo pitanje na koje treba odgovoriti pri stvaranju etičke policijske službe: Kako se boriti protiv korupcije i neprimerenog postupanja u policijskim redovima?

Metodi koje mogu usvojiti države i međunarodne organizacije podeljeni su u tri opšte grupe: *pravnu*, *administrativnu* i *obrazovnu*. Svaka od ovih metoda može se dalje deliti u podgrupe, što se navodi i u nastavku teksta.

4.1.1. Pravni metodi borbe protiv korupcije u policijskim redovima

4.1.1.1. Kažnjavanje

Vlasti moraju pokazati da korupcija u policijskim redovima i druge vrste prestupa neće biti tolerisani. Policajcima koji postupaju na neprimeren način njihovi pretpostavljeni najčešće gledaju kroz prste; policija se u mnogim zemljama ponaša kao da je van domašaja zakona. Ovo je nepoželjno samo po sebi, a daje i loš primer drugim policajcima. Osim ukoliko ne postoji jak razlog da se tako ne postupi, kaznene mere moraju biti javnog karaktera, makar u samoj policijskoj službi. Preporučljivo je 'imenovati i posramiti', kako bi ostali policajci iz neprimerenog postupanja svojih kolega naučili šta predstavlja prekršaj, kao i da takva dela nisu prihvatljiva. Na taj način će policajci steći uverenje da je neprimereno postupanje kažnjivo.

4.1.1.2. Poboljšanje zakonodavstva

Istraživanje u kom su ispitanici bili policajci pokazuje da ponekad izostaje puno razumevanje šta je to korupcija i ostale vrste neprimerenog postupanja. Za to su najčešće krivi zakoni koji ne definišu pojmove na odgovarajući način, sadrže praznine, zbunjujući su i/ili nedovoljno jasni, ili – u ekstremnim slučajevima – ne pominju ovu pojavu. Ako želimo da korupcija u policijskim redovima bude suzbijena, treba izmeniti i dopuniti zakone, ili usvojiti nove koji će se pokazati delotvornijim u rešavanju ovog problema.

4.1.2. Administrativni metodi borbe protiv korupcije u policijskim redovima

4.1.2.1. Regrutovanje i rotacija

Regrutovanje bi trebalo vršiti tako da se sva postavljanja na određeni položaj vrše na osnovu kvalifikacija i podobnosti (iskustvo, ličnost itd.), a ne na osnovu poznanstava. Kriterijumi za policijska naimenovanja moraju biti unapred jasno utvrđeni, uključujući i minimalne obrazovne standarde (videti osmo poglavlje).

Jedan od preporučljivih načina za proveru kvaliteta kandidata jesu testovi. Oni bi trebalo da mere fizičke sposobnosti (npr. brzinu reakcije), kao i mentalne i psihičke sposobnosti (npr. koliko tačno kandidat procenjuje određenu opasnu situaciju i da li se opredeljuje za odgovarajuće delovanje). Trebalo bi, takođe, uključiti pitanja kojima će se oceniti stav kandidata prema nasilju i različitim vrstama neprimerenog postupanja.

U nekoliko zemalja uvedena je rotacija (redovno premeštanje policajaca iz jednog u drugo odeljenje), kako bi se smanjila mogućnost stvaranja previše bliskih veza među kolegama, što je pogodno tle za nastanak koruptivnih mreža. Oni koji zastupaju uvođenje ove prakse smatraju da bi tri godine trebalo proglasiti najdužim periodom koji policajac može provesti na jednom mestu, premda neka rukovodstva više činove i oficire za bezbednost premeštaju i češće.

Istraživanja sprovedena u Indiji²¹ pokazuju određene nedostatke rotacije: načelnici različitih kancelarija i odseka mogu saradivati kako bi se međusobno ‘trampili’ za policajce koji su poznati po podmitljivosti. Drugi potencijalni nedostatak je da organizacije tako ostaju bez prednosti iskustva, stečenih veština i “institucionalnog pamćenja”. Stoga rotaciju treba koristiti veoma obazrivo.

4.1.2.2. Radni uslovi

Ako policija radi u uslovima koji nisu optimalni, dolazi do povećane opasnosti od širenja korupcije. Najosnovniji uslov vezan za korupciju je plata. Ukoliko policajci nisu plaćeni u celini i na vreme (ili ukoliko uopšte nisu plaćeni), postoji veća verovatnoća da će pokleknuti pred korupcijom. Bitno je, takođe, obratiti pažnju na visinu plate policajaca u odnosu na prosečnu zaradu u društvu. Ako su plate policajaca znatno niže od onih koje bi zaradili na manje zahtevnim poslovima u privatnom sektoru, neki će biti spremni da opravdaju neetičko ili neprimereno postupanje činjenicom da se poslodavac prema njima ne odnosi pravično. Stoga bi nadležni trebalo da imaju redovan uvid u radne uslove i spremno rešavaju novonastale probleme.

4.1.2.3. Uloga države

Od podrške koju država daje svojoj policiji zavise njena odanost i etički pristup radu. Uobičajen razlog za učestalost neprimerenog postupanja jeste blaga kaznena politika i, ako ništa drugo, *percepcija* da su sudije isuviše popustljive prema policajcima umešanim u korupciju. U teoriji, policija bi trebalo da obavlja svoje zadatke bezuslovno, ali takav pristup je nerealan i kontraproduktivan; policajci imaju sopstvene stavove i država bi trebalo da ih uzme u obzir.

Kada je reč o popustljivom pristupu korupciji i neprimerenom postupanju, državi je na raspolaganju 'dvojak' pristup.

1. Treba analizirati kaznenu politiku, identifikovati nedoslednosti i ukinuti tendenciju izricanja neopravdano niskih kazni.
2. Države bi trebalo da se konsultuju s policijom, kako bi stekle jasnu sliku o onome što policiju brine i opravdale sistem kažnjavanja (ukoliko ga država smatra valjanim).

4.1.2.4. Promena rodne ravnoteže

U nekoliko zemalja, vlasti su pokušale da suzbiju korupciju u policiji promenom odnosa broja žena i muškaraca. Vlasti u Meksiko Sitiju su 1990-ih pokušale da reše ozbiljan problem korupcije u saobraćajnoj policiji tako što su ovu službu pretvorili u isključivo žensku.²² Promena rodne ravnoteže tako da žene čine većinu, ili čak celo Odeljenje, može biti prednost samo na kratke staze. Ograničen broj podataka kojima raspolažemo pokazuje da je od rodnog faktora za neprimereno postupanje važniji faktor dugotrajnosti postojanja jedne iste grupe policajaca na istom položaju. Novoj grupi policajaca potrebno je dugo da razviju međusobno poverenje, i još duže da svoju saradnju pretvore u korumpiranu praksu. Vezivanje i poverenje između muškaraca i žena obično nije tako jako kao u istopolnim grupama – stoga je najbolje u grupi imati približno jednak broj muškaraca i žena, koji će jedni druge držati na oku.²³

4.1.2.5. Kodeksi propisnog postupanja

Umesto kažnjavanja policajaca za prošle prestupe, usvajanje novih kodeksa propisnog postupanja možda je pozitivniji pristup, više okrenut budućnosti, osmišljen u cilju promene policijske kulture (vidi drugo poglavlje).

4.1.2.6. Procena rizika i mogućnosti

Dok se policajci skloni neetičkom postupanju mogu naći u svakom ogranku policijskog posla, neka odeljenja podložnija su ozbiljnoj i sistemskoj korupciji od drugih. Odeljenja koja se bave visoko profitabilnim i stalno prisutnim vrstama kriminala (za razliku od "jednokratnih" kriminalnih aktivnosti, kao što su velike pljačke banke, npr.) obično nude dugoročne mogućnosti za ozbiljne slučajeve korupcije.

Policajcima pozamašan mito ne nude samo kriminalci; druga oblast visokog rizika jesu ugovori za kupovinu policijske opreme – municija, vozila – gde su uključeni donosioci odluka u samoj policiji. Sredinom 1990-ih u Nemačkoj su se čule optužbe da su neki od dobavljača potplatili policajce kako bi pobedili na tenderima za nabavku.²⁴ U mnogim zemljama je ova oblast pogodno tle za korupciju u policijskim redovima.

Ukoliko policijsko rukovodstvo želi da sačini listu prioriteta u svojim naporima da se izbori s korupcijom u policijskim redovima, moraju identifikovati i usredsrediti se na one oblasti u policijskom poslu koje nude najveće mogućnosti i nagrade. Jedna od najrizičnijih grupacija u mnogim zemljama su jedinice za suzbijanje trgovine narkoticima. U zemljama u kojima su prostitucija i kockanje nezakoniti, to je ogranak kriminalističke policije (odeljenje za poroke). Procena rizika trebalo bi da obuhvati tendere za nabavke i postavi strogo definisane granice.

4.1.3. Obrazovni metodi za borbu protiv korupcije u policijskim redovima

Kad su po sredi obrazovanje i smanjenje korupcije u policijskim redovima, prvi učesnici trebalo bi da su policija i javnost, a potom političari i mediji.

4.1.3.1. Seminari

Trebalo bi redovno organizovati seminare za policajce, u cilju podizanja njihove svesti o tome šta je prihvatljivo, a šta ne, kao i u cilju saznavanja šta se promenilo u odnosu na prošlost. Vrednosti nisu statične; ono što je za prošlu generaciju bilo uobičajeno, možda se više ne toleriše. Policajci se moraju redovno upoznavati s ovom dinamikom; nije dovoljno da prođu obuku samo na početku svoje karijere.

4.1.3.2. Kampanje

Postoje dva osnovna tipa kampanje. Prvi – delotvorniji – je kampanja podizanja svesti o tome šta je korupcija i zašto je neprihvatljiva; to je kampanja koju pokreće sama država. Država, takođe, može uputiti javnost kako da obavesti nadležne o korupciji u policijskim redovima i drugim vrstama neprimerenog postupanja za koje zna ili u koje sumnja (na primer, putem anonimnih i besplatnih telefonskih linija). Drugi tip je onaj u kom političari javno govore o intenzivnim naporima da se korupcija smanji. Danas je rašireno uverenje da je ovaj drugi tip javne antikorupcijske kampanje često ne samo nedelotvoran, već i kontraproduktivan. Kroz javne kampanje obično se obećava da će korupcija biti obuzdana, čak iskorenjena. Ovo je često deo predizbornih kampanja. Kad javnost shvati da se promenilo malo šta, ili ništa, zavladaće cinizam, uz uverenje da su učesnici kampanje ili neznalice, ili ljudi koji obmanjuju javnost radi političke dobiti. Da bi drugi tip kampanje bio uspešan, ona mora biti kratka i odlučna i pokazati opipljive rezultate (npr. široko publikovane stroge kazne za funkcionere na visokim pozicijama proglašene krivim za korupciju ili zloupotrebu položaja).

4.1.3.3. Davanje primera

Važan uzrok stalne, rastuće korupcije među policajcima nižih činova je to što među kolegama s višim činovima nemaju prave uzore. Ukoliko postoji želja da se smanji korupcija u policijskim redovima, policajci s višim činovima moraju mlađima poslužiti kao pozitivan primer – a oni koji to ne čine, treba da budu kažnjeni odgovarajućom kaznom.

4.2. Izbegavanje mogućih opasnosti od angažovanja privatnih policijskih snaga

U državama postoji trend transfera zadataka na privatni sektor – od vlade do preduzetnika – koji traje od kraja 1970-ih i svodi se na privatizaciju ili angažovanje privatnih firmi. Tri aspekta ovog trenda neposredno su vezana za korupciju u policijskim redovima:

- Prvo, u njemu je oličena promena fokusa – cilj postaje važniji od sredstva; postizanje željenih ciljeva (obično na najekonomičniji mogući način) postaje važnije od poštovanja pravila, što može voditi stvaranju neetičkog mentaliteta.
- Drugo, ovakav pristup je najčešće zasnovan na donošenju 'racionalnih' odluka i smanjenju troškova, bez preteranog obaziranja na subjektivne koncepte kao što su društveni kapital i odanost. Iako policijske službe nisu prošle kroz radikalna smanjenja broja zaposlenih, kao što je poslednjih decenija bio slučaj u drugim državnim službama, ipak su zaposleni iskusili probleme kroz koje prolazi celo društvo. Odanost je dvosmerna ulica, a ukoliko policajci veruju da im se država ne odužuje za predan rad i posvećenost poslu, biće spremniji da postupaju na neprimeren način – posebno ako će se na to gledati kao na znak solidarnosti s onima koji znaju da poštuju odanost, tj. sa njihovim kolegama.
- Prva dva aspekta opšteg su karaktera, dok je treći sasvim poseban – neke policijske službe bile su ohrabrivane, ili se od njih čak zahtevalo da deo svojih sredstava dobavljaju iz privatnog sektora. Ovaj pristup sa sobom nosi moguće rizike,²⁵ jer bi neki sponzori od policije mogli zauzvrat očekivati poseban tretman (na primer, ako je neko priveden zbog vožnje u pijanom stanju). Ako je policiji neophodno privatno sponzorstvo zbog neadekvatnog finansiranja od strane države i ako su privatni sponzori iskreni u svojoj nakani da pomognu policiji i društvu, a ne samim sebi, može doći do stvaranja "slepog poverenja". Slepog poverenja je poseban pravni aranžman u kom različite osobe ("poverenici") vode fondove i kontrolišu investicije bez upliva vlasnika ili osoba koje bi mogle direktno profitirati iz poznavanja detalja o pomenutom aranžmanu.

4.3. Odgovornost za borbu protiv korupcije

Jedna od najvećih teškoća u borbi protiv policijskih prestupa jeste donošenje odluke **ko** će biti odgovoran, s obzirom na to da svoju ulogu u toj borbi imaju sama policija, nacionalna vlada, međunarodne organizacije, strane vlade, vandržavni činici i čitava javnost.

4.3.1. Policija

Unutrašnja kontrola i nadzor, posebno kod manje ozbiljnih policijskih prekršaja (npr. kršenje etičkog kodeksa), često su delotvorno sredstvo borbe protiv korupcije i drugih vrsta nepropisnog postupanja. Najviše rukovodstvo policije ovde igra izuzetno važnu ulogu, posebno kod pojedinačne korupcije i korupcije “na sitno” (koje su suprotnost sistemskoj korupciji); njihova uloga je jednako važna kao i uloga srednjeg i višeg rukovodećeg kadra (videti šesto i sedmo poglavlje). S druge strane, kad se od jedne grupe očekuje da nadzire samu sebe, nastaju problemi. Velika je verovatnoća da će doći do zataškavanja (od strane pristrasnih istražnih sudija) ili preterane reakcije (od strane preažurnih istražnih sudija željnih da poprave ugled policije).

4.3.2. Nacionalne vlade

Državne vlade, kao vrhovna vlast i primarni osnivači policijskih službi, igraju važnu ulogu u borbi protiv korupcije u policijskim redovima. Najdelotvorniji način za sprovođenje takve borbe je uspostavljanje antikorupcijskih komisija. Ove komisije *moraju* biti nezavisne od same policije. Postoji obilje dokaza o tome da je besmisleno – čak kontraproduktivno – očekivati od pripadnika policije da sami kontrolišu svoje postupanje (vidi šesto poglavlje).

Prve antikorupcijske komisije najčešće su bile odgovorne za praćenje korupcije u državnom sektoru kao celini; najpoznatije su Biro za istragu korumpiranih aktivnosti u Singapuru (osnovan 1952.), Nezavisna antikorupcijska komisija u Hong Kongu (osnovana 1974.) i Nezavisna antikorupcijska komisija u Njusaut Velsu (osnovana 1989.)

U skorijoj prošlosti, nekoliko zemalja osnovale su posebne ‘nezavisne’ komisije baš za borbu protiv korupcije u policijskim redovima. Dobar primer je njujorška Komisija za borbu protiv korupcije u policijskim redovima, osnovana 1995. godine nakon objavljivanja Izveštaja Molenove komisije.²⁶ Prema podacima na njenom veb sajtu, potpuno je nezavisna od Njujorške policije. Svake godine izdaje podroban izveštaj koji je dostupan javnosti. Drugi primer je Slovenija, koja ima nezavisnu komisiju pod nadzorom Parlamenta. Slovenija je usvojila antikorupcijske zakone odmah nakon dobijanja nezavisnosti od autokratske, nedemokratske bivše Jugoslavije.

4.3.3. Međunarodne organizacije i strane države

Međunarodne organizacije mogu na mnogo načina pomoći u borbi protiv korupcije u policijskim redovima. Jedan je da podstaknu različite zemlje u pronalasku zajedničke definicije korupcije, policije i sl. UN, Interpol i Svetska banka su tri međunarodne organizacije koje su mnogo doprinele na ovom planu. Drugi metod je uslovljavanje davanja pomoći: ukoliko zemlja traži pomoć od stranih organizacija, te organizacije mogu koristiti i šargarepu (više sredstava, članstvo u Zapadnim organizacijama kao što je EU i sl.) i štap (povlačenje sredstava, sankcije) kako bi ohrabile državnu elitu da usvoji mere kojima će suzbiti korupciju u policijskim redovima i neprimereno postupanje. Međunarodne organizacije mogu obezbediti obuku (npr. iz etike) i opremu, kako bi pomogle u smanjivanju korupcije u policijskim redovima. Međunarodne organizacije, takođe, igraju važnu ulogu u obznanjivanju primera dobre prakse u zemljama koje s teškoćom sačinjavaju jasne strategije za rešavanje problema korupcije.

4.3.4. Civilno društvo (ne-državni činioци)

Dok države i međunarodne organizacije igraju važnu ulogu u smanjenju korupcije u policijskim redovima, odgovorna uprava²⁷ uključuje široku lepezu činilaca. Jedan je civilno društvo. Ovo je još jedan termin bez jedinstvene definicije – u ovom radu civilno društvo sačinjavaju sledeći elementi:

1. Mas-mediji
2. Nevladine organizacije
3. Privatni poslovni sektor
4. Široka javnost.

Svaki od ovih činilaca ima svoju ulogu. Mediji bi trebalo da budu 'pas čuvar' i bave se odgovornim istraživačkim novinarstvom. Takođe mogu biti važan provodnik informacija, kao i sredstvo kampanje za borbu protiv korupcije u policijskim redovima. Transparensi Internešenel naglašava važnu kontrolnu ulogu koju mogu imati domaće i međunarodne nevladine organizacije, kao i njihovo angažovanje u predlaganju novih metoda za borbu protiv korupcije. Privatni poslovni sektor i široka javnost mogu da odbiju plaćanje mita policiji, kao i da prijave takve slučajeve. Prijavljivanje jeste primer saradnje između vlade, međunarodnih i nevladinih organizacija; vlade, međunarodne i nevladine organizacija mogu ustanoviti i finansirati telefonske linije za hitne pozive koje će javnost koristiti da prijavi korupciju u policijskim redovima (kako anonimne, tako i one gde je neophodna identifikacija).

Civilno društvo će na najbolji način kontrolisati korupciju u policijskim redovima ukoliko bude ustanovilo jače veze s policijom. Danas je opšteprihvaćen stav da je policija u zajednici – u čijem radu se ostvaruje bolji kontakt sa zajednicom i pri čemu policija postaje vidljivije prisutna – dobar način da se poboljša kako rad policije, tako i poverenje javnosti. O konceptu policije u zajednici govorićemo detaljnije u narednim poglavljima.

4.4. Na čemu treba da je fokus?

Određene vrste policijskog rada i određeni konteksti povećavaju verovatnoću za postojanje korupcije u policijskim redovima. Ekonomski pristup korupciji obično je usmeren na analizu troškova i dobiti: tamo gde su dobiti (koristi) očito veće od troškova (rizik da počiničac bude uhvaćen i kažnjen), velika je mogućnost da će lice pokleknuti pred izazovom korupcije. Kao alternativa ovom modelu, popularne kriminološke studije ističu pristup "strukture mogućnosti": neke aktivnosti stvaraju plodnije tle za razvoj korupcije od nekih drugih – na primer, saobraćajna policija. Ova dva pristupa su kompatibilna i zajednički mogu ukazati na to koje grane policijske delatnosti su posebno podložne korupciji. Ukratko, tamo gde su potencijalne koristi velike, a mogućnosti ima na pretek, raste rizik od teške korupcije u policijskim redovima.

4.5. Koji su uslovi za sprovođenje delotvornih antikorupcijskih mera i koje su teškoće?

4.5.1. Podrška svim zainteresovanim stranama

Ukoliko postoji namera da se korupcija u policijskim redovima suzbije i iskoreni, važno je da sve zainteresovane strane uzmu aktivno učešće u borbi. Nije dovoljno da vladine institucije usvoje antikorupcijske mere, a da ih javnost ne podrži, ili da je prema njima neprijateljski nastrojena. U zainteresovane strane se ubrajaju politička elita, vladina birokratija, nevladine organizacije, međunarodne organizacije, mas-mediji, široka javnost i sama policija.

4.5.2. Jasne mere i ciljevi

Ukoliko su zakoni i mere usvojeni za borbu protiv korupcije nejasni, sva je mogućnost da će se pokazati neuspešnim. Od suštinskog je značaja da su ciljevi jasno formulisani, a mere usvojene za dostizanje ciljeva odgovarajuće i izvodljive.

4.5.3. Resursi

Resursi moraju odgovarati zadatku. Materijalna sredstva (finansije, oprema, softver i dr.) su neophodna, ali ne i dovoljna. Ljudski resursi su od ključnog značaja. Angažovana lica moraju biti posvećena zadatku i raspolagati odgovarajućim znanjem, stručnošću i iskustvom. Još jedan važan resurs je vreme. Borba protiv korupcije u policijskim redovima mora biti trajnog karaktera; nema brzih rešenja, te oni koji su zaduženi za rešavanje ovog problema moraju imati na raspolaganju dovoljno vremena da analiziraju korene korupcije u konkretnoj kulturi i kontekstu, kao i da osmisle i testiraju, a potom primene i ocene odgovarajuće strategije.

4.5.4. Podizanje svesti

Jasno je da bi u mnogim zemljama trebalo znatno podići svest o tome šta je korupcija i koliko štetna može biti. Trebalo bi podstaći podizanje svesti u javnosti – ne samo o tome da je korupcija u policijskim redovima pogrešna, već da javnost može i treba nešto da preduzme kako bi joj stala na put. Kao što je već rečeno, nacionalne vlade, nevladine organizacije, međunarodne organizacije i mas-mediji tu igraju važnu ulogu.

Ne treba, takođe, smetnuti s uma potrebu da se podigne svest samih policajaca i naglasi šteta koju korupcija može da nanese. Stav policajaca obično nije primeren – previše su tolerantni kad su u pitanju neke vrste korupcije u njihovim redovima – što pokazuju i brojna istraživanja sprovedena kako među policajcima-početnicima, tako i među onima s više iskustva (videti istraživanje navedeno u paragrafu "Dodatni resursi").

4.5.5. Acioni planovi

Ukoliko žele da teorijsku brigu o korupciji u policijskim redovima pretoče u praksu, agencije i lica nadležna za borbu protiv korupcije moraju da pripreme i primene akcione planove. Ovi planovi će:

- Identifikovati glavne izvore i poprišta korupcija.
- Predložiti konkretne mere za isušivanje tih izvora.
- Identifikovati tela odgovorna za primenu mera.
- Definisati jasnu podelu radnih zadataka među agencijama.
- Odrediti rokove za usvajanje konkretnih mera i postizanje navedenih ciljeva.
- Osmisliti proces praćenja i kriterijume na osnovu kojih se ocenjuje stopa uspešnosti akcionog plana.

Važno je da je akcioni plan u svim svojim segmentima realan. Na primer, rokovi moraju biti dovoljno kratki da predstavljaju podsticaj, ali ne i nemogući za postizanje, jer propuštanje rokova može dovesti do beznađa i negativnog stava među onima koji su zaduženi za primenu plana (videti osmo poglavlje).

5

Bolje postupanje policije u konkretnom kontekstu

Međunarodna zajednica se više puta opekla u nastojanju da primeni 'univerzalno' rešenje za probleme koji deluju slično u različitim zemljama, ali su zapravo posledica veoma različitih konteksta i kultura. U ovom odeljku bavićemo se pomenutim pitanjem tako što ćemo razmotriti probleme u policijskom postupanju, načine na koji se ti problemi rešavaju i šta još može da se učini – i to u četiri različita konteksta. Važno je napomenuti da su ti konteksti ovde razdvojeni u cilju jasnije analize; u stvarnom svetu granice su nedovoljno vidljive – posebno u postkonfliktnim zemljama, zemljama u tranziciji i zemljama u razvoju.

Kultura jedne zemlje može biti glavno objašnjenje za nivo korupcije u policijskim redovima, ali je ovu promenljivu veličinu lako 'naduvati'. Nivo korupcije najbolje je vezati za ekonomski razvoj i političke slobode: siromašnije zemlje s manje razvijenom demokratijom obično imaju razvijenu korupciju. Pojam "normalno" valja definisati s pažnjom. U nekim kulturološkim obrazloženjima korupcije ističe se da u pojedinim zemljama javnost korupciju smatra 'normalnom'. Postoji značajna razlika između situacije u kojoj je javnost ravnodušna u odnosu na korupciju jer je smatra toliko rasprostranjenom da je postala norma (pomirena, tolerantna kultura), i situacije u kojoj je javnost svesna rasprostranjenosti korupcije, ali je nemoćna da bilo šta preduzme (bespomoćna, beznađna kultura). Iako je važno voditi računa o kulturološkim razlikama, borbe protiv korupcije ne smeju zavesti političke elite koje kulturu koriste kao izgovor za visoki nivo korupcije, dok zapravo samo štite vlastite interese.

5.1. Postkonfliktne zemlje

Postkonfliktne zemlje često se susreću s posebno velikim problemom korupcije i drugih vrsta neprimerenog postupanja u policijskim redovima. Primer je Angola, u kojoj je od 1975. do 2002. besneo građanski rat. Godine 2007. vodeća međunarodna nevladina organizacija objavila je rezultate istraživanja o postupanju policije u periodu od 2005. do 2007. i identifikovala više vrsta nedozvoljenog postupanja.²⁸ Jedan od najuobičajenijih je vezan za nespremnost policije da se odrekne nasilnih metoda rada tipičnih za ratne uslove i pređe na metode primerene mirnodopskim vremenima. Kao posledica dugotrajnog građanskog rata u Angoli nastala je situacija u kojoj je veoma malo policajaca imalo iskustva s delovanjem u miru, te je postojala duboko ukorenjena kultura nasilnog postupanja tipičnog za ratne uslove.

Lekcija koja se može naučiti iz primera Angole je da međunarodna zajednica mora uložiti više napora u sređivanje situacija u zemljama tek izašlim iz višegodišnjih sukoba nego u pružanje pomoći zemljama u kojima su konflikti bili kratkog daha i gde većina policajaca iz ličnog iskustva zna kako treba da izgleda rad u 'normalnim' (mirnodopskim) uslovima. Još jedna važna smernica za postkonfliktne zemlje je da policijsku službu treba da čine predstavnici različitih, do nedavno zaraćenih strana.

Za ostala pitanja vezana za postkonfliktne zemlje videti Tabelu 3.

Tabela 3: Razmatranja i pristupi vezani za korupciju u postkonfliktnim zemljama

Postkonfliktne zemlje			
Razmere problema korupcije	Glavni problem(i) korupcije	Značaj političkog konteksta	Proces strateške procene
<p>Veoma velike</p>	<p>Širenje na političku sferu;</p> <p>Veze s milicijskim grupama i organizovanim kriminalom umešanim u trgovinu drogom i ostalim oblicima krijumčarenja (velika zarada predstavlja pretnju policijskom integritetu) policijska brutalnost uporno favorizovanje pripadnika samo jedne etničke zajednice.</p>	<p>Ogroman; obično nedostaje politička volja; nastavak neprijateljstava podriva reformske procese; prethodni sistem uprave obično je u rasulu i zahteva napornu ponovnu gradnju.</p>	<p>Slab osećaj 'nacije'; dalekosežna državna vizija važna za pravac policijske reforme; dokument o viziji može izazvati promenu; mora se imati u vidu 'ukupna slika' zemlje.</p> <p>Potrebne široke konsultacije, u suprotnom će izostati podrška; trebalo bi uključiti stručne ljude i predstavnike javnosti.</p> <p>Korisna SWOT analiza; procena se mora odnositi i na borbu protiv organizovanog kriminala.</p>
<p>Razmere problema korupcije</p>	<p>Pristup sprovođenju promena</p>	<p>Potreba za stranom podrškom?</p>	<p>Uloga civilnog društva</p>
<p>Veoma velike</p>	<p>Sveobuhvatan; zahteva jačanje kapaciteta, s obzirom na ograničeno domaće iskustvo.</p> <p>'Odmrzavanje' će zahtevati primenu niza tehnika u okviru organizacije.</p> <p>Analiza rada snaga na terenu potrebna za identifikaciju područja koja se moraju menjati kako bi se ostvario napredak.</p> <p>U mnogim oblastima potrebno je početi od nule u radu na obuci i resursima (što zahteva pomoć sa strane).</p>	<p>Neophodna je materijalna i stručna pomoć na srednji do duži rok. Potrebni su programi ekonomskog i društvenog napretka, posebno na planu rešavanja konflikata.</p>	<p>Od suštinskog značaja za obezbeđivanje podrške za promene; neophodnost suočavanja s nasleđenim nepoverenjem javnosti, kao i s etničkim i drugim podelama, kako bi se isključila mogućnost postojanja predrasuda u procesu konsultacija, obuka i sl.</p>

U idealnim okolnostima, bezbednost u postkonfliktnim zemljama garantuju domaće policijske snage. Ipak, u ranim fazama nakon konflikta često je neophodno da ovaj zadatak obavljaju međunarodne snage, jer domaća policija može biti korumpirana, nesposobna, nasilna, ili sve od navedenog,²⁹ a može se desiti i da ne postoji. U prvim danima posle konflikta odgovornost za domaću bezbednost najčešće preuzimaju spoljne *vojne* snage – obično UN ili NATO.

Ukoliko spoljne snage žele da stvore poverenje na nepoznatom terenu, mora biti očigledno da deluju na dosledan i zakonit način. Jedan od uobičajenih problema je da pripadnici stranih policijskih snaga imaju daleko viša primanja od lokalnih, a ponekad ih koriste na neodgovarajući način. Postoje dokazi da su neki od pripadnika Međunarodnih policijskih snaga u Bosni i Hercegovini pospešili prostituciju i trgovinu ljudima u toj zemlji plaćajući cene visoke po lokalnim standardima.³⁰ Njihovo ponašanje uznemirilo je lokalno stanovništvo i smanjilo poverenje i poštovanje prema policiji.

Spoljne policijske službe moraju nastojati da se zbliže s lokalnom javnošću, što je moguće učiniti i kroz delovanje komunalne policije. Uz očigledne praktične prednosti (poznavanje lokalnog jezika i tradicije), mora se graditi uzajamno poverenje. Međunarodne organizacije koje nastoje da izgrade delotvorne i zakonite institucije u postkonfliktnim društvima moraju uvideti značaj negativne korelacije između poverenja i nepropisnog postupanja (što je više drugog, to je manje prvog).

Pregled najvažnijih oblasti u postkonfliktnim zemljama

- Zameniti vojne tehnike obavljanja policijskog posla civilnim tehnikama.
- Obezbediti predstavljenost različitih grupa građana u policijskoj službi.
- Povećati upoznatost stranih policajaca s lokalnim običajima i problemima.

5.2. Zemlje u tranziciji

Zemlje u tranziciji su one koje prolaze kroz suštinske i brze promene nakon revolucije (nasilne ili mirne). Te promene su obično političkog i društvenog karaktera – kretanje od vrste diktature ka mladoj demokratiji.

Uobičajen problem kod zemalja u tranziciji je postojanje vremenskog jaza između pada starog režima i njegovog pravnog sistema i ustanovljavanja novog sistema, uz usvajanje novog, post -revolucionarnog zakonodavstva. Ovaj problem poznat je kao zakonodavni vakuum. Čak i nakon usvajanja novih zakona, te prve verzije pokazaće se kao neceleshodne zbog neiskustva zakonodavaca – obilovaće nejasnoćama i prazninama. Novi sistem ostaje u tranziciji sve dok se radi *na* novim pravilima, umesto *po* njima. Nedostatak jasnoće otežava legitimizaciju sistema i pogoduje razvoju korupcije. Uz to, spor ritam promena može ojačati osećaj nebezbednosti i nesigurnosti u zemlji, što utiče kako na javnost, tako i na policiju.

Sledeći problem koji se pokazao sveprisutnim u zemljama u tranziciji jeste porast kriminala, što ide ruku pod ruku s društvenim i političkim promenama. Vlasti na ovo ponekad reaguju značajnim povećanjem broja novopriljubljenih policajaca, smanjujući pritom kriterijume za prijem u službu, što se desilo u El Salvadoru (istovremeno postkonfliktno društvo i društvo u tranziciji).³¹

Za ostala pitanja vezana za zemlje u tranziciji videti Tabelu 4.

Tabela 4: Razmatranja i pristupi vezani za korupciju u zemljama u tranziciji

Zemlje u tranziciji			
Razmere problema korupcije	Glavni problem(i) korupcije	Značaj političkog konteksta	Proces strateške procene
Veoma velike	<p>Uticaj starog režima i odanost nekih struktura tom režimu ugrožavaju istinske promene; sitne iznude; veze s organizovanim kriminalom; brutalnost policije; rasprostranjena korupcija.</p>	<p>Ogroman; zbog elite korumpirane u bivšem režimu obično nedostaje politička volja; posledica - nedostatak poverenja javnosti u vladine institucije.</p> <p>Potrebne široke reforme u sistemu upravljanja.</p>	<p>Dokument o viziji može izazvati promenu; mora se imati u vidu 'ukupna slika' zemlje.</p> <p>Potrebne široke konsultacije, u suprotnom će izostati podrška; trebalo bi uključiti i stručne ljude i predstavnike javnosti.</p> <p>Korisna SWOT analiza na organizacionom nivou. (Videti glosar & drugo i deveto poglavlje).</p>
Razmere problema korupcije	Pristup sprovođenju promena	Potreba za stranom podrškom?	Uloga civilnog društva
Veoma velike	<p>Sveobuhvatan; zahteva jačanje kapaciteta, s obzirom na ograničeno domaće iskustvo.</p> <p>'Odmrzavanje' će zahtevati primenu niza tehnika u okviru organizacije.</p> <p>Analiza rada snaga na terenu potrebna za identifikaciju područja koja je potrebno menjati kako bi se ostvario napredak.</p> <p>Potrebno u proces ugraditi podsticaj na promene – npr. nagraditi pristanak na</p>	<p>Postoji potreba prvenstveno za ekspertskom pomoći, dok je potreba za materijalnom pomoći nešto manja nego u zemljama u razvoju i postkonfliktnim zemljama.</p>	<p>Od suštinskog značaja za obezbeđivanje podrške za promene; neophodnost suočavanja s nasleđenim nepoverenjem javnosti.</p>

	bezbedonosnu proveru, pohađanje obuke. Resursi namenjeni za obuku mogu biti modifikovani i prilagođeni reformskom procesu.		
--	---	--	--

U postkomunističkim zemljama u tranziciji, na korupciju u policijskim redovima utiču tri dodatna faktora. Prvo, za razliku od zemalja u tranziciji u Latinskoj Americi, Južnoj Evropi i Južnoj Africi, postkomunističke zemlje moraju da promene kako politički, tako i ekonomski sistem; u kratkom vremenskom periodu trebalo bi da pređu s ekonomije koja je prevashodno u državnom vlasništvu i centralno planirana na ekonomiju mahom u privatnom vlasništvu, zasnovanu na tržišnim principima. U većini zemalja ovu tranziciju je pratila veoma sumnjiva akumulacija bogatstva, kao i značajno produbljena ekonomska nejednakost, što je za posledicu imalo duboke otpore, jer su 'gubitnici' postkomunističke tranzicije verovali da su se 'dobitnici' obogatili zahvaljujući kriminalnim aktivnostima. Mnogi policajci znaju iz svog posla da je deo novog bogatstva stečen na neprimeren i često očigledno nezakonit način.

Drugo, u većini komunističkih zemalja postojale su glomazne tajne policijske službe. Nakon pada komunizma veliki broj pripadnika tajne policije izgubio je svoje položaje. Nove vlade pokazale su odlučnost da se distanciraju od fizičkog i psihičkog terora prošlog sistema. Stoga su mnogi nekadašnji policajci postali ogorčeni i podložni izazovnim ponudama; bili su zanimljivi kriminalnim grupama zbog insajderskog poznavanja policijskog posla, obučenosti u rukovanju oružjem i pristupa oružju.

Treće, postkomunističke zemlje u tranziciji iskusile su 'moralni vakuum' nakon pada komunizma. U Latinskoj Americi i diktaturama Južne Evrope autoritarne vođe najčešće nisu nastojale da uguše verske organizacije i društvene institucije osnovane van vlade. Za razliku od njih, u komunističkim državama propagirani su "socijalistička ideologija i moral" u svim životnim aspektima. Religija i svaki formalizovan vid morala van zvaničnih državnih uverenja odlučno su obeshrabrivani. Padom države pao je čitav ideološko-moralni sistem. Ovim moralnim vakuomom dodatno se objašnjavaju osobenosti korupcije u zemljama u tranziciji; važno je toga biti svestan pri sačinjavanju delotvorne antikorupcijske strategije.

Nije sve probleme zemalja u tranziciji lako rešiti, ali ukoliko je elita voljna da se angažuje, pomoć stranih agencija može olakšati promene. Strane agencije mogu pomoći na polju odgovorne uprave, gradnje institucija i stvaranja tržišne ekonomije kojom dominira privatna svojina. Elite zemalja u tranziciji trebalo bi obeshrabriti u mogućem nastojanju da opravdaju sticanje bogatstva kriminalnim ili kvazi kriminalnim aktivnostima. Međunarodne agencije mogu usloviti pristupanje zemalja u tranziciji željenim organizacijama (kao što je EU) suzbijanjem korupcije, što se pokazalo kao jedna od delotvornih metoda i na planu borbe protiv korupcije u policijskim redovima.

Pregled najvažnijih oblasti u zemljama u tranziciji

- Biti svestan rupa u zakonu koje vode nepropisnom postupanju.
- Biti svestan potencijalnih opasnosti od brzog rasta policijske službe.
- Biti svestan faktora koji bi mogli udaljiti nove i stare pripadnike policijskih snaga.

5.3. Zemlje u razvoju

Policijske službe u zemljama u razvoju najčešće deluju u lošim radnim uslovima i s nedovoljnim resursima. Pravna klima u kojoj postoje obično nije dovoljno razvijena.

Kao i u većini zemalja u tranziciji (posebno postkomunističkih), i u zemljama u razvoju nema jakog civilnog društva; mediji su, na primer, obično pod kontrolom elite. Uzimajući to u obzir, međunarodna zajednica je najčešće ta koja se na delotvoran način bori s korumpiranom elitom, što može dovesti do pozitivnih promena na nižim nivoima, uključujući tu i policijske službe.

Tabela 5: Razmatranja i pristupi vezani za korupciju u zemljama u razvoju

Zemlje u razvoju			
Razmere problema korupcije	Glavni problem(i) korupcije	Značaj političkog konteksta	Proces strateške procene
Veoma velike	Partijska pripadnost i nepotizam; sitne iznude (za saobraćajne prekršaje); veze s organizovanim kriminalom. Rasprostranjena korupcija (policijsko rukovodstvo).	Ogroman; obično nedostaje politička volja; nepoznavanje formalnih upravljačkih mehanizama. Očita korupcija na najvišem nivou ukazaće zaposlenima u policiji i ostalim vladinim institucijama da se ova pojava toleriše; neohodne su značajne promene načina upravljanja kako bi se podržala reforma policije (kao i sudstva, tužilaštva, sudova).	Dokument o viziji može izazvati promenu; mora se imati u vidu 'ukupna slika' zemlje. Potrebne široke konsultacije, u suprotnom će izostati podrška; trebalo bi uključiti stručne ljude i predstavnike javnosti. Korisna SWOT analiza na organizacionom nivou. (Videti glosar & drugo i deveto poglavlje).

Razmere problema korupcije	Pristup sprovođenju promena	Potreba za stranom podrškom?	Uloga civilnog društva
Veoma velike	<p>Sveobuhvatan; zahteva jačanje kapaciteta, s obzirom na ograničeno domaće iskustvo.</p> <p>‘Odmrzavanje’ će zahtevati primenu niza tehnika u okviru organizacije.</p> <p>Analiza rada snaga na terenu potrebna za identifikaciju područja koja je potrebno menjati kako bi se ostvario napredak.</p> <p>Potrebno u proces ugraditi podsticaj na promene – npr. nagraditi pristanak na bezbedonosnu proveru, pohađanje obuke.</p> <p>Resursi namenjeni za obuku mogu biti modifikovani i prilagođeni reformskom procesu.</p>	<p>Neophodna je materijalna i stručna pomoć.</p> <p>U cilju smanjenje strukturalnih uzroka korupcije, potrebno je smanjiti društvene i ekonomske nejednakosti.</p>	<p>Potrebno je razviti najčešće slabo civilno društvo; veoma je važno izgraditi podršku za promene i održivu, odgovornu policiju.</p> <p>Zahtevi od ovog sektora su od suštinskog značaja; obrazovne kampanje za javnost mogu odigrati veliku ulogu; vidljiva poboljšanja rada policije vode jačanju poverenja u javnosti; ustanoviti sistem za žalbe građana, kao i sistem delotvorne zaštite svedoka i doušnika.</p>

Uz sve navedeno, obrazovni nivo policajaca u mnogim zemljama u razvoju je nizak. Jedna od političkih posledica te činjenice je da tehnike kojima se prenose etičke poruke ponegde ne mogu biti u pismenoj formi, jer su neki policajci nepismeni.

Pregled najvažnijih oblasti u zemljama u razvoju

- Razmotriti najbolje načine za promovisanje vladavine prava.
- Razmotriti načine za promovisanje civilnog društva, posebno u vezi s praćenjem rada policije.
- Razmotriti najbolje načine za poboljšanje obrazovnih kvalifikacija policajaca, kao i načine za prenošenje antikorupcijskih poruka nepismenim policajcima, tamo gde za to postoji potreba.
- Strane agencije trebalo bi da su upoznate s domaćom kulturom i tradicijom, ali i otporne na argumente da je nepropisno postupanje ‘normalno’ i ‘deo naše kulture’.

5.4. Razvijene zemlje

Javnost u razvijenim zemljama najčešće je manje tolerantna kad je reč o korupciji u policijskim redovima. Policijski kadar u ovim zemljama po pravilu se regrutuje na osnovu kvalifikacija i sposobnosti, a plaćeni su dobro i redovno. Postoji, takođe, uverenje da kulture razvijenih zemalje prihvataju vladavinu prava. Brojni primeri korupcije u policijskim redovima u razvijenom svetu, u poslednjih nekoliko decenija, međutim, pokazuju da je ona prisutna i u najimućnijim demokratijama.

Tabela 6: Razmatranja i pristupanje korupciji u razvijenim zemljama

Razvijene zemlje			
Razmere problema korupcije	Glavni problem(i) korupcije	Značaj političkog konteksta	Proces strateške procene
Variraju (od izolovane do sistemske)	Obično vezani za trgovinu narkoticima.	Veliki; moguća potreba za zakonskim promenama; politička volja može predstavljati problem.	Već izvedena u većini zemalja; najveće probleme obično identifikuju mediji; i dalje se sačinjavaju procene rizika u sferama osetljivim na korupciju.
Razmere problema korupcije	Pristup sprovođenju promena	Potreba za stranom podrškom?	Uloga civilnog društva
Variraju (od izolovane do sistemske)	Sveobuhvatan, oslonjen na postojeće analitičke kapacitete. Potreba za postavljanjem transformativnog rukovodstva (nije uvek eksplicitno izražena).	Ne postoji.	Važna; osnivanje konsultativnih odbora koji se bave pitanjima javne bezbednosti i žalbenim mehanizmima garantuje javnu odgovornost.

Na žalost, uprkos različitim ranim analizama – npr. izveštajima o korupciji u policijskim redovima u Njujorku³² i Filadelfiji (Kriminalistička komisija Pensilvanije, 1974.) – i različitim predlozima vezanim za borbu protiv korupcije u policijskim redovima, brojni nedavni primeri korupcije u policijskim redovima dokazuje da je ovaj problem u zapadnim demokratijama još daleko od rešenja. Dok raspoloživi dokazi pokazuju da je stopa korupcije u policijskim redovima u razvijenim zemljama opšte uzevši niža nego u ostalim zemljama, činjenica da je ima dovoljno za osnivanje skupih i sporih istražnih komisija pokazuje da je na ovom planu i u razvijenim zemljama ostalo još mnogo nedovršenog posla. Iako su ukupne stope policijskih prestupa u nerazvijenijim i nestabilnijim zemljama naoko više nego u razvijenom svetu, tu je najčešće u pitanju sitna korupcija (npr. u saobraćajnoj policiji). Ako bi se relativno beznačajna dela korupcije uklonila iz ukupne slike, razlika između razvijenih i drugih zemalja bila bi manje izražena.

Paradoks je da je možda upravo kultura vladavine prava najvažniji faktor kojim se objašnjava korupcija u razvijenim zemljama; u kombinaciji s rastućim javnim razumevanjem socijalnih problema, ovo može biti izvor frustracije za policajce koji žele da za počinjena krivična dela počinioci dobiju onolike kazne kolike, po mišljenju tih policajaca, zaslužuju.

Pregled najvažnijih oblasti u razvijenim zemljama

- Usredsrediti se na argumente koje policija koristi u odbrani tzv. 'korupcije iz plemenitih pobuda'.
- Usredsrediti se na one aspekte privatizacije koji bi mogli podstaći korupciju u policijskim redovima.

6

Uspešne antikorupcijske strategije

U ovom odeljku prvog poglavlja navedene su dve uspešne antikorupcijske strategije – dugoročni, koordinirani akcioni planovi, već isprobani i procenjeni.

6.1. Singapur

Singapur je zemlja koja se obično pominje kao primer veoma uspešne u smanjenju sveprisutne korupcije (kako opšte, tako i korupcije u policijskim redovima) i očuvanju ostvarenih rezultata. Stoga je navodimo kao primer dobre prakse. Prema većini istraživanja korupcije u ovom regionu, Singapur je već godinama najmanje korumpirana od svih azijskih zemalja, a spada i među najmanje korumpirane zemlje u svetu. Stoga je važno razmotriti mere koje su tamo usvojene za smanjenje korupcije u policijskim redovima.

Može se reći da za uspeh Singapura postoje četiri razloga.³³ Prvi je politička volja – posvećenost vlade; to je svakako najznačajniji razlog za uspešnost antikorupcijskih mera. Drugi su plate i uslovi rada, treći – način odabira i regrutovanja, a četvrti - obuka i socijalizacija. To su ključni elementi sigapurske strategije.

Vlasti Singapura su zaključile da će policajci biti manje podložni primanju mita ako se poslodavac prema njima valjano odnosi. Godine 1972. nakon objavljivanja predloga Platnog odbora Li Su An, mlađi policajci ne samo da su dobili značajne povišice plate (dvadeset do dvadeset pet posto), već i besplatnu medicinsku negu, a onima koji su u braku omogućen je besplatan smeštaj. Uz to je jasno naglašeno da policajcima više nije dozvoljeno obavljanje još nekog posla van policijske službe.

Policijske snage Singapura (engl. SPF) nisu se pokazale u potpunosti imunim na korupciju. Godine 1999. grupa od sedamnaest policajaca optužena je za učešće u slučaju Ah Long Sana (Ah Long San bavio se pranjem novca). Ovaj slučaj osvetlio je još jednu karakteristiku singapurskog pristupa – brzu reakciju. U istoj godini kad je slučaj izašao na svetlo dana, Policijske snage Singapura uvele su obuku o vrednostima za sve svoje policajce. Policijske snage Singapura usvojile su i praksu kojom se može pohvaliti mali broj drugih policijskih službi: umesto da govore o korupciji u policijskim redovima na apstraktan način, Policijske snage Singapura imenuju i posramljuju korumpirane policajce. Slučajevi iz života daju opštoj analizi dodatne detalje i realan okvir.³⁴

Činioci uspeha u Singapuru

1. Politička volja.
2. Dobre plate i radni uslovi.
3. Razrađen proces selekcije, uključujući proveru kandidatove biografije.
4. Dobro osmišljen proces obuke i socijalizacije, uključujući sistem 'imenuj i posrami'.

6.2. Hong Kong

Hong Kong je još jedan primer 'države' (inicijalno kolonije Ujedinjenog Kraljevstva, sada posebnog regiona NR Kine) koja se pokazala izuzetno uspešnom u suzbijanju korupcije, uključujući i korupciju u policijskim redovima. Mada se u komparativnim studijama korupcije ne kotira tako visoko ka Singapuru, i dalje spada među najmanje korumpirane delove Azije.

U nastojanju da stanu na put na izgled nesavladivoj korupciji, vlasti Hong Konga su 1974. godine osnovale Nezavisnu antikorupcijsku komisiju. Komisija je osnovana nakon masovnih demonstracija održanih 1966. i 1973. godine, kada je javnost Hong Konga zahtevala od vlasti da obuzdaju korupciju, posebno u policijskim službama. Godine 1973. javnost se pobunila protiv korupcije u policijskim redovima u vreme istrage protiv visokog policijskog zvaničnika koji je stekao bogatstvo u nesrazmeri sa svojim primanjima i bio optužen za korupciju. Pobegao je iz Hong Konga pre završetka istrage, izazivajući bes javnosti. S namerom da reše ovaj problem i ustanove delotvornost antikorupcijskih zakona donetih 1971. godine, vlasti Hong Konga osnovale su istražnu komisiju koja je, potom, preporučila ustanovljavanje novog tela, odvojenog od policije i svih državnih agencija, koje će preuzeti odgovornost za istraživanje slučajeva korupcije. Tako je upravo korupcija u policijskim redovima dovela do stvaranja jednog od najuglednijih antikorupcijskih tela na svetu, Nezavisne antikorupcijske komisije Hong Konga.

U godini kada je uprava nad Hong Kongom s Ujedinjenog Kraljevstva prenesena na NR Kinu, Bertran d' Spevil,³⁵ bivši načelnik Nezavisne antikorupcijske komisije, pisao je o lekcijama naučenim iz gotovo četvrt veka rada Komisije.

Naučene lekcije iz Hong Konga

- Politička odlučnost da se korupciji stane na put.
- Čvrst antikorupcijski zakonski okvir koji pokriva i manje prekršaje, praćen podzakonskim aktima, daje široka istražna ovlašćenja i sadrži zaštitne mere za doušnike.
- Dosledna i celovita strategija koja obuhvata istragu, prevenciju i edukaciju.
- Aktivna saradnja sa zajednicom.
- Adekvatno i stalno finansiranje.
- Volja da se borba protiv korupcije nastavi.

Važno je, takođe, ponoviti da je u Hong Kongu osnovana *nezavisna* antikorupcijska agencija; ne može se prepustiti policiji da istražuje samu sebe.

7

Zaključci i naučene lekcije – prvo poglavlje

Lekcije koje se mogu izvući iz ovog poglavlja i s njim vezanih studija sažete su u sledećoj tabeli:

Lekcija 1	<p>Uporedne analize pokazuju da je ideja univerzalnog pristupa pogrešna. Dok neki aspekti korupcije i nepropisnog postupanja u policijskim redovima naizgled jesu sveprisutni, ima i onih koji su jedinstveni za određene kontekste i kulture (ili su u njima češće prisutni). Razvijenim zemljama, na primer, ne trebaju strane policijske snage koje održavaju javni red i mir i grade nov sistem, kakav je slučaj u postkonfliktnim zemljama, ali se češće susreću sa 'korupcijom iz plemenitih pobuda' nego neka druga društva.</p> <p><i>Rizici</i> – Model koji odgovara jednoj vrsti sistema primenjuje se na neodgovarajući način u drugoj vrsti sistema.</p> <p><i>Potencijalne prepreke</i> – Prevaziđeno uverenje da postoji samo jedan 'pravilan' način za rešavanje problema.</p>
Lekcija 2	<p>Postoji potreba za daleko intenzivnijim podizanjem svesti – obrazovanjem – među policajcima o tome koliko štete korupcija i druge vrste neprimerenog postupanja nanose društvu i koliko ozbiljan bezbedonosni rizik predstavljaju. Nije dovoljno saopštiti policajcima koje vrste postupaka su nedopustive; moraju razumeti i <i>zašto</i> je to tako.</p> <p><i>Rizici</i> – Seminari i drugi tipovi edukacije previše su formalni i nedovoljno zanimljivi, a ponekad ih vode osobe koje predstavnici ciljne grupe smatraju nekvalifikovanim, te policija na kraju glavnu poruku ne prihvati i ne internalizuje.</p> <p><i>Potencijalne prepreke</i> – Troškovi; otpor i cinizam policajaca.</p>
Lekcija 3	<p>Potrebno je dodatno psihološko i etičko testiranje policajaca – na samo pri zapošljavanju, već i kroz čitavu njihovu karijeru. Dok bi psihološke testove trebalo sačiniti tako da otkriju mane kao što su sklonost ka nasilju, nepoštenje i dr., etički test trebalo bi da odredi koliko su uspešni (ili neuspešni) programi resocijalizacije usmereni na etička pitanja.</p> <p><i>Rizici</i> – Loše sačinjeni testovi mogu dovesti do dvosmislenih i/ili bezvrednih rezultata; nesenzibilisana testiranja mogu kod policajaca stvoriti otpor.</p> <p><i>Potencijalne prepreke</i> – Nedostatak psihologa s odgovarajućim kvalifikacijama koji bi sprovodili ova testiranja; otpor iskusnih policajaca.</p>

Lekcija 4	<p>Postoji potreba za usmerenijom i delotvornijom procenom rizika za koju su zaduženi borci protiv korupcije u policijskim redovima, kao i potreba za usvajanjem konkretnih mera sačinjenih u cilju smanjenja rizika od korupcije tamo gde on očitno postoji. Jedna od oblasti na koje bi vlasti trebalo da obrate pažnju je rad specijalnih jedinica osnovanih sa zadatkom da prate i sprečavaju kriminalne radnje koje vode sticanju velikih finansijskih dobiti, kao što je slučaj sa svakom vrstom trafikinga.</p> <p><i>Rizici</i> – Otuđivanje poštenih i izuzetno sposobnih policajaca odnosom u kom bivaju optuženi da su skloniji korupciji od njihovih kolega.</p> <p><i>Potencijalne prepreke</i> – Procena rizika koju sprovode nedovoljno kvalifikovani i iskusni ocenjivači.</p>
Lekcija 5	<p>Pogrešno je očekivati od policijskih službi da na adekvatan način nadgledaju same sebe; ovo posebno važi za ozbiljnije vrste korupcije i neprimereno postupanje. Države koje se ozbiljno bore protiv korupcije u policijskim redovima moraju osnovati i očuvati istinski nezavisne antikorupcijske komisije.</p> <p><i>Rizici</i> – Nedovoljna obrazloženost opravdanosti potrebe za osnivanjem nezavisne komisije, što može uzrokovati nezadovoljstvo u policiji.</p> <p><i>Potencijalne prepreke</i> – Mogu se javiti teškoće u pronalaženju odgovarajućih ljudi za rad u komisiji – dovoljno stručnih, iskusnih i istinski nezavisnih od policije i/ili političkih vlasti.</p>
Lekcija 6	<p>Važno je da vlasti reaguju čim otkriju problem. Brza reakcija je ključ veoma uspešnog singapurskog pristupa.</p> <p><i>Rizici</i> – U nastojanju da brzo reše problem, vlasti mogu sprovesti nedovoljno detaljnu istragu i doći do ishitrenih zaključaka koji bi bili drugačiji – primereniji – da je bilo više vremena za razmatranje.</p> <p><i>Potencijalne prepreke</i> – Pronalazak odgovarajućih ljudi u kratkom vremenskom roku za Radnu grupu za brzo reagovanje.</p>
Lekcija 7	<p>Mora postojati više interakcije između policije i građanstva, kao i između policije i sudstva, kako bi se sa svih strana povećalo razumevanje i poverenje.</p> <p><i>Rizici</i> – U manjem broju slučajeva više interakcije može kao ishod imati lošije odnose i razumevanje između policije, sudstva i građanstva.</p> <p><i>Potencijalne prepreke</i> – Otpor policije prema kritici javnosti, pri susretima 'licem u lice'. Otpor sudstva prema kritici policajaca.</p>

<p>Lekcija 8</p>	<p>Tehnologija – uključujući kompjuterski softver, CCTV (kamere za nadzor) i kompjuterski povezane kamere – neprestano napreduje, što bi policijske službe trebalo da koriste što je više moguće kroz nabavku najsavremenije opreme (ukoliko im, naravno, to dozvoljavaju finansijska sredstva).</p> <p><i>Rizici</i> – Loš softverski dizajn; otpor prema sistemima nadzora, ukoliko nisu dovoljno jasno obrazloženi i opravdani; nepravilna upotreba tehnologije, posebno kad je u pitanju pravo policajaca na privatnost.</p> <p><i>Potencijalne prepreke</i> – Troškovi i raspoloživost; nedovoljan broj dobro obučanih ljudi koji bi primenili instaliranu tehnologiju.</p>
<p>Lekcija 9</p>	<p>Istraživanje pokazuje da je pažljiv odabir naziva aktivnosti i programa važan segment suzbijanja korupcije. Na primer, policajci obično bolje reaguju na ‘program očuvanja integriteta’ nego na ‘antikorupcijski program’, jer prvi naziv zvuči konstruktivnije i manje je vezan za kaznenu politiku. Takođe, valja povesti računa o naslovljavanju asocijativnih formulara (formulara u kojima se navode prve asocijacije na neki termin ili pojavu).</p> <p><i>Rizici</i> – Korišćenje pozitivnijeg naziva može otupiti oštricu delotvornosti nekog programa ili pristupa; jezik mora da odrazi suštinu i maksimizira uticaj poruke.</p>
<p>Lekcija 10</p>	<p>Najznačajniji faktor u svakom nastojanju da se smanji korupcija u policijskim redovima, kao i ostale vrste neprimerenog postupanja, jeste politička volja. Politička volja je neophodan, ali ne i jedini uslov; bez zadovoljavajućih državnih kapaciteta koji bi podržali političku volju, sama politička volja pokazaće se nedovoljno jakom da poboljša ponašanje u policijskim redovima. Borba protiv policijske korupcije nikad nije ‘jednokratna’, jednom za svagda završen proces. Države s ozbiljnom namerom da smanje i suzbiju korupciju u policijskim redovima moraju prihvatiti dugoročan pristup. Kratkoročne taktike ponekad su pogodne za određene vrste prestupa, ali uspešna borba protiv korupcije zahteva trajnu strategiju i stalnu budnost.</p> <p><i>Rizici</i> – Sindrom “dečaka koji je vikao: ‘Vuk!’” (lideri koji često najavljuju usvajanje mera za suzbijanje korupcije u policijskim redovima i drugih vrsta neprimerenog postupanja, a potom od njih odustanu zbog nedostatka podrške), čime se podriva poverenje javnosti u državu.</p> <p><i>Potencijalne prepreke</i> – Neadevatno finansiranje; otpor državne birokratije.</p>

Poglavlje 1 ■ Uvod: Korupcija i policijski rad

Kakva je vaša reakcija nakon čitanja ovog poglavlja? Jeste li u ovom poglavlju pronašli neke nove informacije koje biste mogli iskoristiti u cilju poboljšanja vaše policijske službe? Ima li promena koje bi se mogle sprovesti u vašoj policijskoj službi?

Tabela koja sledi pomoći će vam da odgovorite na ova i druga pitanja. Potrebno je izvršiti osnovnu procenu kako bi ste lakše ocenili situaciju u vašoj službi, odredili da li je potrebno uvesti neke promene - ako jeste, koje i kako ih sprovesti. Za celishodniji pristup i primenu koncepata naučenih iz ovog poglavlja trebalo bi organizovati obuke. Uz to, ne bi bilo zgoreg zatražiti pomoć domaćih i stranih eksperata za borbu protiv korupcije.

PITANJA	KAKO SE REŠITI SLABOSTI?	ŠTA ČINITI?
Jesmo li izvršili procenu sopstvene izloženosti korupciji i neprimerenom postupanju?	Ako nismo, možemo: <ul style="list-style-type: none"> • Sačiniti procenu situacije u skladu sa sadržajem iznesenim na str... ovog poglavlja • Utvrditi gde postoje problemi • Opredeliti se za odgovarajuće korake • Podići svest o ovim pitanjima 	<ul style="list-style-type: none"> • Razmeniti mišljenja • Osnovati radnu grupu • Održati radionicu • Konsultovati se sa spoljnim ekspertom • Ukoliko je to moguće, sprovesti istraživanje javnog mnjenja, analizirati postojeće pritužbe i povezati se s drugim policijskim službama u cilju razvitka i učenja iz najboljih praksi.
Da li policajci u našoj službi smatraju neka korumpirana i neprimerena dela prihvatljivim?	Ako je odgovor potvrđan: <ul style="list-style-type: none"> • Proceniti koja se korumpirana i neprimerena dela smatraju prihvatljivim • Odrediti koji policajci/jedinice su u pitanju • Definisati razlog za ovakve stavove • Pripremiti i primeniti ispravke 	
Jesmo li jasno definisali šta je korupcija, kao i šta su druge vrste neprimerenog postupanja? (videti poglavlja 2, 5 & 7)	Ako nismo, možemo: <ul style="list-style-type: none"> • Analizirati postojeće zakonodavstvo i propise • Ustanoviti neophodna pravila i smernice • Preneti ih policajcima • Osvojiti njihovo poštovanje i kažnjavati nepropisno postupanje • Prilagoditi kontrolni sistem i istražne procedure 	

<p>Jemo li razvili, ili, imamo li u planu da razvijemo etičnu policijsku službu?</p>	<p>Ako nismo, možemo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proceniti situaciju • Identifikovati gde prvo preduzeti korake • Sačiniti akcioni plan (poglavlja 2, 4 & 8) 	
<p>Kako da izvučemo korist iz naučenih lekcija, predstavljenim na str. 52–54?</p>	<p>Možemo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utvrditi šta je korisno za našu policiju • Proceniti kako bi ove lekcije mogle biti primenjene • Integrisati elemente u akcioni plan, u cilju stvaranja etične policijske službe. 	

2

2 POGLAVLJE

Vrednosti, pravila i ponašanje

■ Erik Kobut

1

Uvod u Poglavlje 2

U ovom poglavlju proučava se upravljanje zasnovano na vrednostima - kako ga iskoristiti kao delotvoran instrument u suzbijanju korupcije u policijskim redovima. Fokus će biti na vrednostima, pravilima i ponašanju u policijskom poslu, i kako ih iskoristiti na način koji će doprineti suzbijanju korupcije.

Poglavlje je strukturirano na sledeći način:

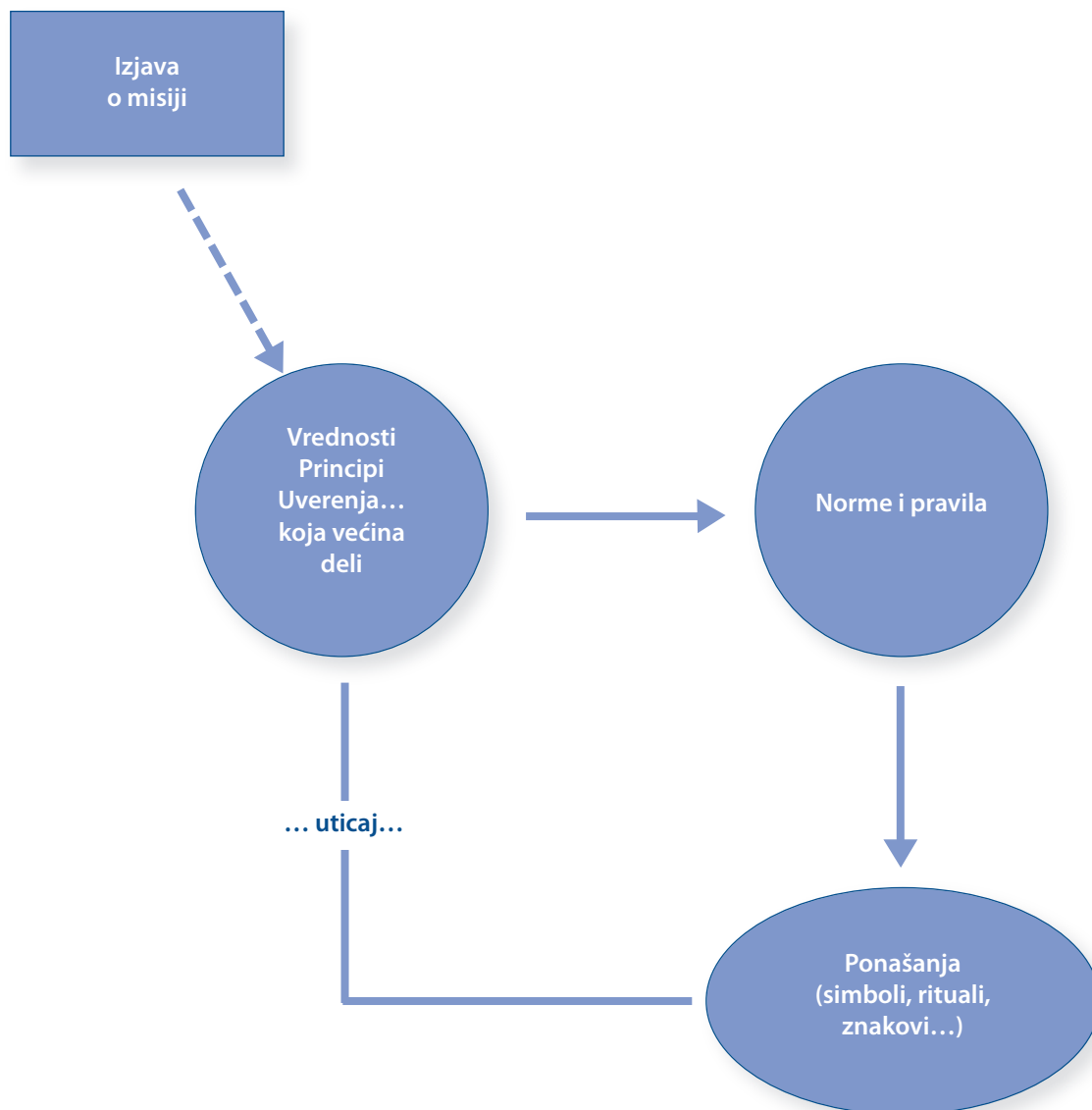
- U **Uvodu** se definišu koncepti organizacione kulture, vrednosti i kodeksa. Ovo će čitaocu pomoći da razume proces potreban za očuvanje integriteta i sprečavanje korupcije.
- U **drugom delu** se iznose argumenti o tome zašto su vrednosti, pravila i ponašanje važni za borbu protiv korupcije.
- U **trećem delu** predstavljen je postupan proces integrisanja kulture u borbu protiv korupcije.
- U **četvrtom delu** razmatra se značaj organizacione kulture u borbi protiv korupcije u konkretnom kontekstu, uz iznošenje primera iz stvarnog života.
- U **zaključku** je navedeno nekoliko preporuka za promenu organizacione kulture u cilju borbe protiv korupcije.

1.1. Šta je organizaciona kultura?

U ovom poglavlju *kultura* je definisana kao matrica osnovnih pretpostavki (vrednosti, osnovnih principa) koje je razvila određena grupa ljudi učeći kako da reši problem prilagođavanja spoljašnjem svetu, kao i integracije u sopstvenoj sredini. Razvoj ovih vrednosti i osnovnih principa (u praktičnim situacijama) kroz vreme se pokazao dovoljno svrsishodnim da bude proglašen pravilnim načinom delovanja i prihvaćen kao pravilo koje će biti prenošeno novim članovima grupe.³⁶

Definicija *organizacione kulture* podrazumeva principe ustanovljene na osnovu organizacionih ciljeva (npr., policijske misije). Ovi se principi poštuju u okviru jedne organizacije i razvijaju se kroz istoriju. Stoga se kultura uči i iskazuje kroz verovanja, vrednosti, norme, materijalne 'artefakte' i verbalno i neverbalno izražavanje. Među ovim dimenzijama postoji stalna interakcija; njihovo funkcionisanje prikazano je na Grafikonu 1.³⁷

Kultura nije statična. Menja se kroz vreme, dolaskom novih izazova i ograničenja. Članovi organizacije reaguju prihvatanjem novih radnih metoda i novih oblika ponašanja. Nova rešenja se pronalaze, testiraju i, ukoliko je potrebno, integrišu u kulturu.

Grafikon 1: Interaktivne dimenzije organizacione kulture


Vrednosti su opšte i apstraktne; vezane su za opšte principe koje jedna organizacija smatra bitnim. Za svakog člana organizacije te vrednosti su smernice koje sledi u misli i delu. Izbor vrednosti zavisi od osobina organizacije, kao i od njene misije. Veza između misije i vrednosti organizacije u policijskoj službi proističe iz jakog osećaja policajaca za misiju i njihovog poistovećivanja s institucijom policije.

Izjava o misiji je kratak i lako razumljiv tekst koji definiše misiju, viziju i vrednosti organizacije. Ove vrednosti rezultiraju normama i pravilima koja su usko vezana, ali ne i istovetna. *Pravilom* se određuje šta treba uraditi, primeniti ili poštovati (npr. policajac ne sme prihvatiti poklon, a za uzvrat nekom pružiti pomoć), dok *norma* jednostavno odražava uobičajene ili postojeće situacije (npr. korupcija nije kompatibilna s policijskim poslom).

Ovakve norme i pravila uslovljavaju *ponašanje*. Policajci će u svom svakodnevnom radu pravilno primenjivati norme i pravila ukoliko su norme i pravila jasno i valjano definisani. Izbor i delotvornost različitih elemenata su odgovornost svake policijske organizacije. Organizacije mogu potražiti inspiraciju u nekoliko preporuka međunarodnih institucija (videti 'Dodatne resurse').

1.1.2. Kodeksi propisnog postupanja

Vrednosti i principi kulture i subkultura neke organizacije odražavaju se u normama i ponašanju kroz kodekse propisnog postupanja – pomoću smernica, uputstava i/ili etičkih kodeksa, deontoloških kodeksa ili disciplinskih kodeksa.

Profesionalni kodeksi etike, deontologije i postupanja obično se koriste uporedno kada su u pitanju etika i etično postupanje. U frankofonim zemljama obično se koristi termin 'déontologie', dok u anglosaksonskom svetu koriste termin 'etika'. U ovim Uputstvima koristićemo termin "kodeks propisnog postupanja", što je mešavina svih pomenutih koncepata.

Deontološki kodeks razlikuje se od etičkog – "ono što je stalno, pitanje je morala i etike, a ono što je neizvesno, pitanje je *deontologije*."⁵⁹ Što se tiče korupcije, deontološki kodeks mahom naglašava ono što mora/ne sme da se učini kako bi neko delovao s integritetom. Etički kodeks bavi se ličnim ponašanjem i predstavlja obavezu koju neka organizacija dobrovoljno preuzima kako bi primenjivala određene principe u sprovođenju svojih aktivnosti (videti definiciju OECD-a).

U praksi je teško napraviti razliku između različitih tipova kodeksa propisnog postupanja. Važno je poznavati različitu prirodu ovih kodeksa: neki su reaktivnije (npr. disciplinski kodeks), a neki proaktivnije prirode (etički i deontološki).

Svi ovi različiti tipovi kodeksa propisnog postupanja bave se korupcijom i mogu biti međusobno komplementarni. Policijska služba ne može se boriti protiv korupcije samo etičkim, ili samo disciplinskim kodeksom. Znači li to da bi trebalo imati mnoštvo različitih kodeksa? Moguće, ali praksa nam govori nešto drugo. Kodeksi etičkog postupanja postoje u različitim formama u svim policijskim službama (zakoni, ministarski memorandum, propisi). Zavisno od njihovih osobenosti i izazova s kojima se suočavaju, neke policijske službe naglasak stavljaju na etiku, a neke na postupanje. Kombinovano rešenje ima svoje prednosti iz sledećih razloga:

- Može biti zasnovano kako na opštim konceptima (etika), tako i na konkretnim elementima (postupanje, ponašanje).
- Može biti usklađeno s nivoom razvoja određene policijske službe (npr. u postkonfliktnim zemljama, zemljama u tranziciji, zemljama u razvoju i u razvijenim zemljama). Videti Uokvireni tekst 2.
- Može biti dinamično, menjati se u svako doba bez promene osnovnog koncepta (npr. Kodeks etičkog postupanja u Kvebeku, koji je sačinjen pre dvadesetak godina i kasnije menjan).

Uokvireni tekst 1: Mešavina kodeksa zavisna je od regiona

Na Panafričkoj konferenciji ministara civilnih službi održanoj 2003. godine, Afrička opservatorija civilnih službi istakla je da se policijski kodeksi etičkog postupanja u afričkim zemljama mahom odnose na vladavinu prava, opšte obaveze ili obaveze specifične za određene službe, a ne toliko na etička pravila.

Policijska služba s niskim stepenom korupcije, koja primenjuje koncepte 'izvrsnog policijskog rada' ili decentralizacije, verovatnije će staviti naglasak na etiku nego neka visoko birokratizovana policijska služba, ili služba s visokim stepenom korupcije, čiji će kodeksi pre biti okrenuti opisivanju 'primerenog postupanja'.

Veze s ostalim poglavljima

Određene teme o kojima govorimo u ovom poglavlju detaljnije su obrađene u ostalim poglavljima:

Poglavlje 1, uvod

Poglavlje 3, organizacija

Poglavlje 5, unutrašnja kontrola

Poglavlje 8, jačanje kapaciteta i

Poglavlje 9, instrumenti.

Konkretne veze biće naznačene u tekstu.

2

Zašto su vrednosti, pravila i ponašanje važni u borbi protiv korupcije?

Kada ljudi koji su se zavetovali da štite društvo postanu izvor korupcije i zloupotrebljavaju svoja ovlašćenja za vlastitu korist, prva posledica je narušeno poverenje društva u vlast. Ponovna izgradnja poverenja između vojske, policije, vlade i onih koje bi trebalo da štite je od odlučujućeg značaja.³⁹

Cilj Odeljka 2 je da objasni zašto su vrednosti, pravila i ponašanje važni za borbu protiv korupcije u policijskim redovima. Ovde će se, takođe, razmatrati faktori koji utiču na organizacionu kulturu, kao i pretpostavka jedinstvene, unitarističke kulture. Biće ukazano na raznoliku prirodu kulture i subkulture u okviru organizacije; biće podvučeni kako pozitivni, tako i negativni aspekti policijske kulture u kojoj se specifične vrednosti, pravila i ponašanje mogu koristiti za borbu protiv korupcije u policijskim redovima. Najvažnije je razumeti da je ponovna izgradnja vrednosti, pravila i ponašanja policijskih službi sama suština oporavka poverenja između društva i policije, kao i ponovnog delotvornog funkcionisanja policijskih službi načetih korupcijom.

2.1. Promena i njen uticaj na organizacionu kulturu

Kultura svake organizacije i sistema vremenom se razvija. Ovaj razvoj može biti rezultat nekoliko spoljnih ili unutrašnjih faktora. Zavisno od promene tih faktora u organizacionoj kulturi, korupcija može biti podsticana ili kočena.

Kultura se, takođe, može menjati sporo ili brzo, kontinuirano ili fazno - zavisno od okolnosti. Važno je da takve promene (i unutrašnje i spoljne) budu identifikovane prilikom borbe protiv korupcije. Videti Tabelu 1 s primerima spoljnih i unutrašnjih faktora:

Tabela 1: Primeri spoljnih i unutrašnjih faktora

Primeri spoljnih faktora	Primeri unutrašnjih faktora
Politička odluka (npr. odluka vlade Burundija da osnuje nacionalnu policijsku službu zasnovanu na radu policije u zajednici, uz nametanje etičkog kodeksa).	Strateški izbori rukovodstva vezani za radne strukture (Ministarstvo inostranih poslova Bugarske uvelo je u rad policije sistem "rukovođenje prema ciljevima"). Razmotriti sledeće: centralizovana struktura olakšava kontrolu i jednoobraznost, dok decentralizovana struktura olakšava fleksibilnost i prilagodljivost.
Velika kriza (npr. reorganizacija belgijskih policijskih službi nakon velikih propusta u krivičnoj istrazi).	(Videti Poglavlje 3 za dodatne informacije.)

<p>Ograničenja koja nameće međunarodna zajednica (npr. borba protiv korupcije u Bugarskoj je ishod obaveznog usklađivanja sa standardima EU).</p> <p>Izveštaji o reviziji i istrazi (npr. kodeks policijske etike u Kvebeku je izmenjen nakon iznošenja zaključaka jedne od etičkih analiza).</p> <p>Evolucija društveno-ekonomske sredine i vrednosti zastupljenih u društvu (npr. građani postaju sve uključeniji i očekuju od policije da odgovara za svoje postupke).</p> <p>Postojeće pravne obaveze (npr. socijalno zakonodavstvo i zakonodavstvo vezano za uslove rada).</p> <p>Internacionalizacija zločina.</p>	<p>Raznolikost među zaposlenima (policija u Burundiju uvela je kvote za žene i određene etničke grupe).</p> <p>Sistem upravljanja resursima koji neka organizacija usvoji (participatorni ili autoritarni, zasnovan na veštinama ili na činu).</p> <p>Uloga sindikata (Jesu li uključeni? Da li je broj članova velik ili mali?).</p> <p>Budžetska ograničenja otežavaju optimizaciju i promenu.</p> <p>Razvoj antikorupcijske strategije (antikorupcijski plan Policije Kvinslenda u Australiji). Ovaj faktor, valja dodati, može biti uzrok ili posledica promene mentaliteta.</p>
--	--

2.2. Jedna ili više kultura?

Policijska služba sledi vrednosti koje mogu prevazići vrednosti subkultura. Definicija kulture ukazuje na jedinicu u kojoj svi činioци dele istovetne i dosledne ideje. Ova *unitaristička* zamisao kulture je pogrešna. Organizaciju, u stvarnosti, čine subkulture koje se manifestuju u slučaju konflikta.

Postoji najmanje tri međuzavisne kulture u svakoj organizaciji: kultura operatera (onih koji obavljaju posao), kultura inženjera (onih koji razvijaju i koriste tehnologiju) i kultura izvršilaca (onih koji vode i upravljaju procesom).

Isto važi i za policiju; policija nije homogena celina.⁴⁰ Tu su zaposleni različiti ljudi koji izvršavaju različite zadatke: istražitelji, mesna policija, specijalne interventne jedinice, patrole, administrativno osoblje itd. Podela zadataka ohrabruje stvaranje subkultura s osobenim vrednostima i normama.

Celovitost jedne organizacije neće se promeniti sve dok ovi posebni kulturni identiteti ostanu u skladu sa sveukupnim suštinskim vrednostima. Pomenuti posebni identiteti čak pozitivno doprinose raznolikosti policijskih službi, što odražava i raznolikost našeg društva. Subkulture postoje, ali ako njihove vrednosti dođu u raskorak sa suštinskim vrednostima organizacije, može nastati problem.

Snaga subkultura nastaje iz specifičnih osobenosti i sukobljenih pritisaka vezanih za ovaj posao: sveprisutna opasnost, neprijateljstvo prema policijskim snagama zbog njihove kontrolne uloge, ranjivost policajaca kad su u pitanju optužbe za neko nedozvoljeno delo, nerazumni zahtevi i neusklađena očekivanja, nesigurna funkcija i autoritet policajaca, preovlađujuće osećanje da javnost ne razume šta policija mora da 'istrpi' u kontaktima s

građanstvom, teška radna sredina, zavisnost policajaca od kolega, kako bi obavili posao i ostali bezbedni, kao i zajednička svest pripadnika policijskih snaga da je nemoguće uvek se ponašati u skladu s očekivanjima javnosti.⁴¹

Mogao bi postojati i sukob između dve nekompatibilne vrednosti (npr. kako ja, pripadnik policijskih snaga mogu ostati veran, a izdati svog pretpostavljenog? Kako ja, policijski psiholog, mogu istovremeno raditi u skladu s etičkim kodeksom psihologa, poštujući poverljivost rečenih iskaza, i u skladu s etičkim kodeksom policijske službe u kojoj sam zaposlen?). Ovo su dve paradoksalne situacije.

U cilju smanjivanja opasnosti od ovakvih situacija, potrebno je sačiniti i primeniti pravila i/ili mehanizme arbitraže ili kontrole. Moguće je, na primer, kodeksu etičkog postupanja dodati odredbu u kojoj se policajcu koji izvesti problem garantuje zaštita; zavisno od karakteristika posla, takođe je moguće navesti koji principi imaju prednost nad ostalim, ili osnovati poseban organ koji bi obezbedio ispravno tumačenje i primenu vrednosti (videti Poglavlje 4).

2.3. Pozitivni i negativni aspekti policijske kulture

Pozitivna strana policijske kulture je da organizacijska kultura u nekoj organizaciji može obezbediti moralnu podršku i generisati timski duh neophodan za delotvorno vršenje policijske uloge i za obavljanje zadataka. Može, takođe, dati policajcu praktičan pregled načina na koji će obavljati svoje dužnosti i izložiti niz radnih praksi koje se ne uče na obuci. Policijska obuka, po pravilu, ne zalazi u sve detalje, jer postoji niz scenarija mogućih u spoljnom svetu, a ni jedan nije istovetan s onim koji se demonstrira na časovima obuke. Policijska kultura će pomoći mladom policajcu da pronađe svoje mesto u organizaciji.⁴²

Moralna podrška je identifikovana kao nešto što je istovremeno neizbežno i nezamenjivo. Policijski posao, po svojoj prirodi, nosi sa sobom jedinstvene pritiske i napetost.⁴³ Policajac često ni u slobodno vreme nije u stanju da se opusti i uživa, jer ga stiže napetost s posla kakva ne postoji u drugim strukama. Neki aspekti policijske kulture mogu pomoći u procesu racionalizacije policijskog posla.⁴⁴

Negativna strana policijske kulture posledica je prirode ovog posla. Policajci su neprestano suočeni s negativnim, konfliktnim situacijama. Ove situacije mogu stvoriti lošu atmosferu u kojoj cvetaju predrasude, nazadnost, maltretiranje i diskriminacija.

Ranije pomenuta 'paradoksalna' priroda policijske kulture može dovesti do teškoća i tenzija u organizaciji. Policajci se svakodnevno susreću s paradoksima koji, u jednom trenutku, mogu postati izvor neprijatnosti i nezadovoljstva. Nabrojaćemo neke od ovih paradoksa:

- Specijalizacija/svestranost: policajci intervišu u brojnim situacijama u kojima javnost od njih očekuje da rade kvalitetno i pokažu visoku dozu profesionalizma.
- Brzina/raspoloživost: policajci 'trče' od jedne do druge intervencije; građanstvo svaki put očekuje da im se posveti puna pažnja.
- Primena/autonomija: policajci istovremeno moraju delovati autonomno i strogo se držati zakona.

3

Kako ugraditi vrednosti, pravila i ponašanje u borbu protiv korupcije u policijskim redovima?

U Odeljku 3 Drugog poglavlja navode se praktični načini korišćenja vrednosti, pravila i ponašanja (organizacione kulture) u borbi protiv korupcije i neetičkog postupanja u policijskim redovima.

Važno je istaći *sistemski pristup* karakterističan za borbu protiv korupcije i neetičkog postupanja. Sistemski pristup podrazumeva da ne postoji samo jedan način borbe protiv korupcije u organizaciji; dugoročna promena postiže se kombinacijom više različitih aktivnosti.

Drugim rečima, uz samu organizacionu kulturu moguće je koristiti mnoštvo drugih načina delovanja. Ovi načini mogu podrazumevati spoljne (npr. generalna inspekcija) i unutrašnje (npr. unutrašnja kontrola) kontrolne mehanizme, objavljivanje pravnih tekstova o prevenciji korupcije, osnovnu i kontinuiranu obuku, rotaciju poslova, odvajanje funkcija, spoljne revizije, uzbunjivanje, procene kadra, strukturu organizacije, platu, itd. (videti Primer 1).

Organizaciona kultura je važan faktor u borbi protiv korupcije u policijskim redovima, a istovremeno i odraz velikog značaja koji se poklanja integritetu. Poštovanje integriteta vodi stvaranju kontrolnih mehanizama (npr. generalna inspekcija). S druge strane, postojanje generalne inspekcije pomaže jačanju integriteta među zaposlenima.

Primer 1: Plan prevencije korupcije u Policijskoj službi Kvinslenda

Policijska služba Kvinslenda (Australija) usvojila je sistemski pristup i sačinila nacrt Plana za prevenciju korupcije 2009–2013. Plan se oslanja na četiri stuba:

- 1) Okvir za prevenciju korupcije Policijske služba Kvinslenda (PSK)
- 2) Strateški okvir, koji obezbeđuje da PSK ostane organizacija otporna na korupciju.
 - jačanje etičke kulture
 - usredsređenost na rizike od korupcije
 - okvirni planovi za prevenciju korupcije PSK-a na nivou okruga, stanice i radne jedinice
- 3) Pojedinačna obaveza: 'Integritet je svačija stvar'
 - Izjava o etici PSK-a
 - 'SELF Test' – instrument za donošenje etičkih odluka
- 4) Obrazovanje i etička svest.

Svaki stub uključuje neophodne aktivnosti i indikatore uspešnosti.

3.1. Poboljšanje položaja zaposlenih

Pristup zasnovan na vrednostima, korišćen u borbi protiv korupcije, može se kombinovati s radom na poboljšanju položaja zaposlenih u policiji. To je jedan od principa koji karakterišu organizacionu kulturu i trebalo bi da bude unet u kodeks propisnog postupanja policijskih službi (u skladu s preporukom Saveta Evrope).

Što se tiče prevencije i borbe protiv korupcije, Savet Evrope dao je važan preduslov: neophodnost poštovanja društvenih i ekonomskih prava policajaca*. To praktično znači da zaposleni u policiji treba da dobiju odgovarajuće plate i socijalnu zaštitu, kao i druge zdravstvene i bezbedonosne pogodnosti.

Savet Evrope na ovo stavlja naglasak jer organizacije čiji su zaposleni loše plaćeni i/ili rade u lošim uslovima odlikuje visok stepen korupcije. U okviru same policije, neki od zaposlenih – saobraćajna policija, granična policija, krivični istražitelji, zaposleni zaduženi za kupovinu opreme i sl. – podložniji su korupciji od ostalih.

Loše plaćenim zaposlenim, čiji je privatni život pogođen finansijskim problemima, teško je odoleti izazovu od korupcije – praviće se da nisu videli neki prekršaj, u zamenu za novac usmeriće istragu u pogrešnom pravcu, primiće mito u procesu javnih nabavki. U cilju prevencije, Evropski kodeks policijske etike** preporučuje da policajci i ostali zaposleni u policiji budu valjano plaćeni, kako bi se smanjila mogućnost njihove umešanosti u nepoželjne aktivnosti, kakva je korupcija.

3.2. Proces integrisanja kulture u borbu protiv korupcije

Promena nije pitanje improvizacije; potrebno je sprovesti je pažljivo i postupno. Cilj je da se osmisle aktivnosti koje odgovaraju borbi protiv različitih vrsta korupcije. Taj proces sastoji se iz niza koraka. Posle svakog koraka donose se nove odluke koje su od odlučujućeg značaja za ostatak procesa (vidi Poglavlje 8).

Korak 1: Identifikovati važne vrednosti

Vrednosti i principi policijske kulture ishod su glavnih ciljeva kojima služba stremi. Da bi postigla te ciljeve, policija će izabrati jedan ili više pristupa – *komunalni*, *kriminalistički* ili *obaveštajni*. Svaki od ovih pristupa zasnovan je na različitim vrednostima i principima. Zavisno od odabranog pristupa, biraju se vrednosti i principi.

* Član 32 Preporuke (2001)

** Videti komentar Člana 32

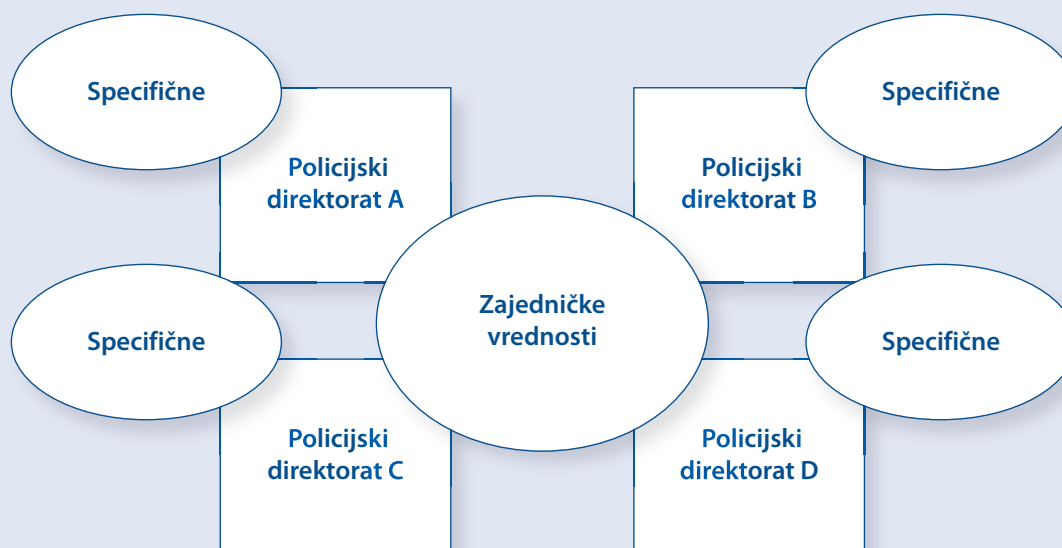
Uokvireni tekst 2: Veze između vrednosti i pristupa policijskom radu

Komunalni pristup	Kriminalistički pristup	Obaveštajni pristup
<ul style="list-style-type: none"> • Spoljna orijentacija • Rešavanje problema • Partnerstvo • Odgovornost • Osnaživanje 	<ul style="list-style-type: none"> • Sprovođenje zakona (zakon je svrha sam po sebi) • Okrenutost rezultatima (simptomi) • Reakcija na događaje • Izvršenje • Pravna opravdanost 	<ul style="list-style-type: none"> • Formulisanje ciljeva • Proaktivan i reaktivan rad • Stvaranje dodatne vrednosti • Razmena • Okrenutost cilju
Vrednosti/principi Poverenje, otvorenost, raspoloživost, transparentnost, poštovanje	Vrednosti/principi Disciplina, birokratija (centralizovane procedure), izolovana dela, tajnost	Vrednosti/principi Otvorenost, kritički um, inicijativa, delotvornost, efikasnost, saradnja

Drugi faktor koji treba uzeti u obzir vezan je za vrstu policijskih aktivnosti i funkcionisanje organizacije. Policijska kultura se razlikuje od sredine do sredine i kombinacija je tri promenljive veličine: 1) opasnosti 2) pozicije vlasti u odnosu na javnost i 3) delotvornosti.

Vrednosti nekog društva još jedan su veoma važan faktor koji treba razmotriti pri utvrđivanju vrednosti i suštinskih principa policijske organizacije. I policajci su građani; žive u istom društvu i pod uticajem su istih vrednosti. Stoga vrednosti mogu varirati od službe do službe. Kao što je pomenuto u pododeljku o *jednoj ili više kultura*, vrednosti se mogu razlikovati i u okviru jedne policijske službe.

Grafikon 2: Dijagram specifičnih i zajedničkih vrednosti policijske službe



Neke vrednosti su zajedničke svim policijskim službama, zato što su sastavni deo načina rada javne službe, ili zato što strategiju čine verodostojnom i pouzdanom u očima javnosti. Videti Tabelu 2, gde se pominju neke od ovih vrednosti zajedničkih za sve policijske službe:

Tabela 2: Glavne zajedničke vrednosti policijskih službi

Vrednost	Implikacije po policajce
Lojalnost	Podrazumeva: <ul style="list-style-type: none"> – Obavezu službe – Obavezu poslušnosti – Obavezu poštovanja profesionalne tajnosti i diskrecije – Obavezu rezerve
Integritet	Prepoznatljiv po: <ul style="list-style-type: none"> – Služenju za primer (upućivanje na 'pravi put' i poštovanje principa nediskriminacije) – Borbi protiv korupcije – Osećaju jednakosti
Odgovornost	Podrazumeva: <ul style="list-style-type: none"> – Odgovorne policijske službenike na svim nivoima – Kažnjivost u slučaju nepropisnog postupanja
Nepriistrasnost	Prepoznatljiva po: <ul style="list-style-type: none"> – objektivnosti – neutralnosti – izostanku diskriminacije
Transparentnost	Podrazumeva: <ul style="list-style-type: none"> – podnošenje izveštaja (obezbeđivanje informacija, objašnjenja i obrazloženja) nadređenima (na ministarskom, pravosudnom i upravnom nivou), partnerima (drugim organizacijama odgovornim za bezbednost) i 'klijentima' (javnost, udruženja) – zaštitu vladavine prava
Raspoloživost	Podrazumeva: <ul style="list-style-type: none"> – odgovor na očekivanja javnosti, vlasti i partnera – zajedničko delovanje s drugim organizacijama odgovornim za bezbednost – pristupačnost za javnost i predstavnike vlasti
Otvorenost	Odnosi se na: <ul style="list-style-type: none"> – svačije pravo na slobodu i bezbednost – informisanje javnosti – obuku policajaca (diversifikovano regrutovanje, obuka okrenuta na spolja)

Ljudsko dostojanstvo

Prepoznatljivo u:

- pravu na život
- zabrani svake vrste torture i nehumanog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja
- poštovanju prava i sloboda drugih

Korak 2: Merenje raskoraka između implementacije ciljeva i stvarne situacije

U ovoj fazi utvrđene su vrednosti koje jedna organizacija želi da implementira. To ne znači da su s tim vrednostima saglasni svi članovi organizacije. Stoga je važno utvrditi koje su postojeće vrednosti te organizacije i u kojoj su meri implementirane.

Nakon poređenja postojeće sa željenom situacijom, moguće je podvući sličnosti i razlike. Tako ćemo identifikovati vrednosti kojima treba pokloniti posebnu pažnju i odlučiti kojim aktivnostima možemo da utičemo na njih.

Ova faza analize je od odlučujućeg značaja, jer daje jasnu sliku situacije. U njoj se, takođe, identifikuju rizici vezani za implementaciju određene vrednosti i utvrđuju prateći problemi. Rizici i problemi mogu biti različitih vrsta:

- Mogu biti strukturalni i funkcionalni; u tom slučaju vezani su za način rada službe, organizaciju posla i hijerarhijske nivoe.
- Mogu, takođe, biti pojedinačni; u tom slučaju vezani su za pojedinačna očekivanja, ličnost pojedinca (psihološki profil), nečiji gubitak motivacije i različite frustracije.

Tokom ove faze moguće je koristiti nekoliko metoda i instrumenata (videti Poglavlje 9 za dodatnu diskusiju). U uokvirenom tekstu 3 navedeni su primeri i objašnjenja metoda i instrumenata.

Uokvireni tekst 3: Analitički metodi i instrumenti

• **Tehnike analize sadržaja**

Analiza sadržaja svodi se na sažimanje i kvantitativnu analizu poruka. Oslanja se na naučni metod (uključujući poklanjanje pažnje objektivnosti, intersubjektivnosti, pouzdanosti, validnosti, obnovljivosti i testiranju pretpostavki) i nije ograničena samo na vrste merljivih promenljivih veličina ili na kontekst u kojima su poruke formulisane ili predstavljene.

• **SWOT analiza**

Ovaj instrument koristi se za analizu sveukupne situacije u organizaciji ili u jednoj od njenih komponenti (u ovom slučaju, organizacionoj kulturi). Matrica SWOT analize pruža mogućnost da se u istu tabelu unesu *snage, slabosti, mogućnosti i pretnje (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)* jedne organizacije. (Za više informacija o SWOT analizi, videti glosar i poglavlje 9).

- **Direktno zapažanje**

Metod razumevanja ponašanja u času dok se manifestuje, bez korišćenja dokumenata ili izveštaja.

- **Analiza indikatora**

Indikatori su parametri koji nam omogućavaju da sledimo proces (ulaznu vrednost, aktivnost, izlaznu vrednost i ishod). Mogu biti interni ili eksterni. Indikatori uključuju:

- Broj žalbi podnesenih protiv policajaca.
- Broj punovažnih presuda.
- Broj disciplinskih mera
- Nivo zadovoljstva i/ili poverenja građanja u policiju.

- **Upitnik**

Ova tradicionalna alatka nam omogućava da sakupimo mišljenja i iskustva svih (ili većine) zaposlenih.

- **Analiza rizika⁴⁵**

- **Indikatori efekta**

Videti Uokvireni tekst 4 - primeri indikatora.

- **Fokus grupe**

Ovo je istraživački metod gde se ljudi grupišu na osnovu njihovih interesovanja i razgovaraju o određenoj temi. Reč je o kvalitativnom pristupu.

Svaki od navedenih metoda i instrumenata (alatki) ima svoje prednosti i ograničenja; svaki je, takođe, podložan predrasudama i različitim tumačenjima. Način na koji je sročeno pitanje u upitniku može uticati na odgovor. Stoga je veoma važno porediti zapažanja proistekla iz određene tehnike sa zapažanjima proisteklim iz korišćenja drugih metoda. Ne bi, na primer, bilo uputno pokloniti preveliko poverenje istraživanju javnog mnjenja koje pokazuje visok stepen poverenja u policiju, ako statistički podaci govore o velikom broju krivičnih presuda, disciplinskih mera i žalbi vezanih za korupciju.

Korak 3: Sačinjavanje akcionog plana za implementaciju željenih vrednosti

Slabosti, rizici i pitanja identifikovana u Koraku 2 mogu poslužiti kao osnova za definisanje ciljeva, kako bi se organizacija pokrenula ka implementaciji željenih vrednosti. Za postizanje ovih ciljeva potrebno je sačiniti akcione planove.

3.2.1. Akcioni planovi na dva nivoa

Od suštinskog je značaja da se problem korupcije u jednoj organizaciji rešava na najvišem nivou i da bude deo strategije. Potrebno je sačiniti akcioni plan za očuvanje integriteta, uključujući korake u svim policijskim službama, koji će se odnositi na čitavu organizaciju i biti odobreni od strane rukovodstva.

Kao što je ranije pomenuto, policija nije homogena celina. Rizici vezani za rad istražne policije nisu isti kao oni vezani za rad komunalne policije, granične policije, saobraćajne policije, specijalnih jedinica itd. Rizici vezani za korupciju zato mogu varirati zavisno od osobenosti određenih policijskih službi. Potrebno je osmisliti specifične i komplementarne aktivnosti ili akcione planove na različitim nivoima organizacije, uz jedan zajednički, sveobuhvatni akcioni plan.

3.2.2. Proaktivni i reaktivni pristup

Cilj pomenutih opštih i specifičnih akcionih planova je da se spreči pojava korupcije. Potrebno je reagovati na svaki nepropisan čin. Stoga bi u akcionim planovima trebalo kombinovati dva komplementarna pristupa: proaktivni i reaktivni.

Cilj *proaktivnog pristupa* je da pruži podršku zaposlenima i da im obezbedi smernice pri donošenju odluka, kao i odgovore na pitanja koja sami sebi postavljaju o integritetu. Ovakvim pristupom se neguje etičko postupanje. Spisak proaktivnih alatki sadrži aktivnosti podizanja svesti (npr. putem komunikacije), časove obuke (npr. interaktivne vežbe tokom kojih se razrešavaju dileme, radionice), pojedinačnu obuku zaposlenih (npr. mentorstvo), kao i druge prateće inicijative (npr. savetodavni i ekspertski centar za pitanja integriteta).

Cilj *reaktivnog pristupa* je prevencija i smanjenje učestalosti gubitka integriteta u jednoj organizaciji. Diskreciono pravo zaposlenih da donose neke odluke podložno je strogim pravilima (disciplinska regulativa), detaljnim procedurama i temeljnoj unutrašnjoj i spoljašnjoj kontroli (kontrolna tela).

Dok reaktivni pristup daje osnovni okvir kojim se garantuje integritet u ponašanju, proaktivni pristup omogućava zainteresovanim stranama da imaju viša etička stremljenja i uspešno se nose sa složenim dilemama vezanim za očuvanje integriteta (videti Poglavlje 5).

3.2.3. Kodeksi etičkog postupanja

Ukoliko postoji želja da se implementiraju vrednosti identifikovane kao bitne za jednu policijsku organizaciju, neophodno je te vrednosti materijalizovati i učvrstiti kroz kodeks.

3.2.3.1. Za koje se rešenje opredeliti?

Postoje različite vrste kodeksa. Neke policijske službe dale su prednost etičkom (Etički kodeks Severne Irske, Interpolov etički kodeks za policiju), neke deontološkom (Francuska nacionalna policija, Policija Kvebeka, Nacionalna policija Burundija), a neke kodeksu propisnog postupanja (Policija Makedonije, Policijska služba Kvinslenda u Australiji). Neke su se opredelile za kombinovano rešenje (Kodeks profesionalne etike i etičkog postupanja Policije Latvije). Neki kodeksi imaju snagu zakona, a neki ne.

Postoje i druga rešenja – povelja vrednosti, različite direktive i/ili uputstva (Francuska nacionalna žandarmerija) i zakonske odredbe (Zakon o policiji Švedskog nacionalnog odbora, s komentarima).

Ne postoji savršeno rešenje. Svi pomenuti metodi imaju prednosti i ograničenja. Obično se koristi više kombinovanih rešenja, umesto jednog jedinog. Na primer, organizacija koja se opredelila za povelju vrednosti obično sačinjava i primenjuje različite vrste dodatnih, formalnijih odredaba (npr. Belgijske policijske službe koriste kako profesionalni kodeks, tako i povelju vrednosti).

Izbor metoda zavisi od niza faktora:

- Koji metodi su već u upotrebi?
- Šta karakteriše postojeći policijski sistem?
- Koji su postavljeni ciljevi?
- Šta je kontekst? (Tranzicija? Spajanje i reorganizacija?)
- S kojim će se problemima i izazovima organizacija suočavati u budućnosti?

Od odluke vlade neke zemlje zavisi hoće li kodeks dobiti snagu zakona. Uopšteno govoreći, od vlade zavisi i za koje će se rešenje opredeliti. To ne znači da rukovodstvo policije nije uključeno u proces donošenja odluka. Zavisno od konteksta, ministarstvo može zatražiti od rukovodstva policije da sačini nacrt kodeksa koji će imati isključivo regulatorni status ili informativnu vrednost, ili da zameni kodeks specifičnim smernicama ili poveljom.

3.2.3.2. Šta treba da sadrži kodeks propisnog postupanja?

U uvodnom delu koji se bavio definisanjem kodeksa, navedeno je da ćemo u ovom poglavlju obrađivati profesionalne kodekse usredsređene kako na opšte koncepte (etiku), tako i na konkretne situacije (postupanje, ponašanje). Preporučujemo, na osnovu ovog mešovitog pristupa, da se profesionalni kodeks bavi aspektima navedenim u Uokvirenom tekstu 4:

Uokvireni tekst 4: Aspekti kodeksa propisnog postupanja⁴⁶

- *Opšti aspekti.* Lojalnost, integritet, odgovornost, nepristrasnost, transparentnost, raspoloživost, otvorenost i ljudsko dostojanstvo.
- *Aspekti vezani za ponašanje.* Pominju se u odredbama vezanim za sledeće:
 - Savesno obavljanje dužnosti (odavanje podataka kriminalcima).
 - Donacije, nagrade, usluge, privilegije, pokloni (prihvatanje, plaćanje).
 - Sukob interesa (sponzorstvo).
 - Nekompatibilnosti (obavljanje druge funkcije).
 - Mešanje u neprofitne aktivnosti (preporučivanje osobe).
 - Pružanje nedozvoljene pomoći ili pokušaj pružanja nedozvoljene pomoći pritvorenom licu.
 - Odgovarajuća upotreba javnih resursa u vezi s pravičnom i nepristrasnom primenom zakona.
 - Vršenje policijskih funkcija.
 - Napuštanje javne službe (nekadašnji državni službenik ne bi trebalo da koristi ili odaje poverljive informacije do kojih je došao zahvaljujući svom radnom mestu, osim ukoliko mu to nije dozvoljeno zakonom).
 - Zloupotreba položaja ili vlasti.
 - Upravljanje informacijama (granica između profesionalnog i ličnog života).

- Prijava imovine.
- Politička i javna neutralnost.
- Policajcu je zabranjeno da koristi svoju funkciju u vreme kad nije na poslu, kada je fizički van svoje geografske jurisdikcije ili kada je u dodiru s predmetima na kojima nije ovlašćen da radi.
- Zahtev da se neki osetljivi zadaci (npr. ispitivanje osumnjičenog) po pravilu vrše u prisustvu svedoka i da se, ukoliko postoji mogućnost, pri tom obavi zvučno i vizuelno snimanje.

Gornji spisak mogao bi biti dopunjen drugim elementima, kao što su analiza rizika i uspostavljanje organizacionih struktura i kontrolnih mehanizama (videti preporuke u Evropskom kodeksu policijske etike). Sadržaj kodeksa propisnog postupanja može se crpeti i iz drugih izvora – nacionalnih ustava i zakona.

3.2.3.3. Implementacija kodeksa propisnog postupanja

Kodeks propisnog postupanja trebalo bi da poznaju, razumeju, prihvataju i primenjuju svi zaposleni. Stoga se njegova implementacija uklapa u sistemski pristup. Drugim rečima, aktivnosti koje obavlja policija treba da budu usklađene u svim oblastima njenog delovanja: obuci, komunikacijama, ljudskim resursima, vođstvu, policijskim procedurama i kontrolnim mehanizmima. Samo stvaranjem sinergije između svih navedenih promenljivih veličina moguće je ostvariti dugoročnu željenu promenu.

3.2.4. Obuka

Veoma je važno da zaposleni u policiji budu na vreme obavešteni šta su vrednosti organizacije i da ih se pridržavaju. Stoga bi etika trebalo da je uključena u plan rada početne obuke. Bilo bi dobro da etika bude tema posebnog kursa; etička pravila i norme treba integrisati u sve predmete. Ukoliko se neprestano podsećamo koji su glavni principi, promena će biti lakše sprovedena. Policajci kroz celu karijeru moraju da održavaju svoje znanje i prolaze kroz specijalizacije. Zato treba iskoristiti svaku priliku koja se ukaže (kontinuiranu obuku, specijalističku obuku) i iznova ih podsećati na inicijalne etičke principe (videti Poglavlje 8).

Primer 2: Njujorška policija i korupcija

Korupciji se u Njujorškoj policiji poklanja velika pažnja kroz čitavu karijeru zaposlenih. Pri svakom unapređenju, policajac prolazi kroz obuku kako bi se uspešno nosio s povećanom odgovornošću. Novi rukovodioci uče o etičkim dilemama na rukovodećem mestu, u programu naslovljenom "Pukovniče, na tebe je red". Slušaju predavanja o dilemama rukovodioca i suočavaju se s etičkim izazovima. Policajcima koji prolaze kroz ovu obuku prikazuju se video snimci testova integriteta pred kojima su se našli stvarni rukovodioci koji, u datoj situaciji, nisu reagovali na odgovarajući način. Novi regruti Njujorške policije prolaze kroz kurs o dilemama, igraju zadate uloge i donose odluke o sopstvenom delovanju.

3.2.5. Komunikacija

Ponekad protekne mnogo vremena između dve obuke, te je važno redovno podsećati zaposlene o određenim etičkim principima vezanim za korupciju. Ovde su važne interne komunikacije, pomoću kojih se podiže svest zaposlenih i komentarišu određeni principi. Izbor tih principa obično diktiraju događaji, incidenti i rizici kojima je izložena organizacija.

Primer 3: Strategija Madagaskara u borbi protiv korupcije

Jedan segment komunikacija predstavljaju govor i pisana reč, a drugi razumevanje. Madagaskar je na ovom planu dobar primer. U nastojanju da suzbiju korupciju, vlasti Madagaskara su osnovale Nacionalni visoki savet za borbu protiv korupcije. Strategija ovog tela okrenuta je, između ostalog, popularizaciji tekstova koji obrađuju ekonomske i finansijske prekršaje. Popularizacijom i pojednostavljivanjem odredaba vezanih za policijsku etiku obezbeđuje se primereno postupanje zaposlenih i njihov prilježniji rad na prevenciji korupcije.

Komunikacije su osnovni instrument procesa implementacije, koji god koraci da se preduzmu interno (za zaposlene) i eksterno (za građane i vlasti). Veoma je bitno da komunikacija bude:

- repetitivna: ponavljana u različitim formama.
- konstantna: dugoročna ili stalna.
- verodostojna: objektivna.
- dosledna: u skladu s misijom i razmatranim aktivnostima.

Komunikacija se, pre svega, svodi na pojedinca koji samog sebe pita: "Ko sam?", "Šta želim da izrazim?", "Kako?", "Kada?", "Kome?" i "Zašto?" Imajući ovo u vidu, Policijska služba Kvinslenda u Australiji sačinila je 'Test samospoznaje' koji policajcima pomaže da procene sami sebe pre nego što krenu u akciju. Test se bavi sledećim:

- Da li bi vaša odluka mogla da se stavi pod lupu zajednice ili službe?
- Da li je vaša odluka u skladu s vašom zakletvom, kodeksom propisnog postupanja i politikom službe?
- Da li je vaša odluka zakonita? Da li je u skladu sa svim zakonima, propisima i pravilima?
- Da li je vaša odluka pravična prema zajednici, vašoj porodici i kolegama?

3.2.6. Ljudski resursi

Integrisanje dimenzije 'integriteta' u prakse ljudskih resursa – procena zaposlenih, unapređenja, odabir, mobilnost i sl. – doprinosi vršenju uticaja na ponašanje policajaca. Jedan odeljak evaluacionog formulara belgijske policije bavi se upravo načinom na koji procenjivani zaposleni implementiraju policijske vrednosti, tj. pokazuju integritet u svom svakodnevnom poslu. Negativna procena zaposlenih po pitanju integriteta značajnu utiče na razvoj njihove karijere i na visinu plate.

Primer 4: Revizija lične etike

Pojedincu nije uvek lako da proceni samog sebe i zapita se: "Kako ja stojim s integritetom?" Stoga je Majkl Džirodo⁴⁷ sačinio instrument procene pod nazivom Revizija lične etike, koji je deo programa naslovljenog Procena rizičnog ponašanja i strateški sistemi. Ovaj instrument implementiran je u policijskim organizacijama Amerike i Kanade, s ambicijom da razvije 'ostrva integriteta' u jedinicama visokog rizika, kao što su narkotici, organizovani kriminal i druge posebne operacije. Džirodo kroz ovaj test profiliše svaku osobu kroz 30 ličnih osobina, kritičke stavove prema radu i etičko rasuđivanje.

3.2.7. Stil rukovođenja

Uloga rukovodilaca je veoma važna. Kroz interakciju sa zaposlenima bolje ih upoznaju i na njih imaju snažan uticaj. Stil rukovođenja, način na koji govore i daju primer za ugled mogu pozitivno uticati na zaposlene i podstaći ih da se odlučnije pridržavaju etičkih principa organizacije (videti Poglavlje 3).

3.2.8. Metode upravljanja

Način rada jedne organizacije generiše povoljne ili nepovoljne uslove za primenu etike. Organizacija s dobro razvijenim kontrolnim sistemom (proaktivnim i reaktivnim) ređe će se susretati s problemima integriteta.

3.2.9. Policijske procedure

Vrednosti i principi navedeni u profesionalnom kodeksu trebalo bi da budu sistematično implementirani u taktičkim operativnim procedurama, kao i u različitim interventnim tehnikama. Uticaj na policijske radne procedure omogućava promenu ponašanja policajaca na kraju procesa. Direktiva u kojoj je opisana procedura kontrole vozila na putu trebalo bi da se uvek poziva na elemente profesionalnog kodeksa, kao što su poštovanje privatnosti, uljudnost, nepristrasnost i ljudsko dostojanstvo.

3.2.10. Implementacija kontrolnih mehanizama

Postojanje Kodeksa propisnog postupanja nije dovoljno za promenu ponašanja; važno je primeniti ga u praksi. Ovaj zadatak može preuzeti organ spoljne i/ili unutrašnje kontrole (npr. generalna inspekcija). Ulogu ovog organa ne bi trebalo smatrati represivnom, već prevashodno revizorskom (nuđenje analiza i preporuka). (Videti Poglavlja 5 i 6.)

Pored istražne funkcije, generalna inspekcija Belgijske policije vrši kako revizorsku, tako i savetodavnu ulogu. Kad je etika u pitanju, može, između ostalog, predložiti vladi izmene Kodeksa propisnog postupanja.

Korak 4: Evaluacija procesa implementacije

Nakon što Kodeks propisnog postupanja bude odobren i počne da se primenjuje važno je proceniti njegov uticaj na ponašanje policajaca. Jedinica ili odeljenje nadležno za praćenje sprovođenja kodeksa mora biti u stanju da prati razvojni proces i obezbedi postizanje željenih rezultata. Stoga je potrebno definisati određeni broj indikatora, kako bi bilo moguće proceniti u kojoj meri akcioni plan postiže zadate ciljeve i, ako postoji potreba, uneti promene i osmisliti nove politike oslonjene na postignute rezultate. U Uokvirenom tekstu 5 nalazi se spisak ovih indikatora.

Uokvireni tekst 5: Primeri indikatora

Izlazna vrednost	Ishod (rezultati)	Ishod (zadovoljstvo)
<ul style="list-style-type: none"> – Broj sati koji je na obuci posvećen korupciji. – Broj poruka saopštenih eksterno i interno u određenom vremenskom periodu. – Broj pravila modifikovanih u cilju prevencije korupcije. 	<ul style="list-style-type: none"> – Procenat disciplinskih slučajeva vezanih za korupciju. – Broj žalbi podnetih protiv policajaca. – Broj krivičnih presuda protiv policajaca. 	<ul style="list-style-type: none"> – Procenat građana koji veruju policiji. – Kakva je javna percepcija policijskog integriteta (unutra i spolja)?

Indikatori učinka (izlazna vrednost) daju odgovor na pitanje: 'Jesam li i dalje na pravom putu?' Koriste se za proveru da li se implementirane mere sprovode u skladu s planom. Ostali indikatori se koriste za merenje rezultata (ishoda) procesa. Daju odgovor na pitanje: 'Jesam li stigao do željenog cilja?' Postoje dve vrste ovih indikatora:

- *Indikatori rezultata:* obezbeđuju podatke o promeni ponašanja koja rezultira iz primene određene izlazne veličine.
- *Indikatori zadovoljstva:* cilj im je ispitivanje policijskog i/ili javnog mnjenja o aktivnostima i/ili ostvarenom učinku.

4

Integriranje vrednosti, pravila i ponašanja u konkretan kontekst

Širom sveta postoje brojni policijski sistemi; razlike između tih sistema vezane su za organizacione aspekte, ali i za nivo razvoja zemlje. Situacija u različitim zemljama nije ista: neke zemlje (npr. u Istočnoj Evropi ili Aziji) još uvek se suočavaju s postkonfliktnim teškoćama; druge su u fazi tranzicije (npr. zemlje Balkana), a neke su postale demokratije (npr. Zapadna Evropa). Premda im se iskustva razlikuju, sve ove zemlje suočene su s različitim nivoima korupcije. Specifičnosti konteksta neizbežno utiču na rad policijskih službi. U prvom poglavlju nalazi se detaljan prikaz korupcije u policijskim redovima u specifičnim kontekstima.

4.1. Postkonfliktne zemlje

U postkonfliktnim zemljama

obično vlada sveprisutna nesigurnost, uz rast određenih vrsta nasilja i mahom uništene političke institucije. Snage bezbednosti su često bile uključene u konflikt i kršile ljudska prava građana, te im stoga javnost ne veruje. Zbog nesigurnosti političkih vlasti i same policije, može postojati iskušenje da se, u postkonfliktnoj situaciji, policija i dalje koristi kao instrument represije. Često je prisutna potreba za sistemskom reformom, uključujući reformu zakona koji regulišu delovanje snaga bezbednosti.⁴⁸

Rekonstrukcija je najveći izazov s kojim se suočavaju policijske snage u postkonfliktnim društvima. Policijske službe su tu netom izašle iz ratnih sukoba i ušle u proces pomirenja. Stoga su često primorane da u svoje redove prime bivše pobunjenike, vojnike i pripadnike različitih etničkih grupa (videti Primer 5). Zadatak im je težak iz dva razloga. Moraju da integrišu različite, često međusobno neprijateljski raspoložene kulture i mentalitete, kao i da promene vojne vrednosti karakteristične za ratni kontekst i prihvate vrednosti okrenute civilnom društvu.

Jedan od prvih zadataka koje će policijske organizacije u postkonfliktnim zemljama uzeti na sebe je uvođenje novih polazišta i referenci istovetnih za sve. Drugim rečima, stvorice novu zajedničku kulturu. Ovaj proces se obično odvija na brzinu. Novi principi bivaju nametnuti ili se primenjuju na naredbodavan način, najčešće pod pritiskom međunarodne zajednice ili kao reakcija na haos nastao nakon konflikta. U takvim okolnostima, novi okvir može biti nesavršen, ili nedovoljno primeren situaciji.

Primer 5: Iskustvo Burundija

Nacionalna policija Burundija (NPB) je osnovana 2004. godine, nakon potpisivanja sporazuma u Aruši kojim je okončan građanski rat u Burundiju. NPB, sačinjena od bivših policajaca, pobunjenika i vojnika koji su pripadali različitim etničkim grupama, ubrzo se suočila s kulturološkim problemima i nedostatkom kredibiliteta u očima domaće javnosti i međunarodnih organizacija.

U nastojanju da se razvije, NPB je usvojila profesionalan kodeks po ugledu na belgijski model. Po objavljivanju ovog kodeksa sledili su časovi obuke namenjeni svim zaposlenim u NPB, u cilju razjašnjenja očekivanog načina delovanja. Ova inicijativa omogućila je ustanovljavanje, razjašnjavanje i jačanje novog okvira i uvođenje stabilizujućih faktora u ovu novu i haotičnu situaciju.

Korak promena bio je veoma brz, te zaposleni nisu uvek imali vremena da ih razumeju i usvoje. Promene su se, uz to, desile bez ikakvih pratećih faktora (npr. kontrolnih mehanizama) koje bi u takvoj situaciji bilo uputno razviti i primeniti.

Nakon prve sledila je druga faza – organizovanje predsedničkih, pravosudnih i opštinskih izbora u odsustvu ikakvih međunarodnih bezbedonosnih snaga. U tu svrhu sačinjen je poseban modul obuke namenjen obradi pitanja kao što su nepristrasnost i integritet. Obuka je bila obavezna za sve zaposlene, bez obzira na položaj i čin. Istovremenu su svima u NPB podeljena uputstva koja razjašnjavaju neke aspekte profesionalnog kodeksa.

NPB je nedavno pokrenula ambiciozan program profesionalizacije koji su podržale vlasti Belgije i Danske i čija će implementacija trajati nekoliko godina. Jedna od ključnih strateških stavki ovog programa je integritet. Po mišljenju zvaničnika Burundija, sačinjavanje politike integriteta bilo je neophodno za ponovno uspostavljanje poverenja između građana i policije i za zajedničko rešavanje bezbedonosnih problema.

4.2. Zemlje u tranziciji i zemlje u razvoju

Zemlje u tranziciji

karakteriše kretanje od starog ka novom političkom sistemu, ali bez prethodnog izbijanja dugoročnog nasilja u zemlji. U Centralnoj i Istočnoj Evropi desio se prelazak s komunizma na postkomunizam. U zatvorenoj ekonomiji zemalja Centralne i Istočne Evrope, policija je bila blisko povezana s političkim vođama i državnim institucijama, jer su misije kako policije, tako i vojske bile prevashodno političkog karaktera.⁴⁹

Premda zemlje u razvoju ne moraju prelaziti s jednog na drugi politički sistem, i u njima je policija češće vezana za potrebe države nego za potrebe građana. Reforme su najčešće usmerene na promenu karaktera policijskih institucija, koje od organa kolonijalno-vojnog tipa postaju demokratske i počinju da služe i štite zajednicu.⁵⁰

Glavna pretpostavka Drugog poglavlja je da obe ove situacije predstavljaju evolucione procese čiji je dugoročan cilj kretanje ka demokratiji. U ovoj fazi procesa, sistemi su više-manje stabilizovani jer zemlje ili više nisu u postkonfliktnoj situaciji, ili su se opredelile za put ka demokratiji.

Kako bi delovale u skladu sa standardima koje definiše međunarodna zajednica (npr. uslovi za prijem u EU), ove zemlje nemaju drugog izbora nego da doteraju svoje zakonodavstvo i odrede i razjasne svoje etičke principe (videti Primer 6). Organizaciona kultura tada postaje dinamična. U ovoj fazi još nije izvesno jesu li zastupane vrednosti i pokazano ponašanje u skladu jedni s drugim. Često je potrebno prilagoditi ili upotpuniti postojeće profesionalne kodekse, ili ih ponovo napisati.

Primer 6: Iskustvo Bugarske

Bugarska policija imala je profesionalni kodeks mnogo pre objavljivanja Preporuke 10 (2001.) Saveta Evrope vezane za Evropski kodeks policijske etike. Kako bi pristupila EU i uskladila svoje delovanje s novim standardima, Bugarska je u potpunosti revidirala svoj kodeks i zamenila ga novom verzijom 2006. godine.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je, istovremeno, uvelo u svoja odeljenja princip 'rukovođenja po ciljevima', kako bi podstaklo promenu ponašanja zaposlenih. Ovaj princip je implementiran na svim nivoima organizacije, od grupnog rukovodstva do svakog pojedinačnog zaposlenog. Prevencija korupcije se pominje među ciljevima koje je postavilo Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Korupcija je strateški cilj podeljen na specifične ciljeve na nivou entiteta, a ti ciljevi su potom dodatno podeljeni na ciljeve pojedinca. Uspostavljen je i sistem isplate bonusa, kako bi se državni službenici ohrabрили da deluju s integritetom.

Ovaj program predstavlja istinski izazov. Kako bi se na taj izazov uspešno odgovorilo, u junu 2009. godine započet je zajednički projekat Francuske i Bugarske, pod pokroviteljstvom EU. Njegov cilj je sledeći:

- Prilagoditi princip 'rukovođenja po ciljevima' rešavanju problema korupcije.
- Podržati proces razvojem kompjuterskog sistema.
- Razviti delotvoran sistem procene zaposlenih.

4.3. Razvijene zemlje

U kontekstu razvijenih zemalja, policijska reforma obično je usredsređena na optimizaciju delotvornosti rada policije i efikasno odgovaranje na potrebe zajednice. Razvijene zemlje kao što Kanada, Sjedinjene Američke Države i mnoge evropske zemlje pretrpele su gubitak poverenja javnosti nakon izbijanja skandala vezanih za korupciju u policijskim redovima, korišćenje preterane sile i brutalno postupanje.⁵¹

U slučaju kad je poželjno veće učešće javnosti (partnerstvo) u funkcionisanju bezbedonosnog sistema, profesionalni kodeks postaje transparentan rukovodilački instrument. Iskustvo nas uči da je sačinjavanje kodeksa težak zadatak, kao i njegova modifikacija, zbog pitanja koja mora da pokrije i različitih stavova koje treba da uzme u obzir. Videti primere 7 i 8.

Primer 7: Iskustvo Belgije

U Belgiji je rad na profesionalnom kodeksu započeo 2001. godine. Kodeks je usvojen pet godina kasnije, kao posledica ozbiljnog incidenta u koji je bilo uključeno nekoliko policajaca. Nekoliko je razloga za ovo dugo odlaganje:

- Teškoća u definisanju zajedničkih normi i vrednosti za sve zaposlene. Ovo pitanje je utoliko osetljivije jer je Belgijska policija oformljena nedavno pre toga, spajanjem različitih policijskih službi.
- Postojala je tendencija davanja prednosti reaktivnom, a ne proaktivnom pristupu, posebno među spoljnim kontrolnim službama policije.
- Državni savet - telo koje proverava zakonitost delovanja – nije bilo spremno da prizna da je profesionalni kodeks, koji ima snagu zakona, rukovodilačke prirode i ne odražava sadržaj postojećih zakona.
- Sindikati su bili u strahu da će profesionalni kodeks biti korišćen u disciplinske svrhe.
- Neki funkcioneri protivili su se kodeksu jer nisu bili uvereni u njegovu korisnost.

Četiri godine nakon usvajanja kodeksa, već su izneti predlozi za izmene. U to vreme bilo je i glasova koji su tvrdili da kodeks nije prioritet i da na putu usvajanja novog kodeksa stoje brojne teškoće.

Primer 8: Branilac prava

29. marta 2011., Francuska je osnovala *Défenseur des droits* ('branioca prava'), nezavisno ustavno telo nadležno da obezbedi poštovanje profesionalne etike među zaposlenima u sektoru bezbednosti. Svako privatno i pravno lice čija prava ugrozi lice zaposleno u državnoj službi može se žaliti ovom telu.

Zavisno od situacije, *Défenseur des droits* može:

- Dati preporuku za rešavanje spora za koji je nadležan
- Informisati institucije ovlašćene da pokreću disciplinske postupke o mogućim disciplinskim prekršajima
- U okviru svojih ovlašćenja predlagati vladi izmene i dopune zakona i propisa.

5

Implementacija

U odeljku 5 drugog poglavlja biće obrađeni operativni aspekti implementacije kodeksa propisnog postupanja; neki od njih već su pomenuti u prethodnom odeljku. Posebna pažnja biće poklonjena podršci rukovodstva i angažovanju zaposlenih. Promena kulture neke organizacije moguća je samo ako rukovodstvo – na svim nivoima organizacije – podrži proces, i ako su zaposleni u potpunosti uključeni. Uz to, u odeljku se navode neki od izazova i prepreka s kojima se policijska organizacija može suočiti prilikom rada na kodeksu.

5.1. Podrška rukovodstva

Rukovodstvo službe podržaće promenu samo ako je uvereno da je korisna i ako razume svoju ulogu u procesu. To se može postići uz pomoć strateškog seminara, koji bi mogao biti organizovan na sledeći način:

Uokvireni tekst 6: Ciljevi seminara

- Identifikovati principe i vrednosti vezane za borbu protiv korupcije: određivanje cilja.
- Rad na strategiji koja će rezultirati postizanjem ciljeva. Obratiti pažnju na:
 - Najprimerenije pristupe.
 - Stvaranje radne grupe i definisanje njenih ovlašćenja.
 - Izdvajanje sredstava.
- Odluka o tome ko učestvuje na seminaru.
 - Najviše policijsko rukovodstvo (odbor).
 - Predstavnici nadležnih ministarstava.
 - Ključne ličnosti u organizaciji – načelnik Odeljenja za ljudske resurse, načelnik Odeljenja za komunikacije, načelnik Odeljenja za strategiju i razvoj.
 - Interni ili eksterni (međunarodne organizacije, strane policijske službe itd.) stručnjaci čiji su zadaci da:
 - Učesnicima obezbede metodološke smernice.
 - Savetuju učesnike i/ili započnu proces ustanovljavanja standarda.

5.2. Angažovanje zaposlenih

Nakon ovog strateškog seminara trebalo bi organizovati dodatne seminare u kojima će učestvovati zaposleni u različitim jedinicama i odeljenjima policije. Cilj ovih seminara biće razmatranje implementacije koraka definisanih tokom strateškog seminara. Rezultati različitih seminara mogli bi se iskoristiti kao osnov za sačinjavanje celovitog akcionog plana.

5.3. Izazovi i prepreke u razvoju kodeksa propisnog postupanja

Teško je razviti i implementirati pristup opisan u prethodnom odeljku; potrebna je detaljna procena faktora koji ovaj proces mogu pomoći, ili mu biti na putu.

5.3.1. Olakšavajuće okolnosti i rizici

Trajanje procesa (prelazna faza između postkonfliktne države i zemlje u razvoju) može varirati i nosi sa sobom rizike kojih donosioci odluka moraju biti svesni. Ignorisanje rizika može usporiti ili ugroziti proces. Postoje olakšavajuće okolnosti koje mogu povoljno uticati na proces i ubrzati ga.

Uokvireni tekst 7: Istraživanje različitih olakšavajućih okolnosti i rizika

Olakšavajuće okolnosti	Rizici – opasnosti
<ul style="list-style-type: none"> • Međunarodna zajednica ohrabruje i podržava promenu (kroz stručnu pomoć, podučavanje, tvining prijekta i dr.) • Rukovodstvo podržava proces i daje primer za ugled. • Zastupane vrednosti se implementiraju u različitim operativnim i neoperativnim procesima organizacije (regrutovanje, napredovanje u službi, mobilnost, procena itd.) • Implementaciju profesionalnog kodeksa podržavaju obuka i komunikacioni planovi. • Javnost i spoljne vlasti poznaju i razumeju kulturu organizacije. • Ukoliko postoji želja da budu implementirane (prevedene u konkretne postupke), vrednosti (integritet i sl.) moraju biti definisane uz učešće zaposlenih. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementacija tuđih organizacionih vrednosti, principa i normi bez prethodne provere da li odgovaraju domaćim uslovima. • Uspostavljanje neintegrisanih ili nekompatibilnih sistema ili mehanizama (nedoslednost) usled jakog međunarodnog prisustva u zemlji i pritiska brojnih donatora. • Razvoj instrumenata bez neophodnih sredstava (npr. uvođenje ciljno orijentisanog rukovođenja za borbu protiv korupcije bez prethodno instaliranog delotvornog kompjuterskog sistema). • Želja za ostvarenjem brzog napretka, a da se pri tom ne uzme u obzir evolucija ostalih procesa; iz toga mogu prosteći paradoksalne situacije.

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Procena procesa promene (istraživanje, revizije itd.) • Uspostavljanje internih i eksternih kontrolnih mehanizama. | <ul style="list-style-type: none"> • Razvoj profesionalnog kodeksa bez pravne snage. Posledica: zaposleni neće delovati u skladu s kodeksom. • Razvoj profesionalnog kodeksa koji bi se mogao smatrati disciplinskim. Posledica: otpor promenama. |
|---|---|

5.3.2. Prepreke

Nekoliko pitanja otežava promenu i/ili ponovno pisanje kodeksa propisnog postupanja:

- Premda je njeno prisustvo očigledno, korupcija se često ne smatra velikim problemom.
- Kodeks propisnog postupanja se ne smatra neophodnošću ni prioritetom, jer već postoji široka lepeza odredbi i propisa koji se bave etičkim pitanjima.
- Samo postojanje kodeksa propisnog postupanja smatra se povoljnim znakom – čak i ako je sačinjen pre objavljivanja različitih preporuka međunarodnih organizacija (Evropski kodeks policijske etike, npr.) – posebno ukoliko ga prate dodatne zakonske odredbe. Zamisao je da je kodeks nepromenljiv, posebno ako je reč o etičkom kodeksu.
- U većini policijskih službi u razvijenim zemljama uloženi su naponi da se promoviše raznolikost u policijskim redovima. Policija treba da bude odraz društva koje odlikuje niz filozofskih pristupa i različitih sklonosti. U takvom okruženju, definisanje suštinskih vrednosti i principa, kao i rad na procesu kodifikacije, jeste složen i težak zadatak za čije izvođenje je često potrebno doći do kompromisa i pronaći pravu ravnotežu.
- Još jedna od osobenosti razvijenih zemalja jeste obaveza policijskih službi da prolaze kroz reorganizaciju usled razvoja međunarodne, ekonomske ili društveno-političke situacije. Ponekad ovo znači restrukturiranje ili spajanje s drugim policijskim službama, kao u privatnom sektoru (npr. postepena zamena policijskih službi vojnog tipa policijskim službama civilnog tipa). S kulturološke tačke gledišta, izazov s kojim se ove službe suočavaju jeste integracija u novi sistem vednosti, principa, normi i pravila koji su obično različiti od onih na koje su navikle. Pri spajanju policijskih službi jedna služba ne bi trebalo da stekne utisak kako je 'podređena' drugoj, što može predstavljati veliki problem.

6

Zaključci i preporuke – Poglavlje 2

Vrednosti, pravila i ponašanje (koji čine organizacionu kulturu) mogu mnogo doprineti suzbijanju korupcije, ukoliko su ispunjeni određeni uslovi. Uslovi su sledeći:

- Obezbediti policajcima pristojne radne uslove i pristojnu platu, kako se ne bi uplitali u neželjene aktivnosti kao što je korupcija.
- Definisati glavne vrednosti i principe koji su u skladu s misijom i karakteristikama organizacije. Za definisanje vrednosti i principa nadležno je rukovodstvo, mada će za integraciju ovih vrednosti i principa biti bolje ako su u proces uključeni i ostali zaposleni. Kakva god odluka da se donese, neke vrednosti i principi su zajednički svim policijskim službama: integritet, nepristrasnost, transparentnost i odgovornost.
 - Različite vrednosti i principe treba integrisati u kodeks propisnog postupanja, koji bi trebalo da je na raspolaganju kako svim zaposlenim, tako i javnosti. Vrednosti i principi treba da su podržani nizom konkretnih odredbi, s naglaskom na ponašanje. U cilju uspešnije implementacije, dobro je da kodeks ima snagu zakona.
- Implementirati ove vrednosti kroz operativne i neoperativne procese organizacije.
- Razviti akcione planove i/ili načiniti konkretne korake na različitim nivoima organizacije, na osnovu analize rizika, a u vezi s korupcijom i integritetom. Ovi akcioni planovi trebalo bi da su dugoročni. Uklapaju se u sistemski pristup i podrazumevaju osmišljavanje aktivnosti na planu regrutovanja i odabira policajaca, obuke, interne i eksterne komunikacije, evaluacije, vođstva, napredovanja u službi, mobilnosti zaposlenih itd.
- Obezbediti podršku rukovodstva, koje bi trebalo da je angažovano i da služi za primer; u suprotnom, procesu će manjkati verodostojnost.

Rukovodstvo okrenuto vrednostima može delovati u svim vrstama policijske službe, kako u postkonfliktnim i tranzicionim društvima, tako i u razvijenim zemljama i zemljama u razvoju. Svim policijskim službama zajednički je određeni broj vrednosti i principa. Ove vrednosti, pre svega integritet, mogu se tumačiti na različite načine, zavisno od nivoa razvoja određene zemlje.

Pristup implementaciji pomenutih vrednosti trebalo bi prilagoditi evolutivnom procesu. U postkonfliktnim zemljama važno je što pre uspostaviti opšti okvir, kako bi se postojeći sistem 'restabilizovao'. Čim sistem opet postane stabilan, kao u zemljama u tranziciji ili zemljama u razvoju, usvojene mere (tj. kodeksi) mogu biti dovedene u sklad s međunarodnim standardima i preporukama.

Ključno pitanje nije toliko 'Kako sprovesti promenu?', koliko 'Postoji li dovoljno jaka volja da se promena sprovede?' Drugim rečima, valja se zapitati da li su policijske službe u kojima bi trebalo sprovesti promene voljne da pođu tim putem? I, ako je odgovor potvrđan, koliko daleko su spremne da odu?

Faktori uspeha

Promena kulture organizacije je delikatan i težak zadatak. Takvo nastojanje može uspeti jedino ako se primene sledeći principi (faktori uspeha):

- Ostvariti podršku rukovodstva organizacije.
- Osnovati radnu grupu koja će dirigovati procesom promene. Ova grupa trebalo bi da se sastoji od različitih predstavnika glavnog rukovodstva. Njihovi zadaci bili bi sledeći:
 - Pretvaranje strateških ciljeva koje je definisalo rukovodstvo u integrisan akcioni plan.
 - Praćenje implementacije akcionog plana.
 - Procena rezultata ovog plana.
 - Podnošenje izveštaja glavnom rukovodstvu.
 Radnoj grupi bi u obavljanju njenih zadataka trebalo da pomogne jedna ili više radnih podgrupa.
- Potruditi se da akcioni plan prihvati nadležno ministarstvo i/ili neki drugi bitan vladin organ. Plan sadrži važne strukturne, funkcionalne i kulturološke mere. Izbore moraju unapred odobriti ovlašćeni ministri. Imajući u vidu uticaj profesionalnog kodeksa na rad policije, od ključnog je značaja da ministarske vlasti pozdrave ostvareni napredak.
- Potražiti stručnu podršku.
 - Uključiti predstavnike zaposlenih (sindikate) u proces implementacije. Bilo bi preporučljivo konsultovati se s predstavnicima sindikata tokom rada na sačinjavanjanju profesionalnog kodeksa.
 - Sačiniti nacrt profesionalnog kodeksa jasnim i pozitivnim rečnikom (trebalo bi, na primer, izbegavati izraze kao što su “zabranjeno je...”, ili “morate...”).
- Razviti celishodan vremenski dijagram, koji će se koristiti zajedno s akcionim planom. Drugim rečima, ustanoviti redosled prioriteta za implementaciju mera.

Poglavlje 2 ■ Vrednosti, pravila i ponašanje

Kakva je vaša reakcija nakon čitanja ovog poglavlja? Jeste li u ovom poglavlju pronašli neke nove informacije koje biste mogli iskoristiti u cilju poboljšanja vaše policijske službe? Ima li promena koje bi se mogle sprovesti u vašoj policijskoj službi?

Tabela koja sledi pomoći će vam da odgovorite na ova i druga pitanja. Potrebno je izvršiti osnovnu procenu kako bi ste lakše ocenili situaciju u vašoj službi, odredili da li je potrebno uvesti neke promene - ako jeste, koje i kako ih sprovesti. Za celishodniji pristup i primenu koncepata naučenih iz ovog poglavlja trebalo bi organizovati obuke. Uz to, ne bi bilo zgoreg zatražiti pomoć domaćih i stranih eksperata za borbu protiv korupcije.

PITANJA	KAKO SE REŠITI SLABOSTI?	ŠTA ČINITI?
Jesmo li izvršili procenu sopstvene izloženosti korupciji i neprimerenom postupanju?	Ako nismo, možemo: <ul style="list-style-type: none"> • Identifikovati bitne faktore • Definirati kako da iskoristimo pozitivne i umanjimo negativne faktore • Odrediti gde treba preduzeti korake 	Možemo: <ul style="list-style-type: none"> • Sačiniti procenu (razmenom ideja, angažovanjem eksperata, stvaranjem radnih grupa) • Organizovati razmenu ideja / radionicu / radnu grupu
Postoje li subkulture i utiču li na stav policajaca prema koruptivnim i neprimerenim postupcima?	Možemo: <ul style="list-style-type: none"> • Identifikovati subkulture i ustanoviti kako utiču na stav policajaca prema koruptivnim i neprimerenim postupcima. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pri proceni sarađivati sa sindikatima • Naimenovati eksperta i/ili radnu grupu • Sakupiti informacije od drugih policijskih službi i ispitati šta su one preduzele • Sprovesti istraživanje među policajcima
Da li smanjenjem rizika od korupcije i neprimerenog postupanja pokazujemo brigu za dobrobit policajaca?	Možemo: <ul style="list-style-type: none"> • Definirati očekivanja policajaca • Uporediti ih s onim što nudimo • Opredeliti se za mere kojima će se ispuniti identifikovane praznine 	
Da li smo definisali etičke vrednosti koje treba poštovati?	Ako nismo, možemo: <ul style="list-style-type: none"> • Definirati vrednosti koje policajci moraju da poštuju 	

<p>Da li se ove vrednosti pominju u izjavi o misiji i u kodeksu etičkog postupanja?</p>	<p>Ako ne, možemo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Odrediti kojim dokumentima raspoložemo • Definisati šta dokumenti treba da sadrže • Identifikovati šta je potrebno da se ispune praznine • Definisati akcioni plan u skladu s procesom iz 4 koraka opisanim u ovom poglavlju 	
<p>Da li smo procenili olakšavajuće okolnosti i rizike za implementaciju ovog procesa?</p>	<p>Ako ne, možemo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identifikovati ove faktore • Odlučiti kako da iskoristimo pozitivne i umanjimo negativne faktore 	

3

3 POGLAVLJE

Organizacija

■ Brajan Kingšot i Pjer Epli

1

Uvod u Poglavlje 3

U Poglavlju 3 polazi se od pretpostavke da rad na suzbijanju korupcije u policijskim redovima ne može biti ograničen na pojedince u policijskoj službi, već se mora proširiti na sredinu u kojoj policija deluje.

Ljudi čine dela, ali svi delujemo u određenoj sredini, kulturološkoj i organizacionoj. Ta sredina može ohrabriti ili obeshrabriti, negovati ili sprečiti određeni način ponašanja i delovanja. Organizacije se mogu smatrati arenama u kojim njihovi članovi razvijaju lične strategije za postizanje svojih ciljeva, koji se mogu razlikovati ili čak biti suprotni ciljevima organizacije.

Slabosti u organizaciji mogu izazvati štetno ponašanje pojedinaca koji u njoj rade. Neophodno je jasno identifikovati pomenute slabosti, kako bi se preduzele mere i smanjili rizici od spoljne i unutrašnje korupcije.

Ovo poglavlje bavi se odnosom koji postoji između neke organizacije i korupcije, uticajem koji korupcija ima na policijsku službu i ulogom koju rukovodstvo i sama organizacija mogu imati u tom kontekstu.

1.1. Struktura trećeg poglavlja

U prvom odeljku ovog poglavlja nalaze se definicija i uvod vezan za termine i koncepte. Drugi odeljak govori o tome zašto su organizaciona pitanja važna za borbu protiv korupcija.

U trećem odeljku obrađuje se način na koji jačanje organizacije i njenih mehanizama može biti integrisano u borbu protiv korupcije u policijskim redovima.

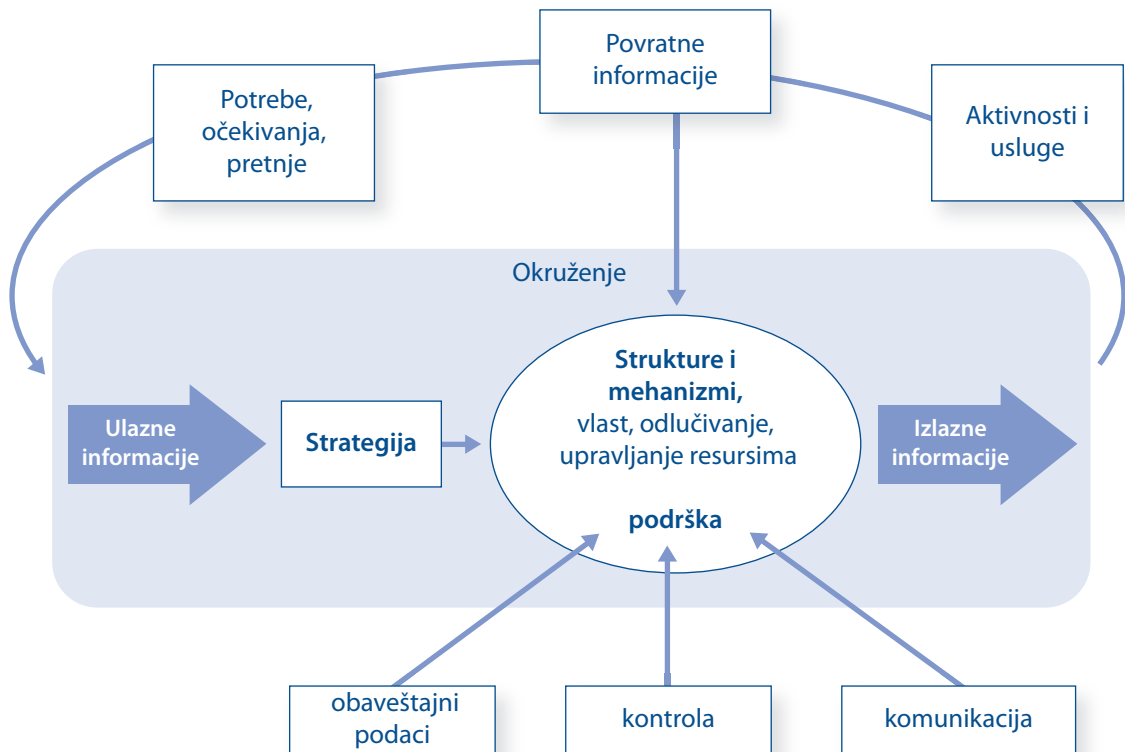
- Policija se, za početak, smešta u širi kontekst. Spoljni faktori znatno utiču na policijsku organizaciju: politički sistem određuje njenu strukturu, koja je u saveznoj državi decentralizovana, a u unitarnoj centralizovana; važnu ulogu igraju zakonodavni i pravosudni sistem, kao i vrednosti civilnog društva. Stoga je neophodno osvrnuti se na odnos između policije i sredine u kojoj ona deluje.
- Potom se obrađuje pitanje strategije, jer je neophodno odrediti na koji način policija odgovara na spoljne izazove i rizike.
- Treći pododjeljak bavi se pitanjima strukture i prednostima i nedostacima različitih struktura u implementacionim strategijama.
- Četvrti pododjeljak istražuje neke od procesa koji podržavaju racionalno i delotvorno izvršenje aktivnosti neophodnih za implementaciju strategije unutar nekih struktura.
- U ovom pododjeljku identifikovane su i moguće posledice korupcije; s tim u vezi izložena je tabela. Ova tabela može poslužiti kao osnov za preporučivanje mera kojima će se suzbiti korupcija u policijskim redovima.

Četvrti i peti odeljak bave se ovim pitanjima u različitim kontekstima i predlažu praktične primere načina procene slabosti neke organizacije. Treće poglavlje završava se predstavljanjem naučenih lekcija.

1.2. Šta je organizacija?

Organizacija je održivi društveni entitet (s međusobno povezanim članstvom), sistemski uređen i organizovano vođen (što podrazumeva ciljeve, strategiju, upravljanje, strukturu, radne procese i različite mehanizme kontrole i komunikacije), koji na svrsishodan, delotvoran i moralan način vrši službu i/ili stvara proizvode u cilju zadovoljavanja potreba identifikovanih u određenoj sredini, i za različite 'klijente' (tržište, kupce, javnost). Kad je policija u pitanju, njen rad doprinosi zaštiti zakona i održanju reda, a glavni 'klijent' je građanstvo.

Grafikon 1: Kako funkcioniše organizacija



Grafikon 1

Sistem prima ulazne informacije iz šire sredine i transformiše ih u izlazne informacije pomoću različitih mehanizama i procedura. Sprovedeni koraci poredе se (ocenjuju) sa početnim potrebama i očekivanjima, kako bi se, ukoliko je to poželjno, sprovele neophodne promene i načinile ispravke.

Grafikon 1 pokazuje način funkcionisanja organizacije. Strategija se definiše nakon analize sredine; najpre se identifikuju bezbednosne pretnje i prilike (stvorene, na primer, pojavom novih tehnologija ili razvojem međunarodne saradnje); potom se razvija akcioni plan za smanjenje pretnji, s ciljem da se odgovori potrebama i očekivanjima javnosti. Ovakva strategija mora biti izvršena na najdelotvorniji mogući način, te se stoga stvaraju strukture i procesi. Obaveštajni podaci, komunikacija i kontrola omogućavaju analizu šire slike, prenose podatke o strategiji, motivišu članove organizacije i vrše procenu uspešnosti preduzetih koraka i postignuća ciljeva.

Veze s ostalim poglavljima

Određene teme o kojima govorimo u ovom poglavlju detaljnije su obrađene u ostalim poglavljima:

Poglavlje 1, uvod

Poglavlje 2, kultura

Poglavlja 5 i 6, unutrašnja i spoljašnja kontrola

Poglavlje 7, istraga

Poglavlje 8, jačanje kapaciteta i

Poglavlje 9, metodi i instrumenti – pogledati odeljke 3 i 4 ovog poglavlja.

Konkretne veze biće naznačene u tekstu.

2

Zašto je pitanje organizacije bitno za borbu protiv korupcije?

O problemu korupcije u policijskim redovima obično se diskutuje kada je počinalac pojedini policajac ili policijska jedinica; posledica je pretpostavka da je čitava policijska organizacija korumpirana. Korumpirane aktivnosti pojedinca odraz su njegove moralne slabosti, što je često tema razgovora. Manje pažnje se poklanja sredini u kojoj taj pojedinac radi, čime se zanemaruje uticaj struktura, radnih procesa, stilova rukovođenja i organizacijske kulture – ovo je samo nekoliko faktora koji mogu uticati na ponašanje pojedinca. Prenebregavanje organizacionih pitanja ograničava razumevanje korupcije u policijskim redovima; stoga se ovom pitanju mora pokloniti više pažnje.

2.1. Organizacija je arena

Pojedinci zaposleni u organizaciji imaju vlastite ciljeve koji se mogu razlikovati od ciljeva organizacije. Ambicija, pohlepa i izbegavanje problema samo su neki od motiva koji članove organizacije mogu navesti da razviju lične strategije i idu za sopstvenim interesima. Ovo može biti štetno po samu organizaciju. Zahvaljujući organizacionim i upravljačkim slabostima, interesi pojedinca mogu nadjačati interese kolektiva i podstaći razvoj korupcije. To važi i za organizacije kakva je policijska služba.

2.2. Organizacija stvara kulturu

U Poglavlju 2 detaljnije se obrađuje organizaciona kultura. Kultura policijske službe može značajno uticati na stavove policajaca prema korupciji u policijskim redovima. Kultura je 'lepak' što stvara i održava osećaj pripadnosti među članovima organizacije: oni dele zajedničke ciljeve, obuku, izazove, veštine i aktivnosti. Kultura određuje kako će vrednosti jedne organizacije biti inkorporirane u način obavljanja posla ili rukovodilački stil. Kultura utiče na prihvatanje ili odbijanje određenih modela ponašanja i načina na koji pripadnici organizacije gledaju na spoljni svet. Policijska kultura može usvojiti stav 'mi protiv njih', karakterističan za policijske službe širom sveta, gde se pod 'oni' misli na celo društvo, kriminalce ili policajce na višim pozicijama. Ovakav stav, takođe, može odražavati odnos policajaca prema mogućnosti korišćenja diskrecionog prava, posebno kad se smatra da cilj (zaštita društva od kriminalaca) opravdava sredstvo (npr. nezakoniti pretresi, preterana upotreba sile i lažna svedočenja), a može odražavati i osećanje lojalnosti i solidarnosti među policajcima koje prevazilazi uobičajene, prihvatljive granice.

2.3. Organizacija odgovara društvu i njegovim članovima

Od policije se očekuje da pokaže društvenu odgovornost. To se može postići jedino ako joj javnost veruje, a verovaće joj ukoliko dokaže da će delovati zakonito i moralno. Društveno odgovorna organizacija obezbediće svojim zaposlenima radnu sredinu u kojoj će ređe biti izloženi stresu i nezadovoljstvu.

2.4. Organizacioni sistemi i procesi mogu uticati na korupciju

Organizacione strukture, ravnoteža između decentralizacije i centralizacije i sistemi vlasti i kontrole utiču na autonomiju policajaca i način na koji se njihov posao obavlja i prati. Stoga odluke vezane za organizaciju (policijske službe) moraju biti donošene tako da, nakon što počne njihovo sprovođenje, ne dođe do stvaranja klime povoljne za jačanje korupcije.

2.5. Organizacione slabosti otvaraju vrata nepropisnom postupanju

Uzrok ranjivosti jedne organizacije mogu biti spoljni faktori – npr. politički uticaji. Slabosti mogu biti povezane i s unutrašnjim faktorima, kao što su organizacioni nedostaci i loša uprava, a posledice se prepoznaju u ponašanju pojedinaca. Organizacija je mesto na kom se odražavaju svi pomenuti uticaji; ako se na organizacionom nivou ne preduzmu nikakve mere, borba protiv korupcije biće neuspešna.

2.6. Mere za jačanje sposobnosti pojedinaca da se odupru korupciji moraju biti preduzete na nivou organizacije

Da bi se sprečili korupcija i neetičko postupanje u policijskoj organizaciji, neophodno je da svaki policajac ima visoke etičke standarde i zna da razluči dobro od lošeg. U tome će im pomoći poznavanje zakona i ljudskih prava, kao i primer koji daje rukovodstvo. Širenje pravih vrednosti biće potpomognuto predavanjima iz etike i obukom. Organizacija je odgovorna i za obezbeđivanje dokumenata koji podržavaju etičko postupanje – kodeksa propisnog postupanja i izjava o vrednostima (videti Poglavlje 2), kao i za davanje podrške policajcima suočenim s etičkim dilemama (videti Poglavlje 4).

3

Kako jačanje organizacija integrisati u borbu protiv korupcije?

U ovom odeljku obrađene su glavne stavke koje u organizaciji mogu dovesti do podsticanja ili kočenja korupcije u policijskim redovima. Najpre se razmatra sredina, na kojoj se zasniva formulacija strategije; slede strukture i različiti procesi. Sačinjena je mapa organizacionih slabosti i navedene mere za njihovo otklanjanje.

3.1. Šira sredina⁵²

Policija je deo većeg sistema; od tog sistema zavise njeni problem (npr. vrsta kriminala), radni kontekst (npr. zakonodavni i politički okvir), raspoloživi resursi i potrebe i očekivanja javnosti. Stoga je neophodno usredsrediti se na odnos između organizacije i šire sredine i ustanoviti načine na koji ta sredina utiče na strukturu policije.

3.1.1. Model iz četiri nivoa

Pri analiziranju policijskih organizacija potrebno je osvrnuti se na četiri nivoa:

1. *Međunarodna situacija* svojim problemima i pretnjama vrši uticaj na organizaciju. Pad Sovjetskog Saveza i otvaranje granica, na primer, imali su za posledicu rast kriminala u Zapadnoj Evropi. Ratovi u udaljenim delovima sveta dovode reke izbeglica i imaju za posledicu otvaranje novih krijumčarskih puteva.
2. *Domaća sredina* obezbeđuje zakonodavstvo, društvene vrednosti, sredstva da se odgovori na potrebe i očekivanja javnosti, kao i odvajanje resursa za policiju.
3. *Sama organizacija*.
4. *Pojedinci* u organizaciji.

Rezultat ovog 'četvoroslojnog' modela jeste postavljanje korupcije u jasne okvire. Borba protiv korupcije je najuspešnija ukoliko pokriva sva četiri nivoa. Borba protiv korupcije samo na nivou policije ne bi bila dovoljna ukoliko je šira sredina korumpirana. Isto važi i za poklanjanje sve pažnje pojedinačnim policajcima, bez razmatranja posledica po organizaciju.

Korupcija na jednom nivou može ostaviti traga na svim nivoima. Politička korupcija, na primer, može uticati na postavljanje viših policijskih zvaničnika, kao i na policijsku strategiju, prioritete i operacije (vrste zločina, oblasti i lica pod obradom). Ovi uticaji biće vidljivi u celoj policijskoj organizaciji, a policajci će svoje ponašanje i delovanje prilagoditi novim uslovima.

Posledice su jasne: korupcija se ne može suzbiti bez razmatranja ova četiri međusobno povezana nivoa; integrisana strategija, fokusirana na organizaciju i njeno mesto u širem kontekstu i prostoru, jeste nezamenjiva.

Na primer, koraci zasnovani isključivo na pojedinačnim moralnim aspektima korupcije neće biti dovoljno uspešni ukoliko nisu podržani aktivnostima na organizacionom nivou.

3.1.2. Analiza šireg okruženja

Potrebno je analizirati šire okruženje, kako bi se shvatili izazovi s kojima se suočava jedna policijska organizacija. Kroz strategiju se moraju identifikovati mogućnosti, pretnje i očekivanja. Videti u Tabeli 1 kratak opis nekoliko metoda za analizu okruženja.

Tabela 1: Mogući metodi za analizu okruženja organizacije

Definisati razmatrano okruženje	Sačiniti mapu spoljnih uticaja na policijsku službu (analiza rada na terenu).
Proceniti nivo nesigurnosti u merenom okruženju (uzimajući u obzir složenost i nepredvidljivost)	Proceniti vreme potrebno za prilagođavanje promenama u okruženju.
Proceniti različite sektore okruženja	Sprovesti političku, ekonomsku, društvenu, tehnološku & pravnu (PESTL) analizu. Metod PESTL okrenut je utvrđivanju glavnih trendova koji postoje u različitim sektorima u okruženju, i ustanovljavanju prilika i pretnji koje ti trendovi donose jednoj organizaciji.

Obaveštajna služba policije dužna je da sakuplja i analizira podatke. Podaci prikupljeni iz različitih izvora – na primer, iz izveštaja, statistika zločina, istraživanja u kojima su ispitanici žrtve, kao i iz fokus grupa u kojima učestvuju građani – biće dragoceni za utvrđivanje i razumevanje trendova, rizika i mogućnosti s kojima policija treba da je upoznata.

Tabela 2: PESTL - analitička šema

Ključni faktori	Ključni trendovi	Mogućnosti	Pretnje
Politički faktori			
Ekonomski faktori			
Društveni faktori			
Tehnološki faktori			
Pravni faktori			

Analiza zločina je važan zadatak policije. Da bi bio valjano obavljen, neophodno je analizirati šire društvene trendove. Ovi trendovi navedeni su u Uokvirenom tekstu 1, koji sledi. Potom je na policijskim službama da analiziraju posledice koje pomenuti trendovi imaju po organizaciju.

Uokvireni tekst 1: Glavni kriminalni trendovi

- Intenzivnije aktivnosti na polju organizovanog kriminala (širenje lepeze 'ponuđenih proizvoda').
- Širenje organizovanog kriminala na međunarodnoj sceni.
- Nove vrste sofisticiranog kriminala (npr. sajber kriminal, ekonomske i kompjuterske pronevere).
- Intenziviranje nasilja u urbanim sredinama.
- Intenziviranje maloletničkog kriminala.
- Terorizam (domaći i strani).
- Intenziviranje iracionalnih krivičnih dela (npr. nasumične pucjave).

Analiza okruženja trebalo bi da bude okrenuta i mogućim rizicima od korupcije, kako bi pomenuti rizici bili umanjeni ili uklonjeni. U Uokvirenom tekstu 2 nalazi se opšti opis potencijalnih rizika od korupcije povezane sa spoljnim faktorima. Konkretna procena bila bi preciznija.

Uokvireni tekst 2: Mogući uzroci korupcije u širem okruženju

Šta su spoljni faktori koji mogu uticati (pozitivno ili negativno) na različite vrste korupcije u policiji? Ako se osvrnemo na gornju šemu, PESTL (Tabela 2), identifikovaćemo neke od ovih faktora i objasniti uticaj korupcije na policiju.

Politički	Pritisak političara (izvršne i zakonodavne vlasti, političkih partija) na policiju, kako bi ostvarili korist za sebe i/ili druge.
Ekonomske	Pritisak ekonomskih grupa ili lobija, u cilju ostvarivanja prednosti. Korupcija uzrokovana ekonomskom situacijom navodi policajce da traže mito od građanstva.
Društveni	Opšte društvene vrednosti koje više ili manje tolerišu korupciju u zvaničnim institucijama.
Tehnološki	Sistemi i razvojne promene koje pogoduju rastu određenih tipova korupcije.
Pravni	'Rupe' u zakonu. Stav sudstva prema određenim prekršajima može policiju dovesti do situacije u kojoj više neće sprovesti zakon. Korupcija u sudstvu može baciti senku i na policiju.

3.2. Strategija⁵³

3.2.1. Strateško upravljanje

Način na koji policija rešava probleme i koristi prilike odražava se na strategiju, na implementirane strukture i na način korišćenja resursa. Proces strateškog planiranja kratko je opisan u Uokvirenom tekstu 3.

Uokvireni tekst 3: Strateško planiranje i donošenje odluka

Strateško planiranje je prvi, integralni deo procesa donošenja odluka. Planiranje se prevashodno svodi na razumevanje postojeće situacije (*problem*) i širenje lepeze izbora (*alternative i načina delovanja*) koji su na raspolaganju policajcu (*donosiocu odluke*). Cilj planiranja je obezbeđivanje informacije (*plan*), a cilj donošenja odluke je korišćenje te informacije za rešavanje problema ili opredeljivanje.⁵⁴

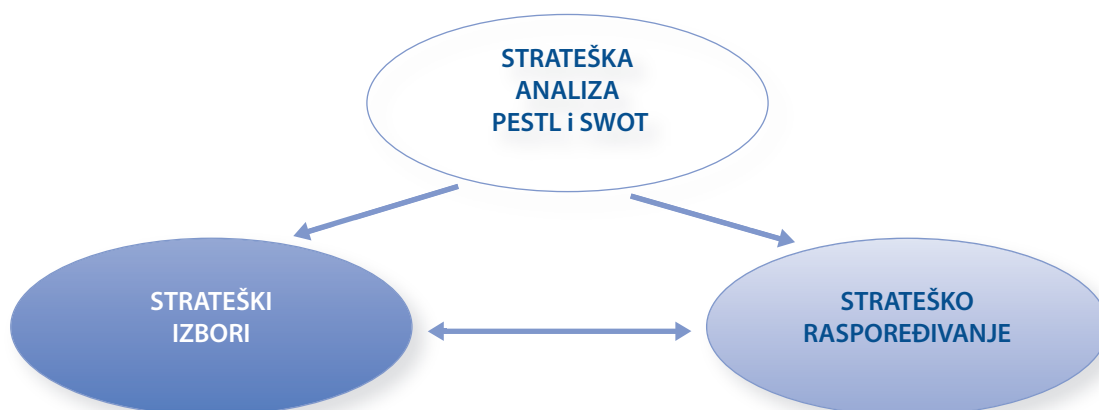
Strategija je proces koji dopušta davanje odgovora na neka važna pitanja.

- *Kojim* poslom se bavi policijska služba, i zašto? (Svrha aktivnosti, misija)
- *Šta* bi trebalo da bude posao policijske službe? (Strateški izbori)
- *Kako* će policijska služba postići svoje ciljeve? (Pribavljanje i korišćenje resursa.) Rizici moraju biti identifikovani, sledi preduzimanje mera pomoću kojih će biti umanjeni.

Da bi proces sačinjavanja strategije bio uspešan, važno je povezati ciljeve (koje treba postići), načine (metode korišćenje za postizanje ciljeva) i sredstva (raspoložive resurse za postizanje ciljeva). Na primer: ako nema dovoljno resursa (sredstava), ciljeve valja učiniti umerenijim, ili metode delotvornijim.

Strateško upravljanje prikazano je Grafikonom 2, koji ilustruje vezu između analize, izbora i zbivanja.

Grafikon 2: Strateško upravljanje



3.2.2. Ključna strateška odluka: izbor modela policijskog rada

Jedna od najvažnijih strateških odluka policije je izbor modela rada, koji će odrediti više stvari u organizaciji: njenu strukturu, podelu zadataka, način raspodele moći i vrstu koordinacije između različitih ogranaka.

Razvoj društva tera policiju da prilagođava tradicionalni model svog rada novim uslovima. Tradicionalni model zasniva se na strogoj primeni zakona, reaktivan je i represivan: policija reaguje na određeni incident, a njena efikasnost se ocenjuje u odnosu na vreme potrebno za reakciju i pokazani nivo profesionalizma. Policijske strukture su hijerarhijskog tipa, a odnosi između pretpostavljenih i potčinjenih vojnog karaktera (videti Poglavlje 4). Policija je morala da preispita ovaj tradicionalni model iz nekoliko razloga:

- Društvene promene. Usled globalizacije i imigracije, većina zemalja postala je raznolikija na etničkom, verskom i ekonomskom planu. Ove promene ostavile su dubok trag na vrednosti koje su 'lepak' svakog društva. Nove vrednosti koje su sa sobom doneli doseljenici postepeno počinju da postoje rame uz rame s vrednostima sedelačkog stanovništva, dolazeći ponekad sa njima u sukob. Policijske službe danas deluju u multikulturnom društvu. Videti Poglavlje 4, s dodatnim informacijama o policiji, društvenim promenama i društvenoj raznolikosti.
- Ove društvene promene odražavaju se i u činjenici da se stavovi i ponašanje novih regruta razlikuju od stavova i ponašanja njihovih starijih kolega; najčešće su bolje obrazovani, žele veću ravnotežu između posla i privatnog života i očekuju drugu vrstu rukovođenja.
- Ekonomske promene ponekad uzrokuju smanjenje policijskog budžeta.
- Države danas koriste teorije poslovnog menadžmenta. Novi 'javni menadžment' doveo je do strože kontrole resursa namenjenih policiji i detaljnije procene njihove iskorišćenosti.
- Ranije pomenuta promena vrste kriminala donela je nove teškoće policijskim organizacijama, primoravajući ih na promene operativnih metoda.
- Rezultati istraživanja stavili su pod znak pitanja tradicionalni model policijskog rada, pokazavši sledeće:
 - Kazne presuđene u krivičnim postupcima nisu jedini faktor prevencije kriminala;
 - Policijske strategije opšteg tipa (nefokusirane na određenu vrstu prestupa) manje su delotvorne;
 - Obaveštajni podaci i saradnja javnosti su od ključnog značaja;
 - Povećanje broja policajaca i skraćanje vremena potrebnog za reakciju ne suzbijaju kriminal, niti smanjuju strah od istog;
 - Delotvornije je usredsrediti se na razloge koji se kriju iza najčešće ponavljanih krivičnih dela.
- Potreba za ponovnim sticanjem poverenja građana navela je policiju da poboljša saradnju sa javnošću.

Mnoge policijske službe odgovorile su na nove izazove promovišući nov model policijskog rada – policiju u zajednici. Razlike između dva modela očitavaju se u načinu odgovaranja na različita pitanja⁵⁵. Više informacija i poređenje dva modela policijskog rada naći ćete u Tabeli 3:

Tabela 3: Dva modela policijskog rada

Pitanje	Tradicionalna policija	Policija u zajednici
Šta je policija?	Vladina agencija odgovorna, pre svega, za poštovanje zakona.	Policija je javnost i javnost je policija; policajci su plaćeni da poklone svoju punu pažnju svim građanima.
Kakav je odnos policije i ostalih javnih službi?	Prioriteti su obično sukobljeni.	Policija je samo jedno od mnogih tela odgovornih za poboljšanje kvaliteta života.
Koja je uloga policije?	Rešavanje krivičnih dela.	Rešavanje širih problema.
Kako se meri efikasnost policijskog rada?	Otkrivanjem i hapšenjem.	Odsustvom zločina i nereda.
Koji su glavni prioriteti?	Zločini visoke vrednosti (npr. pljačke banke) i nasilni zločini.	Bilo koji problem koji u određenom trenutku najviše remeti zajednicu.
Čime se konkretno policija bavi?	Zločinima.	Problemima i brigama građanstva.
Šta određuje delotvornost policijskog rada?	Vreme potrebno za reakciju.	Saradnja javnosti.
Šta je policijski profesionalizam?	Brz/delotvoran odgovor na težak zločin.	Održavanje bliskosti sa zajednicom.
Koji obaveštajni podaci su najbitniji?	Kriminološki obaveštajni podaci (studija određene vrste zločina ili serije zločina).	Kriminološki obaveštajni podaci (informacije o pojedincima i grupama).
Kakva je priroda policijske odgovornosti?	Centralizovana; rukovođena pravilima, propisima i strateškim direktivama; odgovornost pred zakonom.	Naglasak na lokalnoj odgovornosti pred potrebama zajednice.
Koja je uloga sedišta policije?	Da obezbedi strategiju i pravila.	Da promoviše organizacione vrednosti

3.2.3. Posledice po korupciju

Pitanje je da li ova dva različita modela policijskog rada utiču na korupciju pozitivno ili negativno. Glavna razlika između njih svodi se na ustanovljeni odnos između policije i građanstva. Kod tradicionalnog modela linija između javnosti i policije je jasna. Policija sprovodi zakon, a javnost je tu da sluša. Kod policijskog modela okrenutog zajednici, građani i policija sarađuju na održavanju reda i mira. Građanin više nije puki podanik

zakona, već postaje činilac u očuvanju bezbednosti. Kod ove nove paradigme menja se i uloga policajca ili policajke; odgovorniji su građanstvu nego ranije i postaju svojevrsni rukovodioci projekta, u partnerstvu s građanima. Zajednički zadatak je iznalaženje rešenja pomoću kojih će se suzbiti ili prorediti vršenje krivičnih dela. Potrebne su nove veštine i komunikacija, što će doprineti neophodnoj transparentnosti u ustanovljavanju odnosa zasnovanih na poverenju. Pogledati Uokvireni tekst 4, s nekoliko završnih napomena o radu policije u zajednici.

Uokvireni tekst 4: Policija u zajednici nije rešenje svih problema

Od policije u zajednici se očekuje, ukoliko je valjano organizovana, da smanji određene vrste 'korumpiranih' aktivnosti – posebno tzv. 'procesnu korupciju'. Stav da je policija u zajednici rešenje svih problema vezanih za policijski rad i korupciju ima, međutim, brojne nedostatke. U Poglavlju 3 jasno je navedeno da je za sačinjavanje strategije borbe protiv korupcije potreban višeslojan pristup usredsređen kako na sredinu u kojoj policija deluje, tako i na rad same policijske organizacije. Moguće je i da rad policije u zajednici sam po sebi donosi određenu sklonost ka korupciji – korumpirane aktivnosti možda će cvetati ukoliko izostanu posebne mere opreza.⁵⁶

3.3. Strukture

Ukoliko ne bude pretočena u aktivnost, strategija će ostati apstraktna. Za postizanje strateških ciljeva moraju se preduzeti mere. Delotvornost tih mera zavisice od materijalnih i nematerijalnih faktora kao što su resursi, odgovarajuće veštine i blagovremeno informisanje. Organizacioni i upravljački faktori takođe će neposredno uticati na delotvornost rada policijske službe. Ovo važi za obe strukture i za različite procese. O strukturama ćemo govoriti sad, a o procesima u narednom pododeljku.

Organizaciona struktura je formalni aparat pomoću kog organizacije obavljaju dve najvažnije aktivnosti: 1) podelu rada i 2) koordinaciju rada.⁵⁷ Policijske organizacije definiše njihova struktura: parametri pomoću kojih organizacija raspolaže resursima kako bi obavila posao i postigla svoje ciljeve. Struktura policijske organizacije može se podeliti na sedam elemenata sažetih u Uokvirenom tekstu 5.

Uokvireni tekst 5: Sedam elemenata strukture policijske organizacije

1. *Vertikalna diferencijacija.* Priroda hijerarhije, uključujući određeni broj komandnih nivoa i društvenu distancu između tih nivoa.
2. *Delatna diferencijacija.* Može biti zasnovana na aktivnosti, specifičnim projektima, geografskoj distribuciji ili procesima.
3. *Funkcionalna diferencijacija.* Step en do kog organizacija deli svoj rad na specijalizovane funkcije. Gotovo sve policijske službe imaju posebna odeljenja za patrolu, istragu i administraciju. Što su ova odeljenja dodatno usitnjenija na specijalizovane podjedinice, to su više funkcionalno razdvojena.

4. *Prostorna diferencijacija*. Rasprostranjenost organizacije u određenom nadležstvu. Policijske agencije s jednim sedištem su manje prostorno prisutne nego one s više stanica, podstanica i drugih kancelarija smeštenih na lokalnu.
5. *Administrativni intenzitet*. Odnos broja zaposlenih zaduženih za rad na poslovima administrativne podrške (ljudski resursi, rad na kompjuterima) i zaposlenih koji se bave ključnim zadacima, kao što su patrola ili istraga.
6. *Formalizacija*. Oslonjenost organizacije na formalne pisane strategije, a ne na neformalne smernice kao što su tradicija i prijateljske veze.
7. *Centralizacija*. Učestalost donošenja odluka na samom vrhu organizacijske hijerarhije.

3.3.1. Osnovni tipovi organizacione strukture

Postoje dva osnovna tipa organizacione strukture: 'visok' i 'ravan'. 'Visoke' organizacione strukture odlikuju višestruke hijerarhije i piramidalni model s nekoliko prečaka na lestvici. 'Ravna' organizaciona struktura uređena je tako da između rukovodstva i zaposlenih postoji najmanji mogući razmak. Ove dve osnovne strukture ne pokrivaju sve faktore aktivnosti u jednoj organizaciji, stoga postoje i drugi modeli organizacionih struktura.

3.3.2. Ostali tipovi organizacione strukture

Policijske službe su organizovane na osnovu sledećih strukturnih modela, koje ćemo u nastavku teksta detaljnije obraditi: *linijska struktura*; *linijska i kadrovska struktura*; *funkcionalna struktura*; *odeljenska struktura*; *struktura organizacijske matrice*; i *nova strukturalna forma*. Ne postoji pogrešan model; postoje samo modeli koji su bolje prilagođeni specifičnoj fazi razvoja, kako će biti opisano dalje u ovom odeljku. Faza u razvoju policijske organizacije najlakše se određuje na osnovu veličine same organizacije, njene geografske prisutnosti i modela policijskog rada. Strukture i procesi moraju biti u skladu sa situacijom.

3.3.2.1. Linijska struktura

Ovo je najjednostavnija struktura koja najbolje odgovara manjim policijskim službama. Zasnovana je na različitim formama: uniformisanim patrolama, saobraćajnoj i istražnoj policiji itd.

3.3.2.2. Linijska i kadrovska struktura

U većim policijskim odeljenjima, osnovni linijski elementi zaokruženi su različitim jedinicama podrške: linijskoj strukturi dodaje se kadar koji obezbeđuje stručne savete (npr. pravni savetnici), sprovodi specijalizovane aktivnosti (naučne, obrazovne, komunikacione) i pomaže u usklađivanju rada celog odeljenja kroz kontrolne i disciplinske postupke.

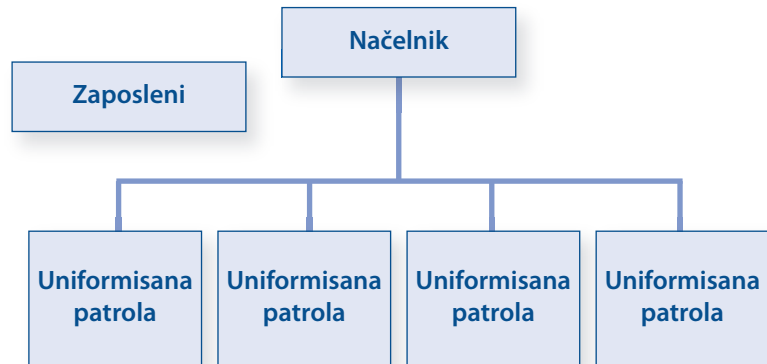
Grafikon 3: Linijska i kadrovska struktura

Prednosti

- Jednostavna
- Jasno definisane odgovornosti
- Specijalizacija

Nedostaci

- Teški svakodnevni problemi
- Zanemareni strateški problemi
- Teškoće u upravljanju, usled raznovrsnosti
- Koordinacija
- Otpor promenama



3.3.2.3. Funkcionalna struktura

Ovakva struktura klasifikuje javnost u skladu s funkcijom/ulogom koju igra u organizaciji, a u svrhu postizanja njenih ciljeva. Organizacija može biti podeljena na odeljenja, a svako odeljenje ima posebnu funkciju; sva odeljenja deluju odvojeno kako bi podržala ciljeve organizacije. Sažetak prednosti i nedostataka funkcionalnih struktura pročitajte u Uokvirenom tekstu 6:

Uokvireni tekst 6: Prednosti i nedostaci funkcionalnih struktura

Prednosti

- Veruje se da će funkcionalna struktura, koja je zasnovana na specijalizaciji, izvući ono najbolje iz svakog odeljenja.
- Kada se na jednom mestu sakupe zaposleni sa sličnim interesovanjima, veća je mogućnost da će biti produktivniji.
- Zahvaljujući zdravoj linearnoj strukturi, davanje uputstava i sprovođenje različitih projekata postaje jednostavno.
- Svaki zaposleni ima zacrtan karijerni put i potencijal da napreduje u svom odeljenju policijske organizacije.

Nedostaci

- Funkcionalna struktura je najbirokratskija, zbog rigidne hijerarhije.
- Potrebno je mnogo vremena da se odluke materijalizuju.
- Međuodjeljska komunikacija je nedelotvorna.
- Gledište svakog odeljenja je usko i ograničeno na njegove ciljeve, usled čega se ne sagledava šira slika i ne deluje efikasno ka ostvarenju zajedničkog cilja.

3.3.2.4. Odeljenska struktura

Ovakva struktura je poznata i kao 'proizvodna struktura'; svaka funkcionalna jedinica grupisana je u odeljenje. Svako odeljenje raspolaže potrebnim resursima i nastoji da svojim delovanjem ostvari postavljene ciljeve. Odeljenja se mogu razlikovati po lokaciji, zadatku, proizvodu, usluzi, itd. Sažetak prednosti i nedostataka funkcionalnih struktura pročitajte u Uokvirenom tekstu 7.

Uokvireni tekst 7: Prednosti i nedostaci odeljenskih struktura

Prednosti

- Usredsređenost odeljenja na njihove aktivnosti obezbeđuje visok nivo stručnosti i delotvornosti.
- Olakšana je procena uspešnosti.
- Centrala može da se usredsredi na opštu strategiju, a odeljenja će je prevesti na nivo konkretnih delatnosti.
- Zahvaljujući decentralizaciji, rukovodioci imaju mogućnost da se razvijaju.

Nedostaci

- Odeljenja pokazuju tendenciju da postanu autonomna.
- Prilikom raspodele sredstava može doći do sukoba među odeljenjima.
- Koordinacija organizacije je složena.

3.3.2.5. Matrica organizacione strukture

Matrica strukture je kombinacija dve vrste organizacionih struktura: proizvodne i čisto funkcionalne. Pomenuta kombinacija sa sobom donosi jedinstvenu radnu sredinu. Ova struktura je najkorisnija kad su zadaci definisani projektom, jer se u pomenutom modelu od nekoliko profesionalaca visokog zvanja očekuje da pomognu u postizanju organizacionih ciljeva.

Ovakva struktura obično ima više od jednog rukovodioca projekta, te zaposleni na projektu moraju da podnose izveštaje svakom od rukovodilaca pojedinačno. Stoga je u matrici organizacione struktura razmena informacija obavezna, kako bi rad bio delotvoran, tekao glatko i kako bi bio obavljen postavljeni zadatak.

Svaki projekat imaće svog rukovodioca, a od različitih timova se očekuje da mu/joj podnose izveštaje o postignutim rezultatima. Rukovodilac projekta neposredno je odgovoran šefu organizacije. Uz to, biće postavljen rukovodilac odeljenja odgovoran za održavanje tehničke funkcionalnosti organizacije; njegov/njen zadatak je da svojim radom i organizacionim liderskim veštinama obezbedi održavanje tehničke baze i uspešno delovanje. Sažetak prednosti i nedostataka matrice organizacionih struktura videti u Uokvirenom tekstu 8:

Uokvireni tekst 8: Prednosti i nedostaci matrice organizacionih struktura**Prednosti**

- Specijalizovan upravljački tim može biti izabran na osnovu njihovih poslovnih dostignuća.
- Potrebe projekta su jedini kriterijum u odabiru stručnih ljudi, što povećava šanse za uspeh.
- Kako ključni ljudi angažovani za rad u timu već rade u drugim timovima, to cenu projekta čini najnižom mogućom i finansijski olakšava dalju delatnost.
- Struktura je rezultat postignute ravnoteže između troškova, vremena i kvaliteta obavljenog posla.
- Manja mogućnost izbijanja sukoba.
- Manje šanse da će spoljni faktori uticati na projekat/zadatak.

Nedostaci

- Ukoliko postoji nerazumevanje poslovnih faktora (npr. ako dva tima, ili članovi tima podeljeni u dve grupe, moraju da dele sredstva), može doći do zabune i sukoba.
- Ukoliko je na projektu angažovano više rukovodilaca, može doći do rasta troškova.
- Nezavisno delovanje i ovlašćenje za donošenje odluka dato članovima tima ili čak rukovodiocu projekta može povećati mogućnost nepoštovanja rokova u kojima bi projekat trebalo okončati.

3.3.2.6. Nove strukturalne forme

- *Timska struktura.* Ovu organizacionu strukturu odlikuje timski rad, koji može biti vertikalna ili horizontalna. Timovi, takođe, mogu biti zasnovani na pojedinačnim procesima i funkcijama.
- *Umrežena struktura.* U ovim strukturama rukovodioci najčešće postaju odgovorni za koordinaciju i kontrolu spoljnih saradnika i za odnose s elektronskim medijima.
- *Virtuelna struktura.* Ovo je produžetak umrežene strukture, koji rukovodiocima pomaže da uspostave i zadrže stalne kontakte s različitim odeljenjima u svetu, bez potrebe da održavaju složenu fizičku i manuelnu infrastrukturu. Ovakva organizaciona struktura ne zna za granice, a njen rad (gotovo) sasvim zavisi od interneta.

3.3.3. Strukture i korupcija

Mogu li strukture jedne organizacije ohrabriti ili obeshrabriti razvoj korupcije, i ako mogu, kako? Odgovori na ova pitanja zavise od tri elementa:

1. Geografska struktura. Decentralizovana organizacija daje svojim odeljenjima veću autonomiju, a razdaljina otežava kontrolu. Stoga korupcija može da se razvije bez znanja centrale.
2. Od značaja koji različite jedinice policijske službe pridaju kategorizacijama unutar jedinica zavisi kolika će transparentnost tih podela biti, i kolika mogućnost nadzora. Vertikalne strukture mogu dovesti do stvaranja autonomnih jedinica koje nastoje da centralu drže na distanci i spreče razvoj neophodnih kontrolnih mehanizama. U organizacijama zatvorenog tipa veća je mogućnost za razvoj korupcije nego u onima koje su otvorene.

3. Sistemi autoriteta i kontrole usko su povezani sa strukturom i stoga utiču na verovatnoću pojave korupcije.

Primer 1: Centralizacija ili decentralizacija policije?

U Sjedinjenim Američkim Državama, geografski činioci utiču na decentralizaciju policijskih odeljenja. Najbitnija promenljiva veličina jeste povezanost policije s lokalnim političarima. Većina policijskih službi sastoji se iz predstavnika specifičnih etničkih grupa (zavisno od toga koja je dominantna grupa u zajednici); službe su bile tako tesno povezane s lokalnim političarima, da ih je većina stanovništva smatrala korumpiranim.

Prisutna korupcija navela je brojne reformatorski nastrojene pojedince, među njima i Avgusta Volmera i O. V. Vilsona, da policiju transformišu u strogo centralizovanu organizaciju, koristeći ključne upravljačke koncepte kao što su komandni lanac, jedinstvena komanda i kontrolni opseg. Forma centralizovane organizacije sama po sebi predstavlja najbolje sredstvo kontrole rastuće korupcije, političkih veza i nepropisnog postupanja zaposlenih u policiji.

Danas se policijska odeljenja opredeljuju za filozofiju otvorenosti prema potrebama zajednice, te se sve češće čuju glasovi koji zastupaju potrebu za decentralizacijom policije; decentralizacija daje policajcima mogućnost da kreativno koriste diskreciona prava, a da im odluke ne budu nametnute 'odozgo'.

Centralizovana policijska organizacija će možda delotvornije kontrolisati korupciju i nepropisno postupanje, ali neće dopustiti policiji da ima sluha za potrebe zajednice.⁵⁸

3.3.4. Kako sačiniti strukture

Pri sačinjavanju struktura valja razmotriti različite elemente. Među najvažnijima su sledeći:

- Ravnoteža između centralizacije i decentralizacije.
- Izbor ključnog stuba na koji se struktura oslanja – proces, geografsko područje, organ vlasti, itd.

Kako pristupiti sačinjavanju organizacionih struktura? Proces je sledeći:

- Analiza aktivnosti.
- Regrupisanje aktivnosti u 'sastavne delove' (Druker ih grupiše prema doprinosu: aktivnosti koje daju rezultate, dodatne aktivnosti, aktivnosti glavnog rukovodstva⁵⁹).
- Identifikacija procesa i međusobnih odnosa.
- Uspostavljanje mehanizama za koordinaciju.
- Sačinjavanje strukture.

Uokvireni tekst 9: Organizacione forme treba da poštuju nekoliko osnovnih principa

- Jednostavnost.
- Jasan komandni lanac.
- Ograničen opseg kontrole.
- Organizaciju po funkcijama.
- Komandno jedinstvo.

3.3.5. Strukture se vremenom menjaju*

Organizacije nisu skamenjeni entiteti. Napreduju kroz razvojne faze, i u svakoj rešavaju specifične probleme. Jedan model identifikuje pet faza u rastu organizacije.

1. *Preduzetnička faza*, vezana za krizu rukovodstva u kojoj osnivačka uprava više nije u stanju da vodi rastuću organizaciju. (Ovo je slučaj i u malim policijskim odeljenjima čiji značaj poraste).
2. *Faza usmeravanja*, u kojoj se ustanovljavaju odgovarajuće strukture (primer: policijska organizacija u kojoj se linijskim strukturama dodaju nove jedinice i novi komandni nivoi). Strogo centralizovane strukture stvaraju potrebu za većom autonomijom i decentralizacijom. Primer ovakve situacije je uvođenje policije okrenute zajednici.
3. *Faza delegiranja*, u kojoj preneti autonomija može dovesti do gubitka kontrole i teškoća u postizanju zajedničke organizacione strategije. U takvoj situaciji potrebno je ostvariti bolju kontrolu.
4. *Faza koordinacije*, u kojoj se utvrđuju instrumenti i procesi kojima se postiže ostvarivanje ciljeva organizacije. Razvijaju se formalne procedure planiranja.
5. *Faza saradnje*, u kojoj je fokus na rešavanju problema kroz integrisane pristupe.

Problemi nastaju usled nepreduzimanja mera neophodnih za određenu fazu – na primer, ukoliko decentralizaciju policijskih struktura ne prate promene u prenošenju vlasti ili kontrolnih sistema. U takvim situacijama prepoznaje se značaj ključnog principa strategije razvoja upravljačkih struktura.

3.3.6. Centralizacija ili decentralizacija?

Ključna strateška odluka vezana za sve organizacione probleme jeste odgovor na pitanje šta treba centralizovati, a šta decentralizovati. Od ravnoteže između ove dve forme zavisi uspešan rad svake organizacije. Različiti problemi utiču na organizaciju i njenu produktivnost. Odgovor na postavljena pitanja određuje vrstu struktura i značajno uticati na sisteme moći i kontrole.

* Ovaj deo se oslanja na model Lari E.Griner koji po prvi put predstavljen u njegovom članku pod nazivom 'Evolucija i revolucija kod organizacionog rasta' (engl. Evolution and Revolution in Organizations Growth), Harvard Business Review, juli-avgust, 1972.

Policijske strukture moraju se prilagođavati političkim. Na primer, policija je u saveznim državama najčešće decentralizovana, a u autoritarnim centralizovana. Jedan od organizacionih principa je da strukture slede strategiju, a da usvajanje novog modela policijskog rada (kao što je rad okrenut zajednici) mora ići ruku pod ruku s promenama na planu centralizacije i decentralizacije. U sažetku iznetom u Uokvirenom tekstu 10 videti prednosti centralizacije i decentralizacije.

Uokvireni tekst 10: Prednosti centralizacije i decentralizacije

Prednosti centralizacije

- Bolja kontrola operacija.
- Ujednačenost politika, praksi i procedura.
- Bolja iskorišćenost centralizovanih, specijalizovanih stručnjaka.

Prednosti decentralizacije

- Brže donošenje odluka bez konsultacija na višem nivou.
- Odličan kvalitet obuke za unapređenje u viša upravljačka tela.
- Odluke prilagođenije lokalnim uslovima.

3.4. Procesi

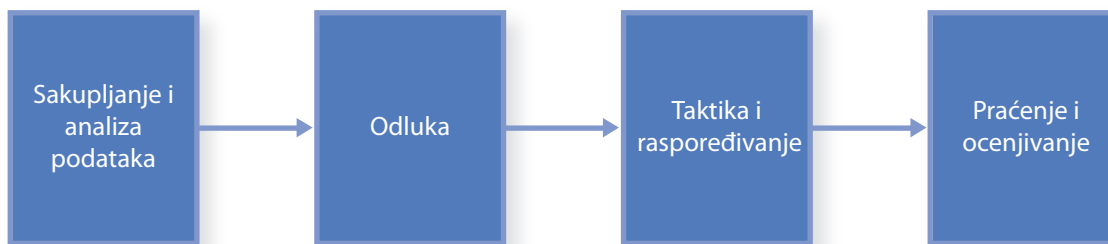
Nakon razmatranja strategije i struktura, treba se osvrnuti na procese koje organizacija koristi za ostvarenje svoje misije i pružanje ponuđene usluge. Ti procesi neposredno utiču na delotvornost rada i jačaju (ili krnje) celovitost organizacije. Ciljevi, načini i sredstva moraju biti dosledni i u skladu s procesima. Na primer, uvođenje komunalne policije bez usvajanja decentralizovanih struktura i davanja veće autonomije komunalnim policajcima ne bi povoljno uticalo na ostvarivanje očekivanih rezultata. Za dobro funkcionisanje organizacije mora postojati svest o tome šta su njeni najvažniji elementi.

3.4.1. Sistem vlasti⁶¹

U ovom slučaju, vlast je sistem kroz koji se odluke donose, prenose i izvršavaju. Stoga se valja osvrnuti na proces donošenja odluka, komandni lanac, vođstvo i pitanja kontrole.

3.4.1.1. Proces donošenja odluka

Proces donošenja odluka prikazan je na Grafikonu 5. Svaka kućica predstavlja korak (ili nekoliko koraka) u procesu, krećući se kroz vreme od početka ka kraju (s leva na desno):

Grafikon 4: Proces donošenja odluka


Imajući u vidu adekvatan vremenski okvir u kom se neki problem može racionalno rešiti, postoje faze kroz koje se pri rešavanju problema (kako rukovodilačkih, tako i operativnih) prolazi. U levoj koloni Tabele 4 navedene su pomenute faze koje slede hronološki red kakav sledi svaki rukovodilac – od početka (gornja kućica) do kraja (kućica na dnu). U desnoj koloni navedeni su koraci koje treba preduzeti u svakoj fazi.

Tabela 4: Kako pristupiti procesu donošenja odluka

Faza	Koraci
Definicija problema	<ul style="list-style-type: none"> Razumevanje problema, utvrđivanje potrebe, prihvatanje misije Analiza problema Formulisanje problema
Donošenje odluke	<ul style="list-style-type: none"> Kroz procenu problema (formulisano u fazi 1) Ciljevi i ograničenja (materijalna, pravna) Identifikacija i evaluacija mogućih odobrenih koraka Izbor jednog rešenja
Implementacija	<ul style="list-style-type: none"> Akcionni plan izvršenja odluke Naredbe Izvršenje
Praćenje	<ul style="list-style-type: none"> Utvrđiti koliko su preduzeti koraci u skladu s ciljevima
Planiranje unapred	<ul style="list-style-type: none"> Identifikovati moguću promenu situacije Pripremiti reakciju
Evaluacija	<ul style="list-style-type: none"> Evaluacija rezultata i procesa

Biće sakupljane informacije koje su korisne za bolje razumevanje problema i uočavanje različitih opcija i rešenja. Izbor će se praviti između dva moguća rešenja; cilj je da se pronađe najbolja moguća kombinacija načina (taktike, metodi) i sredstava (resursi), kako bi se postigli ciljevi (misija ili rešenje problema). Praćenje (monitoring) će omogućiti identifikaciju raskoraka između postavljenih ciljeva i rezultata sprovedenih mera, a evaluacija pomaže da se iskoriste naučene lekcije. Jasan proces donošenja odluka je važan za organizaciju, jer obezbeđuje da:

- relevantni činioci učestvuju u donošenju odluke.
- se koristi metodologija koja dopušta racionalan pristup problemu i vodi stvaranju zajedničkog jezika među donosiocima odluka.
- se prilikom donošenja odluka ne gubi vreme.

Odluke nikada neće biti potpuno racionalne: nedostatak informacija, vremenska ograničenja, lične predrasude, skriveni interesi i drugi faktori lako će zamagliti razum. Korupcija može postati dodatno zamagljenje.

3.4.1.2. Proces donošenja odluka i korupcija

Mogućnost za pojavu korupcije postoji u svim fazama procesa donošenja odluka. Videti neke od primera u Tabeli 5.

Tabela 5: Primeri procesa donošenja odluka i korupcije

Faza u donošenju odluke	Prilike za korupciju
Sakupljanje informacija&analiza	<ul style="list-style-type: none"> • Ograničeno sakupljanje informacija, kako bi određena lica ostala zaštićena. • Uništavanje ili neprenošenje bitnih podataka. • Pristrasna analiza.
Odluke	<ul style="list-style-type: none"> • Naložene mere koje ne ugrožavaju određene osobe ili njihove aktivnosti.
Raporedivanje ljudstva/istrage	<ul style="list-style-type: none"> • Prosleđene informacije o rasporedu. • Nerazmotreni specifični ciljevi.
Kontrola	<ul style="list-style-type: none"> • Određene kontrolne radnje nikad ne budu preduzete.

3.4.1.3. Komandni lanac

Komandni lanac je formalna linija vlasti, komunikacije i odgovornosti unutar organizacije; njime se obezbeđuju jasna zaduženja i odgovornosti. Komandni lanac mora biti u skladu sa strategijom, strukturama i različitim procesima, posebno s procesom donošenja odluka.

3.4.1.4. Vođstvo

Postoje brojne definicije vođstva. Piter Druker kaže sledeće: 'Definicija vođe samo je jedna: onaj koji ima sledbenike.'⁶² Definicija Vorena Benisa više se bavi pojedinačnim sposobnostima vođe: "Vođstvo zavisi od samopoznavanja, posedovanja valjano saopštene vizije, negovanja poverenja među kolegama i preduzimanja

aktivnih koraka kako bi se ostvario sopstveni liderski potencijal.⁶³ Džon Maksvel definiciju sažima na sledeći način: "Vođstvo je uticaj – ni više, ni manje."⁶⁴ Ono što je ovim definicijama zajedničko jesu pojmovi moći i uticaja. Razlike među vođama vezane su za način na koji koriste moć i uticaj.

Primer 2: Vođstvo i korupcija

Vođe su istovremeno i sledbenici: podložni su tuđem uticaju, a svoju moć koriste na drugima. Stoga je u borbi protiv korupcije važno sačiniti mapu uticaja u korumpiranom okruženju, kako bi, s jedne strane, bili identifikovani izvori uticaja na osumnjičenog vođu, a s druge strane potencijalno 'zaražena' mreža veza koja se oko vođe širi.

Moć vođa zavisi od njihovog položaja, te će njihov uticaj na polju korupcije biti u skladu s opsegom njihove vlasti. Rukovodioci na visokim pozicijama u mogućnosti su da izvitopere procese i neguju sistemsku korupciju (kod unapređenja, na primer, ukoliko se ona mogu ostvariti pomoću mita). Ovakav sistem može da funkcioniše jedino ako ga visoko rukovodstvo podržava i koristi za sopstveni boljitak. Na dnu organizacijske piramide pojedini policajci možda će primati mito od građana kako bi zatvorili oči pred sumnjivim radnjama ili saobraćajnim prekršajima.

Ukoliko se ova vrsta korupcije razvije do određenog nivoa, može postati sistemska. Uloga neposrednih rukovodilaca je od suštinskog značaja. Oni su u direktnom kontaktu s policajcima, a svesni svega što se dešava na višim nivoima organizacije. Ukoliko nikog ne alarmiraju čim primete korumpirane aktivnosti svojih potčinjenih, više rukovodstvo neće raspolagati pravovremenim informacijama. Ako tolerišu nepopisno postupanje i loše navike, brzo će se razviti radna kultura usklađena s takvim stavovima.

Najveći uticaj na potčinjene ima neposredni rukovodilac – narednik – koji je s njima u direktnom kontaktu, upoznat je s njihovim problemima i u mogućnosti da uspostavi vezu s višim rukovodstvom; on je, takođe, osoba koja na potčinjene utiče načinom prenošenja uputstva 'odozgo'. Ne treba potceniti njegov uticaj na grupu, jer za njih predstavlja uzor na kog će se ugledati. U doba reformi, od tzv. 'srednjeg menadžmenta' zavisi hoće li promene biti prihvaćene ili odbačene.

Ponašanje vođe uslovljava ponašanje drugih. Oni su pod lupom pripadnika policijske organizacije, uzori obavezni da se ponašaju u skladu s vrednostima koje organizacija propoveda. Njihovo ponašanje ustanovljava kriterijume i služi za primer. Kako je lakše slediti loš primer, ukoliko pripadnici policijske organizacije uvide da ponašanje njihovih pretpostavljenih nije u skladu s proklamovanim vrednostima, šteta po organizaciju može biti ogromna.

3.4.1.5. Liderski stilovi

Liderski stil je pristup davanju pravca, implementaciji planova i motivaciji zaposlenih da ostvare postavljene ciljeve. On određuje vrstu odnosa između rukovodilaca i potčinjenih. Postoje tri glavna liderska stila:

1) autoritarni, gde vođa odlučuje, a sledbenici sprovode; 2) demokratski, gde se sledbenici konsultuju ili utiču na odluke; i 3) mandatski, gde sledbenici donose odluke u skladu sa svojim ovlašćenjima. Nema jednog ispravnog

stila; svaki od njih odgovara određenoj situaciji i prilagođava se veštinama i sposobnostima sledbenika. Neadekvatni leaderski stil dovešće do nezadovoljstva, nervoze i bezvoljnosti među zaposlenima, što dalje može uticati na njihovu sklonost ka korupciji.

3.4.2. Kontrola

Poglavlje 5 detaljno se bavi kontrolom. U Poglavlju 3 kontrolu razmatramo kao proces koji doprinosi dobrom radu organizacije i koji može ohrabriti ili obeshrabriti korupciju. Kontrola pomaže u zapažanju nastanka razlika i promena kod određene situacije, standarda ponašanja ili cilja.

U policijskoj organizaciji postoje dve vrste kontrole: 1) spoljna i 2) unutrašnja. Spoljni nadzor vrše političke vlasti, sudstvo i javno mnjenje. Cilj ove vrste kontrole je utvrđivanje usklađenosti delovanja policije sa zakonima i politikama koje je definisala vlada, kao i provera delotvornosti njihove primene. To je tema Poglavlja 6.

Unutrašnja kontrola pokriva dve široke oblasti:

1. Kontrola zaposlenih, u cilju provere kvaliteta izvršavanja naređenja, ispunjavanja zadataka i sprovođenja aktivnosti, kao i usklađenosti njihovog ponašanja s normama.
2. Birokratska kontrola, kako bi se odredilo poštuju li se procedure i postavljeni ciljevi, sprovodi li se evaluacija znanja itd.

Sistem kontrole, kao važan upravljački mehanizam, mora izbeći nekoliko zamki ukoliko postoji želja da bude delotvoran:

- Kontrola mora ići ruku pod ruku sa strategijom. Ako, na primer, policijska organizacija uvede komunalnu policiju, mora prihvatiti decentralizovaniji model, ojačati kontakte policije s javnošću i razviti metode komunikacije i saradnje. Ukoliko kontrolni sistemi nisu prilagođeni i bave se isključivo primenom procedura i strogom kontrolom zaposlenih, to će kočiti njihovu samostalnost i inicijativu i stajati na putu saradnji s javnošću.
- Kontrola ne sme slati pogrešne signale.
- Izbor predmeta kontrole odaje šta policijska uprava smatra bitnim.
- Policajci će brzo utvrditi postojanje raskoraka između onog što rukovodstvo tvrdi i stvarnog stanja stvari.
- Ako izjave za javnost nisu u skladu sa činjeničnim stanjem, cinizam će postati deo kulture organizacije.
- Takve protivrečnosti znatno će uticati na motivaciju i inicijativu policajaca.
- Kontrola rezultata doprinosi efikasnom radu organizacije.

Uokvireni tekst 11: Nekoliko napomena vezanih za pitanje korupcije

- Postoje tri tipa kontrole: 1) kontrola zaposlenih 2) birokratska kontrola i 3) društvena kontrola. Članovi organizacije vezani su za svoje društveno okruženje. Žive i rade s ostalim članovima organizacije i njihovo ponašanje donekle mora biti u skladu s ponašanjem grupe; u suprotnom, ignorisaće ih, ili čak izopštiti. Društveni pritisak ponekad je jači od normi organizacije, a ukoliko taj pritisak podržava ili ohrabruje nemoralne stavove i ponašanje, nastaje klima povoljna za razvoj korupcije.
- Pritisci su jači u malim, nego u većim grupama, posebno ako se njihova delatnost smatra prestižnom, ako se ostvaruje s visokim stepenom autonomije i/ili je posebno rizična (ne u smislu opasnosti, već u smislu iskušenja).
 - Zato unutar svake policijske organizacije postoje određene jedinice koje treba posebno kontrolisati, kao što su specijalne jedinice, policajci koji imaju kontakte s doušnicima i rade sa narkoticima.
- I ostale aktivnosti zahtevaju stalnu pozornost: informativni razgovori, u kojima se moraju poštovati ljudska prava; upotreba sile, posebno ako uključuje i korišćenje vatrenog oružja, takođe je veoma osetljiva tema.
- Poštovanje manjina (rodnih, verskih, etničkih) predmet je pažnje u mnogim policijskim službama i mora biti nadzirano na odgovarajući način.

Novopečeni policajci imaju svoja očekivanja, nade, gledišta i mišljenja različita od onih koje su imali njihovi prethodnici; to ne znači da su lošiji, već da ih je oblikovalo društvo u kom su odrasli. Kad je kontrola u pitanju, ova evolucija može ostaviti vidljivi trag. Mladi policajci su nezavisniji; u mnogim policijskim službama radno vreme je skraćeno, postoje geografska ograničenja (obaveza da se živi u određenom kraju), a u nekim zemljama mnogi od policajaca su finansijski nezavisni i njihove društvene mreže sežu dalje od policijskih krugova, te sreću brojna lica van svog uobičajenog društva. Posledica ovakve situacije je da pretpostavljeni znaju čime im se potčinjeni bave u radno vreme, ali često ignorišu njihove aktivnosti u slobodno vreme – ne zanima ih s kim se nalaze, ni kako se ponašaju. Takvo stanje može dovesti do brojnih problema – moguća je situacija u kojoj supruga policajca ima javnu kuću ili kafanu, devojka ili momak borave u zemlji ilegalno, prijatelji uživaju droge, i sl.

3.4.3. Ljudski resursi i regrutovanje

Loši uslovi rada mogu policajcima dati izgovor i priliku da se okrenu korupciji. Rukovođenje ljudskim resursima stoga je od suštinskog značaja za borbu protiv korupcije u policijskim redovima, jer leži u samom srcu podsticajnog sistema organizacije. Posebnu pažnju bi trebalo pokloniti elementima razmatranim u sledećim pododeljcima: *regrutovanje i unapređenje i plate i doprinosi*.

3.4.3.1. Rekrutovanje i unapređenje

Procedure moraju biti otvorene, pravične i transparentne, a novoprimljeni regruti ljudi s najvišim stručnim kvalifikacijama i etičkim standardima. Jednako je važno uspostaviti robustan i transparentan sistem unapređenja, zasnovan na zaslugama, pravičnosti, otvorenosti, sposobnosti i učinku.

Izborne procedure i politike, kao deo procesa regrutovanja novih zaposlenih, jesu bitni elementi policijske reforme. Neadekvatni kriterijumi ispitivanja podobnosti kandidata mogu u službu dovesti policajce koji ne raspolažu ni veštinama ni motivacijom da deluju u skladu s visokim standardima očuvanja integriteta. U Južnoj Africi, na primer, policijska reforma uvela je i novi sistem selekcije, kako bi se poboljšao kvalitet policijskih regruta; formulisani su osnovni standardi za prijem – minimalni nivo obrazovanja i odsustvo krivičnog gonjenja.⁶⁴

Novi policajac mora reći: 'Postaću deo budućnosti, menjaću je iznutra, neću samo dobacivati sa strane'... nije reč o popularnosti; bitno je povući pravi potez.

– Ser Pol Kondon, komesar Londonske Metropolitan policije, 1998.

3.4.3.2. Plate i doprinosi

Implementirane politike trebalo bi da obezbede redovnu smenu zaposlenih na poslovima visokog rizika. Tokom reforme neke policijske institucije, ključno personalno pitanje je treba li zadržati stare, ili zaposliti nove policajce. Iskustvo Južne Afrike nas uči da je potrebna kombinacija ova dva pristupa, uključujući ponovnu selekciju/proveru policajaca ranije umešanih u korupciju; preporučljiv je i sistemski pristup regrutaciji.

Niske plate i mali doprinosi (zdravstveno osiguranje i uplate u penzioni fond) daju policajcima negativan podsticaj. Stoga bi plate trebalo da odgovaraju veštinama neophodnim za obavljanje postavljenih zadataka; trebalo bi ih isplaćivati redovno i na vreme. U Singapuru, na primer, povećanje plata državnih službenika postalo je integralni deo napora da se suzbiju mogućnosti i prilike za korupciju, s ciljem da pomenuti službenici budu podstaknuti na takmičenje s privatnim sektorom.

3.4.4. Obuka i profesionalni razvoj

Ukoliko postoji želja da se promovišu profesionalni standardi i napredak u karijeri zasnovan na zaslugama, zaposleni u policiji bi trebalo da poseduju veštine pomoću kojih će obavljati svoj posao na profesionalan, nepristrasan i moralan način. Stoga bi policijske službe trebalo da se oslanjaju na početnu i stalnu obuku, kao i na sisteme razvoja koji podržavaju visoke profesionalne i etičke standarde. Moraju se jačati kapaciteti za policijski rad zasnovan na borbi protiv korupcije i zaštiti ljudskih prava, kako bi zaposleni umeli da prepoznaju nepropisno postupanje i iskoriste tehnike kojima će korupciju odbiti od sebe.

3.4.5. Komunikacija

Komunikacija je važan proces u svakoj organizaciji. S jedne strane zavisi od drugih procesa, a s druge predstavlja uslov za njihovu delotvornost. Transparentnost se može postići samo kroz otvorenu komunikaciju, a komunikacija može biti uspešna jedino ako nema prepreka koje bi joj neprestano stajale na putu. Komunikacija mora podržati sve reformske procese; njome se utiče na kulturu jedne organizacije da ispolji svoje vrednosti, te zato predstavlja i moćno upravljačko oružje. Otvorena komunikacija je od suštinskog značaja kako za stvaranje odanosti i organizacione kulture u kojoj je način donošenja odluka razumljiv i jasan, tako i za odgovornost policije i poverenje građana. Transparentna policijska delatnost je rezultat komunikacije; da bi bila u potpunosti shvaćena, mora postati sastavni deo organizacione kulture.

3.5. Slabe tačke

Rasprava o ključnim elementima organizacije pokazala je da su nezavisni i, samim tim, podložni pojavi korupcije. Moguće je sačiniti tabelu slabih tačaka identifikovanih u različitim ispitivanim oblastima, i analizirati potencijalne posledice po korupciju uzrokovane tim slabim tačkama. Bilo bi uputno osvrnuti se i na kapacitete organizacije koji utiču na utvrđivanje prioriteta pri preduzimanju mera. Za detaljan sažetak različitih slabih tačaka, pogledati Tabelu 6.

Tabela 6: Slabe tačke organizacije ranjive na korupciju

Oblast	Slabe tačke	Potencijalne posledice po korupciju	Organizacione aktivnosti & slobode
Sredina	<p>Organizacija je deo većih sistema. Viši nivoi mogu biti pogođeni korupcijom; spoljni uslovi mogu odgovarati razvoju korupcije u policijskoj organizaciji – na primer, ekonomski i društveni uslovi.</p> <p>Pravnom okviru mogu nedostajati elementi neophodni za borbu protiv korupcije.</p> <p>Nedovoljan nadzor policije (politički, sudski, javni).</p> <p>Neodgovarajuća materijalna sredstva.</p>	<p>Policija može biti predmet političkih i drugih pritisaka, s ciljem da deluje ili se uzdrži od delovanja u situacijama koje mogu nauditi interesima određenih osoba ili organizacija.</p> <p>Ovakve situacije mogu odrediti izbor ljudi na ključnim položajima u policiji; kao posledica, razvije se korupcija.</p> <p>Loša kontrola policije.</p> <p>Policajci su prisiljeni da dopune svoja primanja na drugoj strani. Uticaj na one koji su u policiji</p>	<p>Sloboda da se odupre pritiscima može zavisiti od toga odakle pritisci stižu.</p> <p>Mogu se izneti predlozi za promene zakona. Njihova primena zavisi od volje drugih.</p>

	Situacija na polju kriminala određuje vrstu korupcije koja pogađa vlasti i policiju.	podložni korupciji (rukovodstvo, policajci i dr.) Ucene, pretnje i sl.	
Definicija korupcije	Nema jasne definicije koja dela i postupci se smatraju korumpiranim.	Stvorena nesigurnost može podstaći razvoj nekih vrsta korupcija. Nedostaje osnova za osudu krivičnog dela korupcije.	Organizacija je slobodna da sroči preciznu definiciju i ustanovi indikatore.
Vrednosti	Vrednosti nisu jasne, niti objašnjene. Rukovodstvo ne radi u skladu s prihvaćenim vrednostima. Norme & postupci ne moraju biti u skladu s prihvaćenim vrednostima. Vrednosti su teoretske, nepovezane s aktivnostima. Ne postoji kodeks propisnog postupanja.	Kad članovi organizacije shvate da proklamovane vrednosti važe samo na papiru, zauzeće prema njima ciničan stav. Takav stav određuje sliku koju javnost ima o policiji i poverenje koje prema njoj gaji. Ukoliko je nivo poverenja prema policiji nizak, njena legitimnost može biti ugrožena. Nema osnove za obuku.	Organizacija može preduzeti raspoložive mere za popravljjanje situacije.
Strategija	Glavne slabosti uzrokovane su nemogućnošću postojeće strategije da odgovori na problem.	Policija određenim krivičnim delima ne poklanja neophodnu pažnju, što može biti uzrok korupcije.	Spoljni uticaji ometaju policiju u prilagođavanju strategije i prioriteta.
Strukture	Decentralizacija bez adekvatnog sistema kontrole. Unutrašnje prepreke sprečavaju razmenu informacija i saradnju između različitih jedinica.	Nedostatak kontrole može doprineti razvoju nepropisnog postupanja kako u jedinici, tako i među pojedincima. Neguje se razvoj subkultura. Ponekad uprava kasno shvati da postoje problemi.	Policajska služba ima pravo da izmeni strukture i prilagodi sistem kontrole.

Sistem vlasti	<p>Politizacija policijskih odeljenja i načelnika.</p> <p>Neadekvatan stil rukovođenja.</p>	<p>Politizacija & nepotizam kvare proces postavljenja i unapređenja i otvaraju put korupciji.</p> <p>Loše rukovodstvo može stvoriti atmosferu nepoverenja i uzdržanosti, što policajce može navesti da izmene stav prema svojoj misiji.</p>	<p>Ovakvu situaciju ponekad je teško promeniti, jer politizacija potiče iz političkog okruženja.</p> <p>Promene vrhovnog rukovodstva zavise od političke volje.</p>
Ljudski resursi	<p>Regrutovanje, odabir & unapređenja: nejasan komandni lanac; politički, etnički, rodni i verski faktori pripremaju teren za nepropisno postupanje.</p> <p>Etika se ne predaje (na pravi način) ni na Akademiji, ni na dodatnim kursovima.</p> <p>Izostanak podrške za policajce suočene s problemom korupcije.</p>	<p>Nepostojanje ili nedovoljno dobro rukovođenje ljudskim resursima je moćan faktor u razvoju sistemske korupciju u procesu regrutovanja, odabira i unapređenja ljudstva.</p>	<p>Političko okruženje može značajno uticati na promene uobičajene prakse na gore.</p> <p>Policija je u moći da preduzme mere protiv pomenutih slabosti.</p>
Kontrola	<p>Nedostatak kontrole dozvoljava dugotrajno postojanje problema, pre nego što konačno budu primećeni.</p>	<p>Začetak i razvoj sklonosti prema korupciji.</p>	<p>Služba može preduzeti mere kojima će unaprediti sistem kontrole. Fokus može biti na specifičnim oblastima ili problemima.</p>
Komunikacija	<p>Loša strategija spoljnih i unutrašnjih komunikacija.</p>	<p>Vrednosti se ne prenose u okviru organizacije; zaposleni ne razumeju šta se od njih očekuje. Pozitivna slika policije ne predstavlja se javnosti.</p>	<p>Policija može da preduzme mere i popravi komunikaciju unutar službe i s predstavnicima javnosti.</p>

Kultura	<p>Politika ćutanja: institucionalni pritisak da se zaštiti ugled službe (više o ovakvim politikama – kodeksima - videti u Poglavlju 2).</p> <p>Uprava nasuprot vođstvu: predstavnici uprave neskloni su izlaganju riziku, teže da izbegnu sukobe; vođe traže rizik, slede svoju viziju.</p>	<p>Stav da je spoljni svet neprijateljski nastrojen prema policiji može nagnati službu da se zatvori u sebe; nepoverenje, prezir i neprijateljstvo prema društvu vode u korupciju.</p> <p>Solidarnost, praćena osećajem različitosti, zna da bude uzrok zatvaranja očiju pred nepropisnim postupanjem.</p>	<p>Policijsko rukovodstvo može pozitivno uticati na stavove policajaca korišćenjem dobre komunikacije, uspostavljanjem uzora i podržavanjem stava da se prekršaji koje počinu policija ne smeju tolerisati.</p>
Zaposleni	<p>Premda okruženje i organizacija utiču na razvoj korupcije, ključnu ulogu u nastanku slabih tačaka unutar policijske organizacije i njene 'propusnosti' po pitanju korupcije imaju pojedinci.</p> <p>Značaj rukovodilaca kao uzora.</p>	<p>Okolnosti mogu izmeniti ponašanje policajaca koji ranije nisu bili problematični.</p>	<p>Policija može da razvije sistem pružanja podrške policajcima. Svojim stavom i otvorenom komunikacijom, rukovodstvo može negovati poverenje unutar službe.</p>

3.5.1. Koje organizacione mere preduzeti u cilju otklanjanja slabih tačaka podložnih korupciji?

Određeni broj mera navedenih u Tabeli 7 mogao bi pomoći u otklanjanju slabih tačaka identifikovanih u organizaciji.

Tabela 7: Mere za otklanjanje slabih tačaka unutar organizacije

Tema	Preduzete mere
Odnos policije i okruženja	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza okruženja, kako bi se identifikovali rizici vezani za korupciju u organizaciji • Kontakti i komunikacija, kako bi se skrenula pažnja na problem i preduzele mere u oblastima podložnim korupciji unutar policije.
Slabe tačke organizacije	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza organizacije (SWOT), kako bi se utvrdio njen kapacitet da se odupre korupciji (videti Glosar i Poglavlja 2 & 9). • Proces podizanja svesti & objavljivanje slučajeva korupcije

Razjašnjenje definicije korupcije	<ul style="list-style-type: none"> • Razjašnjavanje i komunikacija • Uspostavljanje indikatora za kontrolu poštovanja normi
Formulacija vrednosti, normi, ponašanja	<ul style="list-style-type: none"> • Uspostavljanje vrednosti, normi i standarda postupanja • Sačinjavanje etičkog kodeksa, i sl. • Prilagođavanje školskog programa i dodatnih kurseva
Strategija	<ul style="list-style-type: none"> • Identifikacija mogućih rizika od korupcije vezanih za strategiju • Integrisanje antikorupcijske politike u strategiju
Strukture	<ul style="list-style-type: none"> • Procena i (ako je neophodno) izmena struktura (vezano za njihov uticaj na korupciju)
Sistem vlasti	<ul style="list-style-type: none"> • Pregled i prilagođavanje rukovodilačkog stila strategiji, u cilju stvaranja bolje komunikacije među različitim delovima i nivoima organizacije
Ljudski resursi	<ul style="list-style-type: none"> • Razvoj modernog sistema upravljanja ljudskim resursima: procedure razmatranja kandidata, njihovog regrutovanja, obuke i unapređenja • Dopuna obuke uvođenjem časova etike • Pružanje podrške policajcima
Kontrola	<ul style="list-style-type: none"> • Izmjena sistema kontrole • Uvođenje zaštite uzbunjivača • Nulta tolerancija prema korupciji u službi • Razvoj odgovarajućih istražnih procedura i instrumenata (opširnije u Poglavlju 7) • Razvoj proaktivne istrage slučajeva korupcije u policijskim redovima • Razvoj mera bezbednosti, radi zaštite podataka • Razvoj sistema ranog upozoravanja • Redovne ocene rada unutrašnje kontrole • Rukovodioci moraju poznavati svoje potčinjene (ne samo kao radnike, već i kao privatna lica).
Komunikacija	<ul style="list-style-type: none"> • Sistematičan razvoj komunikacija, kako bi vrednosti bile opšteprihvaćene • Usklađivanje vrednosti sa stilom rukovođenja
Kultura	<ul style="list-style-type: none"> • Promovisanje etičke kulture • Naglašavanje uzora u upravi
Odnos između policije & javnosti	<ul style="list-style-type: none"> • Promovisanje i ostvarivanje transparentnosti • Istraživanje javnih pritužbi & obznajivanje rezultata

3.5.2. Slabe tačke i reforme

Reformski proces gotovo uvek donosi probleme, nemir, strah i nadu, jer stvara atmosferu neizvesnosti. Zaposleni u policiji mogu usvojiti različite stavove. Jedna manjina će podržati reforme, ili zato što razume njihovu svrhu, ili zato što u promenama prepoznaje priliku za sopstveni napredak; druga manjina će se odlučno opirati, iz upravo suprotnih razloga; većina zaposlenih će sačekati da jasnije sagleda kako će na njih uticati promene. Ukoliko uprava nije u stanju da jasno izrazi koji je željeni pravac i formuliše razumljive argumente kojima podržava preduzete mere, zaposleni mogu postati uznemireni, obeshrabreni i protivni promenama. Takva atmosfera može dovesti do uklanjanja prepreka pred nepropisnim postupanjem i uzrokovati gubitak morala i širenje neetičkog ponašanja. Stoga reformama valja upravljati veoma obazrivo. Poštovanje nekoliko uslova povećava šansu za uspeh. Konkretni koraci nabrojani su u Uokvirenom tekstu 12:

Uokvireni tekst 12: Uspešan reformski proces

Sedam faza uspešnog reformskog procesa

1. Stvarati atmosferu hitnosti, kako bi reforme delovale nezamenjivo i neizbežno.
2. Izgraditi koaliciju koja će podržati reforme.
3. Razviti viziju i strategiju.
4. Objasniti, motivisati, objediniti kroz dobro osmišljenu komunikaciju.
5. Raditi na smanjenju otpora i prepreka.
6. Iskoristiti uspeh.
7. Konsolidovati se.

Procenu uspeha reforme omogućavaju tri faktora

1. Promenjene prakse.
2. Adekvatno delovanje.
3. Ista, ako ne i bolja organizaciona klima.

4

Organizacija u specifičnom kontekstu

Korupcija u policijskim redovima može imati različite oblike i biti različitog intenziteta, zavisno od okolnosti i situacije. Primeri izneseni u ovom odeljku nisu tu s ciljem da opišu vrste korupcije koje se mogu naći samo u određenim kontekstima, već da istaknu uticaj koji određena situacija može imati na razvoj korumpiranog postupanja.

4.1. Postkonfliktne zemlje

Glavni problem u ovakvoj situaciji jeste ponovna izgradnja ratom razrušene zemlje. Ovde je međunarodna podrška veoma važna, kao i raspoloživa finansijska sredstva. Pronevera sredstava, mito i protežiranje ovde su uobičajene vrste korupcije.

Policijske službe često moraju biti formirane od početka; međunarodne policijske snage obično su jedine raspoložive na početku procesa. Među njima može doći do korupcije.

Primer 3: Bosna i Hercegovina

Posle građanskog rata u Bosni i Hercegovini, međunarodna zajednica osnovala je UN policijsku misiju, u kojoj su pripadnici policijskih snaga zemalja članica UN-a pomagali novoj vladi u izgradnji države i suzbijanju korupcije. Podrška UN-a dovela je do uspešnog stvaranja nove države Bosne i Hercegovine i smanjenja korupcije. U policijskoj misiji UN-a delovali su, međutim, i korumpirani policajci koji su bili loš primer za postavljene bosansko-hercegovačke kolege. U aprilu 2001., nedeljnik Vašington post objavio je sledeće:

Prema internim izveštajima UN-a i razgovorima s američkim i evropskim zvaničnicima, tokom pet godina od kad su u Bosnu poslate međunarodne policijske snage da pomognu u uspostavljanju reda i mira, tamošnja policijska misija UN-a suočila se s brojnim optužbama za nepropisno postupanje, korupciju i seksualne prekršaje. U doslovno svim slučajevima, međutim, optužbe su gurnute pod tepih a počinioci poslani kući, često bez pune istrage.

4.2. Zemlje u tranziciji

Glavni problem ovih zemalja – mahom nekadašnjih komunističkih država Istočne Evrope – jeste restrukturiranje njihovih policijskih službi. Potrebno je uporedo obaviti tri reformska procesa: 1) demokratizaciju, 2) demilitarizaciju i 3) profesionalizaciju.

Ove zemlje moraju prevazići specifične slabosti nastale usled nekadašnje situacije – strogu centralizaciju, nedostatak upravljačkih veština, nepripremljenost srednjeg rukovodilačkog kadra, nedostatak sredstava i materijala, loš imidž i korupciju. Uz to, nepotizam i klanski uticaji mogu znatno uticati na organizaciju; saradnici političke elite biće postavljeni na rukovodeća mesta u policijskim organima. U Uokvirenom tekstu koji sledi pominju se dva primera iz bivšeg Sovjetskog Saveza. (Primer 4 i primer 5).

Primer 4: Gruzija

Kada je reč o policijskoj reformi i borbi protiv korupcije, Gruzija je slučaj za primer. Politička situacija u Gruziji se promenila nakon tzv. "ružičaste revolucije" u novembru 2003. Policijska reforma bila je teška zbog internih struktura i administracije. Uprkos velikim uložnim naporima, kršenja ljudskih prava i dalje predstavljaju problem.

Pre reforme bilo je poznato da gruzijska policija krši ljudska prava, pritvara ljude bez zakonskog osnova, podmeće drogu, oružje i novac, itd. Vlada je sprovela određene mere u borbi protiv korupcije, kao što je uvođenje kodeksa propisnog postupanja. Tokom sprovođenja reformi, broj policajaca smanjen je na oko četrdeset posto. To je omogućilo povećanje plata i smanjenje korupcije. Deo reforme bila je i obuka policajaca vezana za profesionalizaciju delovanja, podizanje svesti, poštovanje ljudskih prava i pridržavanje slova zakona. Odgovornost svakog policajca je da poznaje svoju ulogu i zadatak, uz puno pridržavanje etičkog kodeksa.

Primer 5: Turkmenistan

Neki od aspekata vezanih za korupciju su nepotizam i klanski uticaji, što je bilo primetno u političkoj infrastrukturi Turkmenistana u vreme vladavine predsednika Gurbangulija Berdimuhamedova.

Do promene je došlo u oktobru 2007., kada su dvojica funkcionera – Ministar za nacionalnu bezbednost Geldimuhamed Aširmukamedov i Ministar unutrašnjih poslova Hojamirat Anagurbanov - smenjeni s položaja i uhapšeni. Protiv obojice je pokrenut krivični postupak. U optužnici se navodi da je u policiji došlo do učestalog primanja mita i da su rukovodioci i zaposleni u Ministarstvu unutrašnjih poslova zloupotrebljavali svoje položaje. (Istorijski gledano, u Centralnoj Aziji postoje duboko ukorenjeni klanovi i tesno vezane grupe zasnovane na principima srodnosti i zajedničke vere, kao i na drugim kulturološkim vezama.)

4.3. Zemlje u razvoju

U ovom kontekstu trebalo bi obraditi dve bitne teme:

1. Obezbediti da pravni okvir obuhvati transparentnost i odgovornost kao osnove sistema krivičnog prava, i pružiti javnu podršku okončanju apatije, defetizma i saučesništva u koruptivnim radnjama. Stoga je neophodno izvršiti rekonstrukciju policijske organizacije, kako bi policija odgovarala na potrebe zajednice. Najvažnije je služiti javnosti zadržavajući ulogu produžene ruke vlade u očuvanju reda i mira. Kao i u svim drugim vladinim ograncima, i u policiji je važno negovati integritet, pravičnost, transparentnost i odgovornost. Proces može započeti istraživanjem percepcije o korupciji, javnim kampanjama podizanja svesti i analizom povratnih informacija o slučajevima korupcije i njenom suzbijanju.
2. Obezbediti odgovarajući ekonomski i zakonski kontekst koji će pomoći u eliminisanju podsticaja i prilika za korupciju. Proces može započeti redovnom isplatom adekvatnih plata.

Primer 6: Južna Afrika

Korupcija je u Južnoj Africi trajan izazov s kojim se policija suočava u procesu transformacije. Iako je ovo zvanični prioritet Policijske službe Južne Afrike još od 1996., malo toga ukazuje na uspešno prevazilaženje ovog problema unutar policijske organizacije. Javnost većinom smatra da je u prošlosti cela policijska služba bila korumpirana, jer je postala oruđe za brutalnu policijsku silu korišćenu na rasnim osnovama. Uz to, postoji obilje dokaza da je zloupotreba položaja zbog lične koristi bila sveprisutna, posebno u redovima najviših funkcionera u doba aparthejda.

Suđenje komandiru čete, pukovniku Judžinu de Koku, pokazalo je koliko je široko rasprostranjena bila korupcija među policajcima s višim činovima. Većina dokaza na ovom suđenju odnosila se na moćno odeljenje Južnoafričke policije za bezbednost, ali je na svetlo dana izašlo i da su podmićivanje, naplata 'zaštite' i krađe bili uobičajeni i u drugim odeljenjima policije. Policija je kontrolisala ilegalna tržišta - kocku, prostituciju, bespravnu trgovinu alkoholom – i time promovisala korupciju u policijskoj organizaciji tokom trajanja aparthejda.

4.4. Razvijene zemlje

Organizacija policijskih odeljenja u ovom slučaju najčešće je adekvatna. Problemi mahom nastaju zbog lošeg rukovodstva, manjka kontrole, niskog morala i nedovoljne pažnje posvećene obučavanju zaposlenih o etičkim vrednostima. Korupcija može biti podstaknuta ovim slabostima, i odraziti se u ponašanju pojedinih policajaca. Manje je česta korupcija šireg opsega. Stoga valja sprovesti mere vezane za razvoj etičkih procesa unutar policije. Za dodatne detalje videti Poglavlje 4.

Primer 7: Sjedinjene Američke Države

(Baltimor, Merilend) U martu 2011. godine, porota Saveznog suda presudila je u predmetu u kom je optuženo deset policajaca Baltimorske policije i vlasnik auto servisa Mažestik; vlasnik servisa plaćao je policajcima da, u slučaju saobraćajnih nesreća, umesto ovlašćene gradske šlep-službe zovu njegovu privatnu firmu, koja će potom izvršiti i naplatiti potrebne popravke.

Baltimorska policija je obavezna da za šlepanje vozila oštećenih na drumu koristi isključivo službe koje imaju ugovor s gradskim vlastima. Mažestik nije spadao među ovlašćene šlep-službe.

Dogovor je bio da policajci Baltimorske policije s mesta saobraćajnog udesa pozovu gospodina Morena, vlasnika Mažestika, i obaveste ga o detaljima vezanim za oštećeno vozilo. Potom bi na mesto udesa stiglo šlep-vozilo Mažestika, ili neke druge kompanije s kojom Mažestik sarađuje, i odvezlo oštećena kola čak i ako bi mogla sama da se kreću. Moreno i policajci Baltimorske policije potom bi ugovorili susret i Moreno je policajcima plaćao, u gotovini ili čekom, to što su vlasnike oštećenih automobila uputili na njegov servis.⁶⁶

5

Implementacija – seminar o proceni

U ovom odeljku razmatra se seminar čiji je cilj da identifikuje organizacione slabosti, posebno one vezane za korupciju. Ovakvu procenu bi trebalo da obavi svaka policijska organizacija voljna da preduzme delotvorne mere kojima će suzbiti unutrašnju korupciju; rezultati analize će ukazati na to gde te mere treba preduzeti. Pomenuti rezultati poslužiće kao osnov za razvoj celishodnog akcionog plana.

5.1. Ciljevi seminara o proceni

- Učiniti učesnike svesnim problema koje korupcija stvara u njihovoj policijskoj organizaciji.
- Podstaći učesnike da razmišljaju o mogućim merama za suzbijanje korupcije.
- Srvoriti atmosferu u kojoj se o ovim problemima može slobodno razgovarati.
- Iskoristiti seminar za predavanja i vežbe kroz razmenu mišljenja, smišljanje različitih scenarija i sl.

5.2. Učesnici

- Osam do deset načelnika ili policajaca s višim činovima (obezbediti da pripadaju istom hijerarhijskom nivou; razlike u činovime mogle bi omesti diskusiju).

5.3. Trajanje

- Jedan dan.

5.4. Metodologija

- Korišćenje razmene mišljenja; učesnici će, na osnovu svog iskustva, razgovarati o mogućim vrstama korupcije, rizicima i načinima da se oni smanje.
- U različitim fazama seminara učesnici će se baviti specifičnim elementima problema korupcije.
- Vođa seminara će objasniti metode, voditi sesije, izvesti zaključke i sačiniti sažetak pređenog gradiva.

5.5. Priprema

- Logistička priprema: prostor i sl.
- Priprema pisanog materijala.
- Pisanje programa seminara, koji se šalje zajedno s pozivnicama.

5.6. Okvirni program

- Uvod: o ciljevima.
- Prezentacija metoda, npr. PauerPoint i sl.
- Razmena ideja, kako bi se došlo do zaključka o tome šta je povoljno ili nepovoljno okruženje za razvoj korupcije u policijskoj organizaciji određenog regiona.
- Korišćenje SWOT analize. (Za više informacija o SWOT analizi, videti Glosar i Poglavlja 2 & 9).
- Identifikacija rizika od korupcije koji stvaraju kriminalci.
- Radionica o internim problemima vezanim za neetičko ponašanje.
- Razvoj mera koje treba preduzeti kako bi se smanjili rizici; osnivanje radnih grupa.
- Sačinjavanje nacrtu akcionog plana, uz utvrđivanje prioriteta.
- Sažetak, naučene lekcije i zaključci.

6

Ostale naučene lekcije i neki činioци uspeha

Stvaranje političke volje je preduslov za policijsku reformu, jer borba protiv korupcije može pomrsiti skrivene račune nekim veoma moćnim ljudima koji će pružati otpor reformama. Kada je politički rizik u pitanju, važno je razviti dobro razumevanje političke ekonomije policijskih reformi. Iskustvo Nju Saut Velsa u Australiji pokazuje kako politika pod uticajem kriminala može stajati na putu reformama; utoliko je značajnije udružiti ambicije političkog rukovodstva s reformskom agendom.⁶⁷

Njuburn⁶⁸ je tvrdio sledeće: premda je za očekivati da će uvođenje modela policije u zajednici smanjiti određene forme korumpiranih aktivnosti, ovaj model nije lek za sve problem prisutne u policijskom radu, pa ni za korupciju u celini. Kleinig⁶⁹ dodaje:

Policija koja postane isuviše bliska i isprepletana sa zajednicom kojoj služi obično s teškoćom vrši svoju funkciju čuvara reda i mira. Potrebno je suočiti se s rizikom od korupcije i formiranja veza koje će otežati obavljanje posla; policija može početi da deli viđenja onih čija dela bi trebalo da spreči.

Centralna tačka svake antikorupcijske strategije trebalo bi da je naglasak na 'etičkom policijskom radu', kao i dokument u skladu s Nolanovim principima⁷⁰. Nolanov odbor naveo je šest principa javnog života: 1) nesebičnost, 2) objektivnost, 3) odgovornost, 4) otvorenost, 5) poštenje i 6) vođstvo. Takav dokument može poslužiti kao osnov za ustanovljavanje paradigme poznate kao 'etički policijski rad', što nije značajno različito od ranije uloženi napora da se artikulišu vrednosti vezane za 'demokratski policijski rad'.⁷¹

Najvažniji faktori koji pomažu suzbijanje korupciju su:

- Procena okruženja, u potrazi za rizicima i podrškom.
- Politička volja da se suzbije korupcija u policiji.
- Svest vođstva i namera da se uprava demokratizuje.
- Volja vođstva da se reformišu strukture, implementiraju propisi i reaguje na pojavu korupcije.
- Unutrašnja i spoljna kontrola.
- Implementacija kodeksa propisnog postupanja, uz etički kodeks.
- Javni nadzor i saradnja s društvom preko komunalne policije.

Ovaj necelovit pregled ukazuje koliko sveobuhvatne moraju biti mere koje preduzima policijska organizacija – pravne, strukturne, političke, rukovodilačke, kao i mere vezane za promenu ponašanja. Borba protiv korupcije u zemljama u tranziciji i postkonfliktnim društvima zahteva punu svest da antikorupcijske mere moraju postati deo politike, uz podršku policijskog rukovodstva. Pomoć međunarodnih policijskih snaga zemljama u tranziciji i postkonfliktnim društvima zahteva pristup za primer i strogo pravnu reakciju u slučajevima korupcije, kako bi počiniocima bilo suđeno na domaćem terenu i kako bi presude bile objavljene.

7

Zaključci – Poglavlje 3

Da bi se povećala sposobnost policijskih organizacija u borbi protiv korupcije, potrebno je zadržati fokus na organizaciji. Nije dovoljno usredsrediti se na pojedinačne policajce, ne uzimajući u obzir njihovo okruženje; to bi značilo lečenje simptoma bolesti bez razumevanja njenog uzroka.

Rukovodilačke i organizacione slabosti utiču na kulturu policijske organizacije i na ponašanje policajaca. Zato je neophodno proceniti koliko je jedna organizacija osetljiva na korupciju i planirati kako da se slabosti eliminišu ili smanje.

Najbolji način da se proceni organizacija je da se razmotri u širem okruženju, i da se ustanovi koji spoljni faktori na nju vrše uticaj; potom se analizira njena strategija, kako bi se odredilo odgovara li problemima koje treba rešiti. Sledeći korak je procena adekvatnosti struktura i različitih procesa, utvrđivanje njihovih slabosti i načina na koji te slabosti mogu dovesti do korupcije.

Poglavlje 3 ■ Organizacija

Kakva je vaša reakcija nakon čitanja ovog poglavlja? Jeste li u ovom poglavlju pronašli neke nove informacije koje biste mogli iskoristiti u cilju poboljšanja vaše policijske službe? Ima li promena koje bi se mogle sprovesti u vašoj policijskoj službi?

Tabela koja sledi pomoći će vam da odgovorite na ova i druga pitanja. Potrebno je izvršiti osnovnu procenu kako bi ste lakše ocenili situaciju u vašoj službi, odredili da li je potrebno uvesti neke promene - ako jeste, koje i kako ih sprovesti. Za celishodniji pristup i primenu koncepata naučenih iz ovog poglavlja trebalo bi organizovati obuke. Uz to, ne bi bilo zgoreg zatražiti pomoć domaćih i stranih eksperata za borbu protiv korupcije.

PITANJA	KAKO SE REŠITI SLABOSTI?	ŠTA ČINITI?
Jesmo li izvršili procenu pretnji i rizika koji prete našoj policijskoj službi iz spoljnih izvora, a u vezi s korupcijom?	Možemo: <ul style="list-style-type: none"> • Razviti model za tu svrhu • Identifikovati pomenute pretnje i rizike • Proceniti njihov potencijalni uticaj na naše aktivnosti • Sačiniti akcioni plan kako bi se smanjili utvrđeni rizici 	Možemo: <ul style="list-style-type: none"> • Koristiti PESTL (videti tabele 1 i 2 i Uokvireni tekst 2) • Organizovati sastanke i radionice i razmeniti mišljenja o posledicama pretnji i rizika (videti model seminara o proceni)
Da li naš model policijskog rada neguje ili sprečava korupciju i nepropisno postupanje?	Možemo: <ul style="list-style-type: none"> • Definirati karakteristike svog modela policijskog rada i proceniti koliko su vezane s korupcijom i nepropisnim postupanjem? • Ispitati načine da se ublaže negativne posledice • Razviti akcioni plan za sprovođenje neophodnih promena 	<ul style="list-style-type: none"> • Koristiti tabele 6 & 7 • Angažovati stručnjaka i/ili radnu grupu <p>Koristiti Uokvireni tekst 12 (videti i Poglavlje 8)</p> <p>Napomena: instrumenti navedeni u Poglavlju 9 mogli bi biti od koristi</p>
Da li smo svesni potencijalnih organizacionih, upravljačkih, ljudskih i drugih internih slabosti koje bi mogle voditi korupciji i nepropisnom postupanju?	Možemo: <ul style="list-style-type: none"> • Sačiniti procenu slabih tačaka naše službe • Ispitati mere koje bi mogle doprineti smanjenju njihovog broja • Sačiniti akcioni plan 	

Da li je naša policijska služba spremna za reforme?

Možemo:

- Definirati šta treba preduzeti kako bi reforme bile uspešne
- Proceniti koje korake čini naša služba
- Ukoliko takvih koraka nema, utvrditi gde treba sprovesti mere kako bi se pokrenule reforme
- Sačiniti akcioni plan

4

4 POGLAVLJE

Podrška policajcima suočenim s etičkim dilemama

■ Andre Lakrua

1

Uvod u Poglavlje 4

U Poglavlju 4 razmatraju se načini na koje policijske službe i njihovi rukovodioci mogu podržati policajce suočene s etičkim problemima i dilemama. Analiza i praktični primeri ovde izneti potiču od policijskih službi Lozane (Švajcarska) i Kvebeka (Kanada), gde se od početka 2000. godine primenjuje široka lepeza mera podrške.

Ovo poglavlje predstavlja i definiše "etičku infrastrukturu" policijske službe i pokazuje kako ova infrastruktura može podržati policajce suočene s etičkim dilemama. Biće opisane promene kroz koje su prošle policijske službe u poslednjih godina, i nabrojane posledice tih promena po misiju i ulogu policajaca. Razmatraće se i sagledati integracija podrške etičkim odlukama u novi način obavljanja policijskog posla, u različitim kontekstima.

Policija se tradicionalno obučava za održavanje reda i mira, ali se od nje danas očekuje i da vrši dodatne funkcije vezane za rad u zajednici i kontrolu kriminala, što je deo policijske misije. Postoje, naravno, očigledne razlike u načinu na koji se ta misija ispunjava u različitim zemljama, ali se današnje policijske službe svuda suočavaju s istim izazovom: način njihovog rada se menja i moraju odgovoriti na više novih zahteva. Promene podrazumevaju pružanje podrške građanstvu u njihovom svakodnevnom životu i u vanrednim okolnostima, obezbeđivanje transparentnosti policijskog delovanja i dužnosti, pokazivanje profesionalnog integriteta, suzbijanje korupcije i prilagođavanje raznorodnom stanovništvu. Uz ispunjavanje ovih novih zahteva, način policijskog rada veoma brzo se menja i na tehničkom nivou. Javljuju se nove interventne tehnike, sofisticiranije naoružanje i sl. Menja se čak i koncept policijskog rada, jer intervencija i prevencija dobijaju preimućstvo nad uobičajenom kontrolom kriminala. Rad na kontroli kriminala nije napušten i uvek će biti sastavni deo policijskog delovanja. Međutim, razvoj demokratije i rast broja demokratski izabраниh vlada na globalnom nivou doveli su do toga da policijske službe sve više pažnje poklanjaju integritetu i razmatraju svoj rad u svetlu potreba građanstva, s ciljem da u postojećim demokratijama ojačaju profesionalni integritet, ili da formulišu smernice za demokratije u nastanku. Ove važne promene u društvu i policiji dovele su do toga da policijske službe izmene organizaciju svog rada, a jedan od najbitnijih aspekata te reorganizacije jeste nova policijska kultura (videti Poglavlje 2).

Policijskim službama potrebna je podrška u sprovođenju neophodnih promena. Obuka je nezaobilazna, ali ne i dovoljna. Promene se moraju sprovesti i na nivou rukovodstva (npr. manje centralizovana uprava, s većim naglaskom na policijski profesionalizam); moraju se uspostaviti pomoćne strukture (npr. odbor za implementaciju etike, mehanizmi etičkog izveštavanja); moraju se sačiniti nove smernice (kodeksi etičkog postupanja, uz disciplinski kodeks i povelju vrednosti); mora se ponovno razmotriti integracija etike u policijsku službu (kroz implementaciju kolegijalnog pristupa, a ne putem tradicionalne sprege komande i kontrole).

U poglavlju 4 osvrnućemo se na dole navedene teme. Diskusija o njima zasnovana je na radu policijskih službi Lozane (Švajcarska) i Kvebeka (Kanada), u saradnji s Odsekom za primenjenu etiku Univerziteta Šerbruk, Kanada.

- Razlozi zbog kojih je važno podržati policajce u borbi protiv korupcije.
- Integracija podrške etičkom procesu donošenja odluka u policijskoj službi; značaj obuke, neophodna infrastruktura, dokumenti i instrumenti, obučavanje stručnjaka, promene u upravljanju policijskim službama.
- Različiti konteksti i njihov uticaj na pomenuta pitanja.
- Razvoj ove vrste projekata u policijskim službama.
- Naučene lekcije i glavni faktori uspeha.

Veze s ostalim poglavljima

Određene teme o kojima govorimo u ovom poglavlju detaljnije su obrađene u ostalim poglavljima:

Poglavlje 1 (uvod) daje informacije o različitim vrstama korupcije;

Poglavlje 2 (vrednosti) zaključuje razmatranje vrednosti i etičkih kodeksa;

Poglavlje 3 (organizacija) bavi se organizacijom i upravom; i

Poglavlje 8 (jačanje sposobnosti) daje podatke o razvoju projekata.

Konkretne veze biće naznačene u tekstu.

2

Zašto podržati policajce suočene s etičkim dilemama?

U Odeljku 2 četvrtog poglavlja navode se glavni razlozi zbog kojih je važno podržati policajce suočene s etičkim dilemama.

2.1. Na policijske službe utiču promene u društvu kome služe

Velike promene desile su se u svim zemljama, i sa sobom donele promenu misije policijske službe i pristupa policijskom radu. Promene u društvu vode neophodnim organizacionim i stručnim promenama za koje su potrebni razumevanje i pravilna reakcija. Nije se izmenila samo misija policijske službe, već i profil regruta, te je potrebno promeniti način nametanja discipline. I društvo i pojedinačni pripadnici policijske službe voljni su da prihvate tradicionalni, komandno-kontrolni pristup disciplini. Disciplina, kodeks propisnog postupanja i poštovanje zakona su veoma važni za borbu policije protiv korupcije i za osiguranje integriteta zaposlenih. Uspesno delovanje ove organizacije zavisi od poštovanja svih pomenutih elemenata. Stoga je zaista bitno podržati organizaciju u procesu integrisanja etike u sistem upravljanja i obuke.

2.2. Društvene promene komplikuju rad policije

Jedna od najznačajnijih društvenih promena je istaknuti individualizam (posebno u Zapadnim demokratijama). Rast individualizma promenio je kako društvo, tako i način na koji policajci doživljavaju svoj posao, ali i način na koji građanstvo doživljava svoja prava kad je policija u pitanju.

Radi boljeg razumevanja važno je napomenuti da se današnje društvo smatra grupom pojedinaca, od kojih svaki ima sopstvena prava, vrednosti i način razmišljanja. Ovi pojedinci više nisu rukovođeni isključivo ciljevima zajednice ili nacije. Javnost više ne prihvata nametanje vrednosti u koje ne veruje – čak ni ako se te vrednosti nameću silom. Umesto da se prenesu 'odozgo', naređenja i komande izdaju se kolektivno, a pojedinci ih prihvataju. Za više detalja o individualizmu i policijskom radu videti Uokvireni tekst 1.

Uokvireni tekst 1: Posledice individualizma na policijske službe

Individualizam u centar društvenog života smešta pojedinca, ne zajednicu. Ova kulturološka pojava postoji i u policijskoj službi. Novi regruti, na primer, stavljaju lično ispunjenje, uključujući vreme dokolice i porodični život, ispred karijere i posla. Stoga se niko prema policajcima više ne može ophoditi kao prema pionima u šahovskoj partiji. Umesto da se na njih gleda kao na potčinjene koji bespogovorno prihvataju, integrišu i sprovode naređenja, rukovodstvo policajce treba da smatra profesionalcima koji poseduju veštine, tehnike i znanja i koriste ih u službi organizacije. Na organizaciji je da pronađe najbolji način pomoću koga će mobilisati svoje policajce i kao profesionalce, i kao pojedince, umesto da ih uzima zdravo za gotovo i zahteva njihovu potpunu pokornost.

2.3. Pojačana profesionalizacija policijskog rada usled složenih društvenih problema

Gore pomenute promene imale su ogroman uticaj na percepciju policajaca - i kada su u pitanju oni sami, i kada je u pitanju njihov profesionalni status. Policajci su tradicionalno zapošljavani da bi kontrolisali kriminal i održavali javni red i mir. Imali su ulogu izvršilaca, 'tehničara'. Počinjući karijeru od dna lestvice, pekli su zanat tokom godina, napredujući kroz hijerarhiju i konačno stižući pravo na rukovodilačku poziciju. Bez obzira na mesto u komandnom lancu, policajac je bio obavezan da izvršava naređenja nadređenih. Ovakav hijerarhijski pristup poslu potpuno se promenio dolaskom novih regruta koji su svesniji svoje nezavisnosti i uvereniji u vlastito znanje i sposobnosti. Dva faktora su zaslužna za ovu promenu:

1. Individualizam novih regruta, želja da kontrolišu sopstvene poteze.
2. Većina novih regruta školovani su se u obrazovnim institucijama u kojima se predaju sve sofisticiranije interventne tehnike zasnovane ne samo na sili, već i na psihologiji, oružju i najnovijim upravljačkim trendovima. Nakon što diplomiraju i započnu karijeru, današnji policajci postaju profesionalci koji štite svoju nezavisnost i autonomiju. Više nisu samo tehnička lica zadužena da izvršavaju naređenja 'odozgo'; sada su školovani, stručni ljudi koji se ponekad ne uklapaju u postojeću hijerarhiju. Stoga je za policijske službe veoma važno da obrate pažnju na potrebe mladih policajaca

2.4. Policijske službe se moraju prilagoditi novoj stvarnosti

Nekada sledbenici naređenja pristiglih iz komande ili preko neposrednog pretpostavljenog, policajci su postali pravni profesionalci – ili se makar očekuje da to postanu, čak i u zemljama čije policijske strukture još nisu dovoljno reformisane. Od policajaca se danas očekuje da raspolažu znanjem i veštinama koje će koristiti u svakodnevnom poslu, gde više nisu puki 'čuvari reda', već istinski serviseri društva i zajednice. Imajući u vidu promene prirode policijskog posla, kao i kvalifikacija potrebnih za novi sistem rada, policijske službe moraju biti spremne da modifikuju svoj pristup policijskom radu, uključujući stil upravljanja i interventnog delovanja.

Nije lako sprovesti suštinske promene sistema upravljanja i podrške; u tu svrhu potrebno je izmeniti sam koncept policijskog rada. Nije više prihvatljivo da policija jednostavno sprovodi zakon bez ikakvih obrazloženja; umesto toga mora biti spremna da istrpi kritiku i ocenu javnog mnjenja. Policija u svom delovanju ne može više koristiti silu na način na koji je to činila u prošlosti, već je obavezna da sasluša glas javnosti i razmotri iznete predloge, nastavljajući pri tom s ispunjavanjem policijskih dužnosti, sprovođenjem zakona i obavljanjem posla s punim integritetom. Od policijskih službi se očekuje da s tradicionalnog pristupa, zasnovanog na autoritetu, pređu na pristup zasnovan na radu u zajednici; s ovim novim pristupom policija postaje u potpunosti integrisana u život zajednice kojoj služi. Veća bliskost s građanima od policajaca zahteva da razmotre način na koji definišu same sebe: jesu li prvenstveno i pre svega pripadnici policije, ili su profesionalci na poslu policijskih intervencija i pripadnici organizacije. Od stručnjaka za održavanje reda, postaju stručnjaci za intervenciju i prevenciju, kao i profesionalci koji podržavaju građane i žive među njima. Kao rezultat ovih promena, policajci će se često naći u žiži stalnih borbi za moć (institucionalnu i civilnu).

Stoga policija mora izmeniti svoje strategije, organizaciju, stil rukovođenja i odnos s javnošću. Mora, takođe, biti svesna mogućih posledica koje pomenute izmene – društvene, individualne i organizacione – mogu imati na razvoj neetičkog postupanja i korupcije.

2.5. Policajcima i policijskim službama potrebna je pomoć u suočavanju s novim izazovima

Podrška koju policijske službe pružaju svojim policajcima kako bi im pomogle u valjanom obavljanju posla od velikog je značaja. Jednako važna je i podrška koju dobijaju same policijske službe.

Podrška koju policajci primaju mora ispuniti dva cilja: 1) mora im pomoći u suzbijanju korupcije kroz formiranje etičkih tela i mehanizama, i 2) mora im pomoći da kontrolišu situacije koje, iako ne uključuju korupciju samu po sebi, predstavljaju sukob vrednosti koji može voditi sumnjivom postupanju i donošenju problematičnih odluka vezanih za upotrebu sile, poštovanja prava pojedinca i sl. Pomenute promene zahtevaju od policajaca da razmotre svoju ulogu i razviju veštinu profesionalnog prosuđivanja; od njih se više ne očekuje da nameću svoj način razračunavanja s problemima, već da tumače nastalu situaciju i akterima predlože najbolju moguću reakciju. Ova povećana izloženost interakciji s javnošću stavlja policiju pod veći pritisak nego ikad ranije, čime se povećava mogućnost da stvari krenu naopako. Sve pomenute promene – društvene, profesionalne i organizacione – zahtevaju ponovno razmatranje odnosa prema normama, kao i odgovor na pitanje šta je ispravno i pravično. Problemi s kojima se suočavaju današnji policajci sve ređe se rešavaju obraćanjem višim vlastima. Zato je važno pomoći i policajcima i policijskim službama da naprave prostor za povećanu policijsku autonomiju, formiraju organizacione mehanizme koji će tu autonomiju učiniti mogućom i stvore etički zdravo okruženje. Zbog toga je bitno uspostaviti nove strukture i mehanizme, s ciljem da se etika integriše u policijsku zajednicu.

3

Kako integrisati podršku u policijske službe?

U odeljku 3 razmatra se *kako* integrisati etiku u policijske službe. Ova integracija postiže se *obukom*, stvaranjem *novih struktura i promenama u načinu rukovođenja*. Dole predstavljene "infrastrukture" možda nije moguće uvesti svuda, i možda ih je potrebno prilagoditi specifičnim situacijama. U pododeljcima koji slede navodi se mogući model ili osnovna referenca za sačinjavanje i primenu programa u vašoj policijskoj službi.

3.1. Razvoj integrisanog pristupa

Integracija etike u policijskoj organizaciji mora se odvijati na tri nivoa:

1. Na nivou obuke novih regruta (tema narednog odeljka).
2. Na nivou podrške postojećim zaposlenim, višim rukovodiocima i srednjoj upravi.
3. Na nivou organizacione infrastrukture i policijskog rukovodstva.

Iako svaki od tri nivoa ima specifične potrebe, one su međusobno povezane i zavisne. Preduzimanje koraka na jednom nivou, a zanemarivanje drugih neizbežno bi dovelo do nesporazuma i manjka delotvornosti.

Etika se ne može smatrati tek dodatkom tehničke obuke za policiju. Na protiv, ona mora biti integralni deo svake policijske obuke i postati deo institucionalne kulture. Da bi se ovo desilo, etika mora biti integrisana u samu organizaciju policijskog rada. Zato policijske službe treba da razviju plan za implementaciju etike, s ciljem pružanja podrške policajcima. Među ostalim merama uvedenim kako bi se pomoglo policajcima u obavljanju njihovih svakodnevnih dužnosti, takav plan mora sadržati i usvajanje kodeksa propisnog postupanja, sačinjavanje povelje vrednosti i obuku etičkih mentora (poznatih i kao 'katalizatori'). (Dodatne informacije o obuci iz etike potražiti u Poglavljima 2 i 8.)

Važno je obezbediti dugoročnu održivost etičke funkcije u organizaciji, što se može postići formiranjem tima za implementaciju etike, razvojem mehanizama etičkog izveštavanja i usvajanjem upravljačkog principa zasnovanog na vrednostima i dijalogu (uprava sačinjena od predstavnika više zainteresovanih strana i izvršni odbor); tako će uprava policije pokazati da uvažava situaciju na terenu i oformiti etički odbor čija razmatranja i odluke će pomoći instituciji da se suoči sa zahtevnim problemima i osetljivim aspektima policijskog posla.

3.2. Obezbeđivanje obuke o etici

Pitanje etičke obuke obrađeno je u drugom odeljku, ali ćemo se na njega osvrnuti i ovde, jer je obuka povezana s implementacijom etičkih mehanizama i veoma je važna komponenta podrške organizaciji (videti naredni odeljak, naslovljen 'Primer iz prakse'). Obuka o policijskim vrednostima i poštovanju kodeksa propisnog postupanja i zakona je od suštinskog značaja za stvaranje celovite policijske službe. Etička obuka treba da naglasi važnost jačanja stručne procene kod policajaca, što podrazumeva više od donošenja zdravorazumskih odluka; policajac mora biti u stanju da prepozna i tačno 'pročita' situaciju i njene etičke dimenzije, kao i da identifikuje vrednosti policijske službe, civilnog društva i ostalih zainteresovanih strana. Obuka iz policijske etike mora odražavati vrednosti policijske službe, dati policajcima alatke koje su im neophodne za tumačenje etičke dimenzije određene situacije – pa i one koja nastane u samoj službi – i pomoći im da reaguju na pravi način. Upravo zbog toga etička obuka mora postati sastavni deo uvođenja etičke infrastrukture; ova dva elementa ne mogu se razdvajati.

3.3. Uvođenje etičke infrastrukture u organizaciju

Uspostavljanje etičke infrastrukture u policijskoj službi podrazumeva poštovanje njenih vrednosti i misije (videti odeljak naslovljen 'Sačinjavanje povelje vrednosti'). S etičke tačke gledišta, međutim, ovo je samo prvi korak – polazna stanica. Iza definicije vrednosti i misije sledi implementacija verodostojne etičke infrastrukture, što zahteva sledeće:

1. Pronalaženje i postavljanje sekretara i/ili savetnika za etička pitanje.
2. Obuka etičkog 'katalizatora'.
3. Priprema povelje vrednosti.
4. Sastavljanje kodeksa propisnog postupanja, uključujući etički i disciplinski kodeks.
5. Postavljanje oficira za etiku.
6. Formiranje užeg i proširenog upravnog odbora. Uži upravni odbor nadležan je za 'prodor' etike u instituciju, za širenje etičkih vrednosti i za to da policijska služba i njeni zaposleni budu na istoj 'talasnoj dužini'. Za detalje o upravnim odborima pogledati Uokvireni tekst 2.

Uokvireni tekst 2: Zašto upravni odbori?

Svrha upravnih odbora nije da u potpunosti potru hijerarhiju policijske službe, ni potrebu za disciplinom i *timskim duhom* tokom operacija visokog rizika, već da omoguće policijskim profesionalcima da koriste sopstvenu procenu, izraze se i daju pravi doprinos životu organizacije. Ove različite instrumente bi, u idealnim okolnostima, trebalo uspostavljati postepeno; imajući u vidu implikacije, preduslove i posledice njihovog uvođenja, trebalo bi ih implementirati po ovde navedenom rasporedu. Sagledavanjem svakog od elemenata organizacione podrške etičkom pristupu moguće je steći bolje razumevanje svega što nose sa sobom.

3.3.1. Pronalaženje i postavljanje sekretara i/ili savetnika za etička pitanja

O organizacionoj podršci u okviru svake policijske službe mora brinuti posebno naimenovano lice, sekretar za etička pitanja. Poželjno je da ta osoba bude uniformisano, a ne civilno lice, kako bi dobila podršku odgovarajućih vlasti dok nadgleda formiranje infrastrukture i koordinira različite aktivnosti. Sekretar za etiku dužan je da prođe obuku kako bi razumeo različite teoretske, praktične i organizacione dimenzije. Obrazloženje neophodnosti takve vrste obuke potražiti u Uokvirenom tekstu 3.

Uokvireni tekst 3: Etička obuka ili zdrav razum: šta je neophodno?

Da li je za etiku potrebna posebna obuka, ili je svako etičan i razume o čemu je reč? U praksi je važno prepoznati univerzalne aspekte etike, kao i to da se ona ogleda u procenama, donesenim odlukama, vrednostima i standardima koji su poznati svim ljudima. Poželjno je prepoznati u svakom ovu sposobnost i integrisati etiku u svaku vrstu obuke. Ipak, neuputno je poći od pretpostavke da su svi u instituciji sposobni da podrže organizaciju i njene članove u uvođenju etičke infrastrukture. Važno je prepoznati potrebu za obukom na polju etike, kako bi rad 'etičara' – sekretara ili savetnika za etička pitanja - bio profesionalizovan.

Sekretar za etička pitanja trebalo bi da prođe obuku na najvišem nivou (ukoliko je moguće, fakultetsku). Obuka bi trebalo da obuhvati ne samo filozofske, već i psihološke, sociološke i upravljačke aspekte. Nakon uspešne obuke, sekretar za etička pitanja biće u mogućnosti da uspešno podržava i svoju organizaciju, i svoje kolege. Sekretar za etička pitanja može biti i posrednik u kontaktu sa spoljnim ekspertima kojima će policija morati da se okrene kako bi joj pomogli da primeni svoju etičku infrastrukturu. Sekretar za etička pitanja bi takođe trebalo da deluje kao katalizator, ponekad čak 'super-katalizator', nadležan za koordinaciju tuđeg rada.

3.3.2. Obuka etičkog 'katalizatora'

Nastojanje da se ponudi obuka svim zaposlenim u policiji jednako je jalovo koliko i obuka koja se ne nudi nikom; obuka tako opšteg tipa neće odgovarati realnosti s kojom se policajci susreću na poslu. Takva obuka bila bi previše neodređena, previše teoretska i nedovoljno prilagođena potrebama. Etička obuka trebalo bi da se poklapa s potrebama profesionalaca na terenu i specifičnim uslovima rada koji obavljaju različite policijske jedinice. Ograničenom broju pojedinaca koji će biti zaduženi da rade kao savetnici i mentori svojih kolega potrebna je kombinacija obuke i teoretskog razumevanja problema. Tu na scenu stupaju 'katalizatori'. Članove ove grupe, čiji broj zavisi od veličine i misije policijske službe, bira sekretar za etička pitanja, u tesnoj saradnji s policijskom upravom. Obuka katalizatora veliki je izazov, jer je ista za sve – kako za profesionalce s fakultetskom diplomom, tako i za lica bez akademskog i tehničkog obrazovanja. Etička obuka mora imati jaku filozofsku osnovu, uključujući i sociološke, psihološke i organizacione elemente. Izazov jeste veliki, ali nije nedostižan. Ima policijskih službi koje su dokazale da je moguće odgovoriti ovom izazovu implementacijom modela primenjanog na Katedri za etiku još od početka 2000. godine, kako je opisano dalje u Poglavlju 4.

Katalizator u organizaciji igra dvostruku ulogu: 1) čuva institucionalne vrednosti i 2) radi kao mentor ostalih zaposlenih, kojima će postepeno biti nuđena prilagođena etička obuka iako nisu stekli teoretska i praktična

znanja koja je stekao katalizator. Zato je katalizator odgovoran za postepeno usložnjavanje obuke koju nudi ostalima, kao i za stavljanje te obuke u pravi kontekst i obaveštavanje sekretara za etiku o svakoj potrebnoj izmeni, a da pri tom ne postane uzbunjivač – što je tema kojom ćemo se baviti u odeljku o odboru za nadzor, u ovom istom poglavlju.

3.3.3. Sastavljanje povelje vrednosti

Uz organizaciju obuke za 'katalizatora', sekretar za etička pitanja nadležan je za koordinaciju sastavljanja 'povelje vrednosti' koja navodi i definiše glavne organizacione vrednosti i sažima ih u izjavu o misiji. Povelja vrednosti trebalo bi da bude rezultat dugotrajnog procesa konsultacija unutar službe, s ciljem da se utvrdi široka baza vrednosti koja potom biva 'kondenzovana', kako bi se došlo do definicije svake vrednosti u specifičnom organizacionom kontekstu određene institucije. Videti Poglavlja 2 i 3.

Važno je imati na umu da je uloga povelje vrednosti veoma specifična. Nikad je ne bi trebalo asimilovati u niz obaveznih principa ili standarda u skladu s kojima policajci moraju da deluju tokom svakodnevnog rada u instituciji ili tokom operacija na terenu (videti kodeks propisnog postupanja). Povelja, zapravo, predstavlja spisak vrednosti koje mogu biti primenjene u specifičnim slučajevima ili situacija s kojima se policajci suočavaju. Može se smatrati referentnim vodičem koji izričito navodi suštinske vrednosti službe. Ove vrednosti neće se koristiti ni poštovati uvek na isti način, niti na terenu sve imaju jednaku težinu. Zato je veoma važno da policajci budu obučeni kako da se upravljaju prema vrednostima iz povelje. Obuka ove vrste utoliko je značajnija jer policajci moraju poštovati kako povelju vrednosti, tako i kodeks propisnog postupanja. (Zaključne napomene o vrednostima u policijskoj službi videti u Uokvirenom tekstu 4.)

Uokvireni tekst 4: Uloga vrednosti u policijskoj službi

Organizacije svoje vrednosti često smatraju idealima kojima svi njihovi članovi treba da streme u svakom aspektu svog profesionalnog života. Ove vrednosti ne bi trebalo shvatiti kao rigidne principe kojima policija treba da se rukovodi u svim svojim aktivnostima. One su referentne tačke, smernice na koje se policajci pozivaju u datim okolnostima. Zavisno od konteksta konkretne intervencije, biraju se odgovarajuće vrednosti, od kojih su jedne primerenije od drugih. Vrednosti navedene u povelji ne treba smatrati vrlinama koje određuju policijski rad, one su odraz osobenosti policijskog posla u različitim zemljama i regionima. Iako izvesno postoje primarne vrednosti koje ostaju iste u svim policijskim službama, tu su i sekundarne vrednosti koje zavise od kulture i mesta rada službe, kao i od njene nadležnosti (nacionalna, gradska i sl.). Zato je važno osigurati da se povelja vrednosti sačini u skladu s institucionalnim procesom specifičnim za svaku pojedinačnu policijsku službu.

Povelja vrednosti tako će moći da posluži i kao referenca za javnost; omogućiće građanima da lakše razumeju principe kojima se policajci rukovode, vrednosti koje štite i način na koji obavljaju svoje aktivnosti. Povelja će, takođe, omogućiti javnosti da proceni kvalitet usluga koje policija pruža.

3.3.4. Sastavljanje kodeksa propisnog postupanja i imenovanje oficira za etička pitanja

Postoji, naravno, velika razlika između etike i etičkog kodeksa (za dodatne podatke o kodeksima propisnog postupanja, njihovoj ulozi i načinu na koji stupaju na snagu, videti Poglavlje 2). Etiku, pre svega, odlikuje njena reflektivna funkcija – sposobnost refleksije u odnosu na aktivnost zasnovanu na standardima, pravilima i vrednostima primenjenim u određenom kontekstu; etički kodeks naglašava *usklađenost* nečijeg rada sa standardima i pravilima. Ove dve oblasti su komplementarne, nisu takmaci. Svaka je na svoj način od ogromnog značaja za sve profesionalce koji rade u različitim institucijama. Etika je potrebna zbog osvrta na obavljene aktivnosti, a etički kodeks da bi regulisao ponašanje i služio kao smernica za korake koji će biti načinjeni. Etički kodeks koji sadrži kaznene mere kojima se sankcioniše nepropisno ili neprimereno postupanje ima i disciplinsku funkciju koja se ne može naći u etici (videti Poglavlja 2 i 3).

Etički kodeks predstavlja deo šireg kodeksa propisnog postupanja. Za život svake institucije od ključnog je značaja sačiniti kodeks propisnog postupanja, koji sadrži celovit niz tehničkih, pravnih i moralnih standarda, kao i spisak zabranjenih postupaka. Kodeks propisnog postupanja zapravo je prvo što bi svi profesionalci trebalo da nauče kako bi dobro ovladali svojim poslom, prepoznali nepoželjne pojave i identifikovali vrste ponašanja kojima ne smeju da se prepuste. Kodeks bi trebalo da sastavi tim pravnih eksperata, ali bi bilo poželjno uključiti profesionalce i rukovodeći kadar, jer su upoznati sa svakodnevnim poslom svih zaposlenih.

Uz sastavljanje kodeksa, u instituciji mora biti naimenovan oficir za etička pitanja, koji će nadgledati njegovo sprovođenje. Lica s ovim zadatkom obično se smatraju 'policijom policije', osobama nadležnim za interne policijske istrage unutar agencija koje održavaju red i mir; oficir za etička pitanja treba da je obučen na polju etike, kako bi svojim kolegama pomogao da stave u kontekst i protumače standarde i pravila koja čine kodeks. Poštovanje kodeksa svakako je bitno, ali je za uspešan rad institucije jednako bitna i njegova kontekstualizacija. Stoga nije toliko važno razviti kulturu slepog držanja kodeksa, koliko raditi na etičkoj kulturi koja dopušta i čak podstiče policajce da kodeks tumače i stavljaju u kontekst na osnovu specifičnih okolnosti u kojima obavljaju svoj posao.

Oficir za etička pitanja odgovoran je za the kodeks propisnog postupanja i poštovanje kodeksa, kao i za podučavanje pripadnika organizacije na ovu temu. Oficir za etička pitanja mora biti u stanju da na terenu pokaže fleksibilnost, jer je njegov zadatak da podrži policajce i pomogne im u razumevanju pravila koja su obavezni da poštuju u svakodnevnim kontaktima s građanima. Mora biti stručnjak sposoban da vešto barata etičkim pitanjima, odlično obučen. Od njega će se u praksi očekivati da blisko sarađuje sa sekretarom za etička pitanja, kako bi zajedno identifikovali potencijalne, etički problematične tačke u policijskoj službi, kao i vrste intervencija koje su se pokazale problematičnijim, ukazavši time na potrebu za reakcijom sekretara za etička pitanja.

Uokvireni tekst 5: Upućivanje i obuka

Postoji potreba za upoznavanjem policajaca s principima i vrednostima kojima će se rukovoditi, kako bi se pripremili za moderan policijski rad, pri čemu neće samo štititi javnost, već će i kontrolisati njeno ponašanje. Upućivanje u etiku trebalo bi da prethodi tehničkoj obuci, kako bi ostalo vremena za kontekstualizaciju policijskog posla, zasnovanu na novom spisku vrednosti (prevencija, slušanje, uzajamna pomoć i sl.)

3.3.5. Implementacija disciplinskog kodeksa

Uz uvođenja povelje vrednosti u izjavu o misiji i implementaciju etičkog kodeksa u okviru kodeksa propisnog postupanja, policijske službe moraju imati i disciplinski kodeks koji jasno definiše koja interna pravila moraju biti poštovana i kakvo ponašanje se smatra neprihvatljivim. Disciplinski kodeks inkorporiran je u širi koncept, ono što u ovim Uputstvima nazivamo kodeksom propisnog postupanja. Ovaj kodeks mora pomoći rukovodstvu da se s prestupnicima obračunava na dosledan i pravičan način. Disciplinska procedura trebalo bi da sadrži detaljna uputstva za postupanje u slučaju prekršaja počinjenog na radnom mestu, kao i disciplinske sankcije za one koji su proglašeni krivim zbog kršenja disciplinskih pravila.

Izjava o misiji i kodeks propisnog postupanja su kontrolni mehanizmi koji pokrivaju vrednosti, etičke standarde i disciplinska pravila; policajci sad raspolažu svim alatcima potrebnim za utvrđivanje primerenosti svog profesionalnog postupanja (etički kodeks) u okviru organizacije koja poseduje sopstvena operativna pravila (disciplinski kodeks) i spisak vrednosti (povelja vrednosti), sačinjen tako da odražava specifičan kontekst te organizacije. Ove alatke mogu biti delotvorne jedino ako ih podrži odgovarajući sistem etičke uprave. Same mehanizme treba da podrži policijska uprava koja će usvojiti način rukovođenja oslonjen na institucionalne vrednosti i standarde.

3.3.6. Prošireni upravni odbori i uži upravni odbori

Kada se završi etička obuka i razviju različite etičke strukture, sledi novi veliki korak: utvrđivanje da li je istinska etička kultura zaživela u organizaciji, može li se jemčiti dugoročna održivost etike u okviru službe i osigurati da bude prihvaćena ne samo od pojedinaca, već i od cele institucije. Drugim rečima, osim mehanizama i teorijskog okvira koji moraju postojati, sve institucije treba da obezbede delotvornost svoje prakse i njenu primenljivost na terenu, kako bi izbegle stvaranje drugog plana upravljanja koji se svodi na obrazovne priručnike, bez praktične veze sa situacijom na terenu. Ovo nas dovodi do najvažnijeg aspekta implementacije etičkih mehanizama u institucijama: prihvaćenog rukovodilačkog pristupa, kao i usvojenih radnih koncepata koji obezbeđuju da policajci obučeni na etičkom planu neće biti prepušteni sami sebi, već će primiti odgovarajuću podršku od svoje organizacije. Bez te institucionalne podrške, za koju je potrebno više od obuke i infrastrukture, dugoročna održivost etike u organizaciji ostaje pod znakom pitanja.

U hijerarhijskoj organizacionoj strukturi kakva je policija, uobičajeni prihvaćen pristup je 'komanda i kontrola' – ovakva organizaciona struktura ima upravu koja usvaja strategiju, dok procedure diktira stručnjak, pa ih potom šalje na odobrenje upravi i prosleđuje nižim komandnim strukturama; one ih prenose policajcima nižih činova angažovanim na terenu.

Što je veća organizacija, što više članova ima i što je složenija u operativnom smislu, to je verovatnije da će 'glava' organizacije ignorisati, pogrešno tumačiti ili loše razumeti realnost na terenu. Time raste rizik od donošenja loših odluka, ili odluka koje nisu u skladu sa situacijom na koju policajci nailaze u svom svakodnevnom radu.

Ideja participativnog menadžmenta, gde se odluke donose u saradnji s članovima organizacije, izvesno je veoma zanimljiva, i o njoj se vode žive rasprave u upravnim krugovima. S etičke tačke gledišta važno je dalje pogurati tu zamisao. Za dalju diskusiju videti Uokvireni tekst 6.

Treba pronaći način da se pristup 'etičkog menadžmenta' integriše u rad policijskih službi.

Uokvireni tekst 6: Participativni menadžment

Ova vrsta upravljanja može se nazvati i 'kolegijalnim menadžmentom', ili menadžmentom zasnovanom na vrednostima koje dele članovi neke organizacija. Rukovodstvo institucije mora biti rukovođeno etičkim principima, a donesene odluke treba da u sebi nose vrednosti institucije i zaposlenih u njoj; uprava mora delovati imajući etiku na umu i donoseći odluke koje odražavaju etičke principe. Naravno, policijska služba ne sme postati svojevrsna zadružna organizacija. Ideja je da rukovodioci dele odgovornost i s nadređenima i s podređenima, kako bi njihove vrednosti zaživele u čitavoj policijskoj hijerarhiji, a da se time ne poništi značaj efikasnog rada organizacije.

Integracija etike u menadžment obavlja se na dva nivoa: 1) operativnom i 2) strateškom. Ovo se postiže na dva načina: 1) implementacijom struktura i 2) promenom postojeće kulture. Ova kulturološka promena može se postići upotrebom dijaloga zasnovanog na praksi i različitim načinima rešavanja problema. U dijalozima ove vrste trebalo bi da učestvuju sve zainteresovane strane. Takav dijalog prestaje da bude tek razgovor dvoje ljudi, vodi se u grupi i usmeren je na neku konkretnu situaciju. Način na koji pristupamo dijalogu zahteva potpunu promenu načina razmišljanja. Umesto da, kao polaznu tačku, koristimo vrednosti kako bismo 'formatirali' odgovor na situaciju i započeli razgovor s ostalima, moramo se neprestano vraćati situaciji i koristiti je kao oslonac za dalju priču. Sam dijalog uvek je zasnovan na datoj situaciji, ne na vrednostima drugih.

Kao što je već pomenuto, integracija etike mora se odvijati na operativnom i strateškom nivou. U oba slučaja je neophodno osnovati upravne odbore.

- S jedne strane, trebalo bi osnovati prošireni upravni odbor koji bi se bavio pitanjima strateške prirode (budućnost policijske službe, razvojni plan, forumi za diskusiju i dijalog s političarima i javnošću, i sl.)
- S druge strane, trebalo bi osnovati užu upravni odbor koji bi se bavio operativnim pitanjima.

U prvom slučaju važno je osigurati veću predstavljenost zaposlenih (kroz predstavnike različitih stručnih tela, hijerarhijskih nivoa, muškaraca, žena, starosnih grupa, etničkih grupa itd.), kako bi razmenili različita viđenja situacije u policijskoj službi. Kod užih upravnih odbora važno je obezbediti da šefovi različitih operativnih jedinica uzmu učešća u donošenju odluka.

Uloga ova dva odbora svakako nije da budu takmaci policijskoj upravi, čiji autoritet je od ključnog značaja za odgovarajuće funkcionisanje službe. Pomenuti institucionalni procesi moraju se implementirati kako bi rukovodstvo podelilo svoje zaključke i donosilo odluke zajedno s članovima organizacije. Premda će mnogi ovo smatrati jednostavnim primerom participativnog menadžmenta, reč je o nečem sveobuhvatnijem. Ovaj pristup je mnogo više od običnog učešća članova u procesu donošenja odluka i konsultacija s rukovodstvom; reč je o zajedničkom razvoju, ili zajedničkom konstruktivnom procesu, koji osigurava da donesene odluke budu zasnovane na opšteprihvaćenim vrednostima, čime se olakšava njihovo kasnije usvajanje od strane policajaca-početnika. U tome leži sama suština etičkog procesa, gde se etično ne vlada više samo nekolicina, već etika postaje integralni deo iskustva svih pripadnika organizacije, kao i organizacije *same po sebi*. Time institucija jača svoju infrastrukturu i usvaja grupno donošenje odluka, što se može smatrati savršenom etičkom fazom u životu jedne organizacije. Ovo je, takođe, i najbolju način suzbijanja korupcije i nepropisnog postupanja, jer svi dele iste vrednosti, uključujući i instituciju, koja će imati više razumevanja za osećanja svojih pripadnika i situacije s kojima se suočavaju na terenu.

U policijskim službama naviklim na centralizovane, hijerarhijske modele delovanja postoje brojni izazovi pri stvaranju pomenutih odbora. U fazi implementacije od koristi bi bilo tražiti pomoć neutralne treće strane, koja bi delovala kao posrednik. Ovaj posrednik trebalo bi da obezbedi temeljnu pripremu svih naređenja, i odgovarajuće smernice za ljude na vlasti. Ne odričući se rukovodilačkih ovlašćenja, ljudi na položajima treba da ukažu u kojoj su meri spremni da prihvate kolektivno donošenje odluka. Proces donošenja odluka, razmatranja i dijaloga ne sme biti puko prenošenje ovlašćenja s osobe A na osobu B, već istinski proces zajedničkog razvoja i raspodele vlasti.

3.3.7. Stvaranje nadzornog odbora

U većini policijskih službi naglasak se stavlja na raskrinkavanje nepropisnog postupanja i obezbeđivanje specijalizovanih institucionalnih mehanizama sa zadatkom da senzibiliju policajce, kako bi prevazišli iskušenje da postupaju na nedozvoljen način. Uloga uzbunjivača čini se neizbežnom, iako je na prvi pogled u neskladu s ranije opisanim etičkim pristupom. Tu se pokreće i nekoliko pitanja – stvaranje uzbunjivačkih mehanizama, sistemi podnošenja žalbi, testiranje integriteta. (O ovim pitanjima diskutuje se u poglavljima 5 i 7.) Prvo, kako sprečiti nepropisno postupanje, a da se ne izgubi poverenje potrebno za rad u zdravom i operativnom okruženju? Drugo, kako omogućiti odavanje nepropisnog postupanja, a da se time ne stvori klima nepoverenja na radnom mestu, što bi podrilo etički pristup?

Za ovakve situacije trebalo bi da su nadležni nadzorni odbori. Oni su čuvari etike. Bave se problemima u postupanju, izbegavajući pritom lične napade i 'lov na veštice'. Nadzorni odbor je, zapravo, etička institucija sastavljena od jedne ili više osoba koje sakupljaju dokaze i sastaju se s policajcima i građanstvom kako bi stekli bolji uvid u zahteve policajaca i očekivanja građana. Odbor formira 'etičku granicu' i beleži žalbe. Cilj sakupljanja informacija je razumevanje korena nepropisnog postupanja o kom je odbor obavešten, a ne kažnjavanje. Odbor nije posredničko, već nadzorno telo, etički pas-čuvar, otud i zadatak da sakuplja osetljive informacije. Za razliku od odbora za praćenje (monitoring), koji sakupljene informacije predaje etičkim odborima ili sudu, zadatak nadzornih odbora je da, na osnovu sakupljenih podataka, identifikuju rizične oblasti i izazovne situacije. Nadzorni odbor, na osnovu depersonalizovanih informacija i u saradnji s policijskim kadrom, upravom i etičkim telima, predlaže promene postojećih procedura kako bi se nepropisne aktivnosti suzbile i postepeno svele na minimum. Građani imaju pravo na podnošenje žalbi vezanih za kršenje etičkih principa.

Ovo telo ispunjava etičke zahteve policije i ne bavi se neposrednom denuncijacijom. Ono doprinosi smanjenju broja rizičnih postupaka i popravlja postojeću praksu. Ohrabruje klimu saradnje između rukovodstva i zaposlenih s nižim činovima, kako bi podređeni naučili da veruju nadređenima i bili spremniji da ispunjavaju zadatke s povećanim profesionalizmom.

3.3.8. Pružanje podrške u policijskoj službi

S obzirom na to da pojam etike nije vezan za pojam menadžmenta i da sama etika unutar menadžmenta nije izražena na način drugačiji od etike u bilo kom drugom segmentu društva, uvek je donekle teško govoriti o 'etičkom menadžmentu' (videti Uokvireni tekst 7). Upotreba ovog termina odnosi se na pristup menadžmentu u kom primarni institucionalni cilj nije isključivo upravljanje ljudima od kojih se očekuju optimalna produktivnost i učinak.

Uokvireni tekst 7: Etički menadžment

‘Etički menadžment’ odnosi se na upravljanje situacijama u kojima može doći do nepoštovanja određenih organizacionih vrednosti. Vrednosti su u samom centru života institucije; pojedinci, profesionalci i sama institucija zaduženi su za njihovu zaštitu. Policija nije više samo agencija za zaštitu reda i mira, već i organizacija posvećena intervenciji i prevenciji, na istom nivou kao i državne i lokalne zajednice s kojima saraduje. Da bi etički menadžment uhvatio koren, borba protiv korupcije mora biti smeštena ne samo u institucionalni, već i u profesionalni i društveni kontekst. Policijske službe dužne su da prođu kroz tranziciju: moraju pomeriti žižu svoje pažnje, kako bi se ‘usidriili’ u zajednici i učinili policiju ravnopravnim saradnikom građana, a ne samo produženom rukom države, nadležnom za disciplinovanje naroda. Etički menadžment pomoći će policiji da postane deo zajednice. Time ona preuzima znatno širu društvenu ulogu, kakvu inače igra policija u zajednici (za razvoj koncepta policije u zajednici, videti Poglavlje 3).

Cilj nije da se potpuno vežu policijska etika i rad policije u zajednici, već da se podvuče koliko integracija etike tera policijske snage na približavanje zajednici i prenošenje vrednosti kojima su njihove aktivnosti rukovođene.

Jedna od glavnih prednosti etičkog menadžmenta je da stvara klimu poverenja između građana i policije, a i unutar same policije. Uz insistiranje na poštovanju različitih vrednosti jedne zajednice, javnosti se šalje jasna poruka: policijski rad obavlja se s građanima i za građane, nikako protiv njih. Ovakva premisa dopušta policiji da sprovodi mere i češće sprečava, a ređe kontroliše kriminal. Tako će i javnost lakše razumeti i podržati neophodne mere za kontrolu kriminala. Etički menadžment čini rad policijskih službi transparentnijim za javnost i unutar policije, i van nje. Transparentnost policijskog posla doprinosi povećanju poverenja između građana i policije, što je kamen temeljac uspeha svake policijske službe.

3.3.9. Imenovanje posrednika za podršku institucionalnoj etici

Ponekad je teško implementirati gore navedeni etički pristup. Često je neophodno prevazići decenije duboko ukorenjene hijerarhijske kulture i koncept policijskog rada koji nema bliskosti s etičkim pristupom. Kako bi se ovi izazovi prevazišli, uputno je uključiti treću stranu, koja bi delovala kao posrednik u implementaciji važnih organizacionih promena čiji je cilj jačanje kolektivnog upravljanja u profesionalnoj i organizacionoj sredini uronjenoj u individualizam.

Uokvireni tekst 8: Uloga posrednika

Na posredniku je da podržava rukovodstvo u implementaciji etičke infrastrukture, osigura da se strateški izbori ne pomešaju s etičkim i da etička infrastruktura ne postane puko oruđe podređeno upravljanju ljudskim resursima i upravljanju uopšte. Čak i ako nije stručnjak za organizacione promene, psihologiju ili ljudske resurse, ekspert za etiku može pomoći rukovodstvu da identifikuje jasne ciljeve i ključna etička pitanja.

Uloga koju igra ova neutralna treća strana može biti raznorodna. Ponekad je reč o spoljnom saradniku, ponekad o etičkom odboru nadležnom za razmenu mišljenja s institucijom, o odabranim temama. U drugom slučaju, valjalo bi da su članovi odbora policajci, predstavnici javnosti i predstavnici policijske službe. Odbor bi trebalo da deluje autonomno i da ima isključivo savetodavnu funkciju, bez disciplinskih ovlašćenja i ovlašćenja za davanje preporuka.

Tokom implementacije etičke infrastrukture u policijskoj službi u Lozani (videti odeljak 'Praktičan primer'), uprava je podvukla značaj posrednika u ovom procesu. Iako ne preuzima ulogu rukovodstva u donošenju strateških odluka, ima zaduženje da bude 'most', čuvar procedure i dijaloga.

4

Pružanje podrške u specifičnom kontekstu

Integracija etike u policijskim službama ne može biti jednoobrazan i univerzalan proces. Mora odgovarati realnosti specifičnih situacija. U ovom odeljku razmatramo tri vrste situacija: policijske službe u 1) razvijenim zemljama, 2) zemljama u razvoju i 3) postkonfliktnim zemljama. Videti Uokvireni tekst 9.

Da bi etika ispunila dvostruku ulogu kontrole i refleksije, koja je od ključnog značaja za policijsku službu, mora se izvršiti prilagođavanje kako obuke, tako i infrastrukture koja podržava institucionalizaciju etike unutar organizacije. Jednoobrazan pristup nije delotvoran na polju policijske etike.

Stoga svaka organizacija mora imati mogućnost usvajanja *ad hoc* struktura koje će joj dozvoliti da odgovori na svoje specifične potrebe (*ad hoc* odbori za konsultacije s građanima, odbor za unutrašnju refleksiju i sl.).

Uokvireni tekst 9: Kontekst razvijene zemlje – policija i etička infrastruktura

U ovom prvom primeru policijske službe u razvijenoj zemlji, važno je razmotriti tip organizacije u kojoj se razvija etička infrastruktura: da li je reč o gradskoj, regionalnoj ili nacionalnoj policijskoj službi? Svaka od navedenih službi ima različite misije i potrebe kojima valja prilagoditi etičku infrastrukturu. Situacija postaje složenija ukoliko dođe do preklapanja više misija, kao što je slučaj u Sûreté du Québec, provincijskoj policijskoj službi Kvebeka, koja igra ulogu opštinske policije u manjim gradovima (koji više nemaju sopstvenu policijsku službu), kao i ulogu regionalne policije. U takvom slučaju zadatak je izgraditi infrastrukturu i osmisliti obuku tako da se ostvari ravnoteža između pomenutih različitih uloga; u slučaju provincijske policijske službe, na primer, trebalo bi dati manji značaj policiji u zajednici i pokloniti veću pažnju etičkom menadžmentu, kako bi se pomirile različite misije.

Kod zemalja u razvoju, etički problemi obično su vezani za niske plate policajaca, manjak obuke i nezadovoljavajuće resurse. U ovim zemljama ključnu ulogu igra obuka, jer tesne veze između policije i lokalnog stanovništva često ometaju policajce u razumevanju svih implikacija njihovog delovanja. Zato bi prvi prioritet trebalo da bude policijska obuka, koja zahteva i obučavanje budućih predavača. Drugi prioritet je čvrsto obavezivanje rukovodstva da razvije etičku dimenziju unutar organizacije. S obzirom na čest nedostatak tehničkih sredstava u ovim policijskim službama, naglasak mora biti stavljen na profesionalizaciju policijske funkcije, a novouspostavljena etička infrastruktura trebalo bi da podrži pomenutu obuku. Tek tada se može započeti s instinskom institucionalnom reformom.

Uokvireni tekst 10: Zemlje u razvoju: specifična pitanja (npr. upotreba vatrenog oružja)

Jedno od pitanja s kojima se suočavaju neke zemlje u razvoju jeste upotreba i pravo nošenja vatrenog oružja. Često smatran simbolom moći i vlasti, pištolj se nosi čak i kod kuće, u privatnom životu, mada je atribut policijskog posla. Policajac koji nosi pištolj kući pokazuje želju da se čak i u privatnom životu ponaša kao da je na dužnosti. Do takvog ponašanja dolazi kad policajac ne pravi razliku između policijske funkcije i funkcije privatnog lica, između profesionalnog i privatnog života, i kad ne razume važnu profesionalnu dimenziju svoje struke. Zato je obuka izuzetno bitna, i to ne samo tehnička obuka, već i obuka o načinima da se poveća profesionalizam policije, uz diskusiju o ulozi policijske službe, njenoj misiji, principima kojima se rukovodi i sl.

Kada je reč o zemlji u postkonfliktnom periodu, proces bi trebalo da je obratan – naglasak treba staviti na implementaciju etičke strukture, kako bi se policijska služba reformisala i 'očistila' od loših navika stečenih tokom konflikta, kao što su proizvoljne akcije, autoritarne tendencije i sl. U ovom slučaju, prvo što treba obaviti je vratiti policiji njenu primarnu ulogu – čuvanje reda i mira – tako što će joj biti vraćen legitimitet okrnjen tokom konflikta zbog njenog učešća u nasilju kojim je dirigovao bivši režim svojim autoritarnim nametanjem reda. Obuka policije ima smisla jedino ako policijska organizacija povratu svoj kredibilitet u očima javnosti i zaposlenih. Sastavljanje povelje vrednosti i kodeksa propisnog postupanja pomoći će službi da povratu legitimitet pred građanima i delotvornije ispuni svoju misiju. Takođe je poželjno ponovo sačiniti spisak standarda koje će policija slediti; potom će policajci postepeno prolaziti kroz etičku obuku, kako bi na primereniji način obavljali svoje zadatke.

5

Praktični primer

U Odeljku 5 četvrtog poglavlja obrađena je praktična implementacija etičkog procesa opisanog u prethodnim odeljcima. Projekat je vodio Univerzitet u Šerbruku (Kanada), u saradnji s policijskom službom Lozane (Švajcarska).

Timovi istraživača Katedre za primenjenu etiku neposredno su sarađivali s policijskim službama, kako bi testirali i razvili modele etičke obuke, kao i nove modele organizacije policijskog posla koji na svim nivoima policijske službe ugrađuju etiku u proces rukovođenja. Projekt testiranja rađen je u saradnji s policijom Lozane od početka 2000. godine do 2010. godine. Iz ovog projekta proizašlo je nekoliko vrednih lekcija, jer je vođen kontinuirano (premda ne bez problema) tokom deset godina, u tesnoj saradnji s rukovodstvom i ostalim institucionalnim, opštinskim i političkim akterima; zahvaljujući tome procenjen je značaj političke i institucionalne podrške. Zadovoljeni su svi neophodni uslovi, što je omogućilo punu implementaciju projekta i kasnije merenje njegovih prednosti i slabosti, na osnovu indikatora učinka.

Od početka je prepoznat značaj izbora pojedinaca zaposlenih u policijskoj službi koji bi istraživačima služili kao glavne kontaktne tačke. Odabrana lica trebalo je da pokažu puno razumevanje značaja etičke obuke. U organizaciji je odabrano četvoro rukovodilaca koji su se saglasili da magistriraju na polju primenjene etike (univerzitetska diploma za oblast praktične primene etike). Uporedo s tom obukom, kroz koju su prošli jedno neuniformisano lice, kapetan, pukovnik i psiholog, jedan istraživač vršio je etičku reviziju organizacije, s ciljem da postigne dublje razumevanje načina njenog rada i da identifikuje rizične oblasti unutar institucije.

Organizacije su, na osnovu nalaza etičke revizije, u mogućnosti da razviju etički plan implementacije, usredsređujući se na obuku i implementaciju etičke infrastrukture, u skladu sa mogućnostima organizacije (ljudski i finansijski resursi, i sl.). U slučaju policijske službe u Lozani, revizija je ukazala na potrebu da se obuče etički "katalizatori" – osobe koje bi tokom implementacije etičke infrastrukture privremeno igrale ulogu mentora za ostale članove organizacije. Osmišljena je obuka za tamošnje policajce. U ovom slučaju, iz različitih ekonomskih i institucionalnih razloga, policija Lozane odlučila je da obuku poveri konzorcijumu sačinjenom od stručnjaka s Univerziteta Luven-la-Neve i Šerbruk i iz jedne privatne institucije. Ovakav pristup bio je daleko od savršenog i za posledicu je imao odlaganje i fragmentiranje obuke.

Tokom trajanja obuke (trebalo je blizu tri godine da se obuču tridesetak katalizatora za oko pet stotina zaposlenih u policijskoj službi), jedan od četvoro obučanih koji su magistrirali postavljen je za sekretara za etička pitanja. Ovo lice zaduženo je za sačinjavanje povelje vrednosti s malim timom saradnika, kao i za etički kodeks na kom radi s oficijom za etička pitanja naimenovanim od strane uprave policijske službe. Pet godina je bilo potrebno za obavljanje obuke i implementaciju etičke infrastrukture.

Po okončanju obuke i pripreme kodeksa, trebalo je sav ovaj rad pretočiti u svakodnevnu stvarnost policijske službe. Policija Lozane sačinila je podroban osvrt na organizaciju posla, i razvila novu organizacionu mapu. Razmotren je niz hijerarhijskih nivoa (činova) unutar policijskog aparata, s ciljem da se osigura bolja saradnja između svih zaposlenih; stoga je broj hijerarhijskih nivoa spušten sa petnaest na samo pet, ili manje. Drugim rečima, ispostavilo se da postoji potreba za pojednostavljivanjem hijerarhije, kako bi profesionalna autonomija i novi policijski profesionalizam, važni za proces donošenja odluka, dobili novo značenje. Da bi ovakav korak bio moguć, bilo je neophodno podržati policijsko rukovodstvo. Cilj te podrške bio je da se pređe na novu vrstu upravljanja i da se komandno-kontrolni pristup pretvori u kolegijalni. Da bi se to ostvarilo, bilo je potrebno da se rukovodstvo delimično odrekne vlasti i podeli je sa zaposlenima u svakodnevnom radu i strateškoj upravi. U slučaju projekta u Lozani, ograničena kolegijalna uprava uključila je dvanaestak zaposlenih, a potom je proširena na tridesetak lica koja su se bavila pitanjima vezanim za glavne pravce kretanja policijske službe u Lozani.

Samo za prve dve faze projekta (obuku i implementaciju infrastrukture i kolegijalnog pristupa upravi) trebalo je sedam godina, a troškovi su iznosili stotine hiljada švajcarskih franaka za organizaciju od oko pet stotina ljudi. Proces uvođenja etičke obuke i infrastrukture ne može se završiti preko noći. Za oba ova koraka potrebno je mnogo vremena; s obzirom na to da zahtevaju temeljne promene načina policijskog rada, predstavljaju i stalan izvor napetosti. Pri tom je ovo samo priprema za treću i četvrtu fazu. Treća faza sastoji se iz implementacije etičke obuke kako za nove pripadnike policijske službe, tako i za starije policajce kojima se redovno moraju nuditi etički kursevi 'obnove znanja'. U četvrtoj fazi vodi se računa da s novim upravljačkim pristupom budu upoznati svi nivoi policijske službe. Da bi se ovo ostvarilo, potrebno je da rukovodstvo pruži etičku podršku načelnicima svih odeljenja, kako bi cela služba imala koristi od novog pristupa i kako bi taj pristup uticao na etički način razmišljanja i donošenja odluka.

Konačno, preostali korak jeste formiranje jedinice mere, svojevrsnog etičkog indikatora koji se može koristiti da olakša procenu rada policijske službe. Zadatak takvog indikatora ne bi bio da proceni policijske vrline, već uticaj usvojenih etičkih pristupa na broj pritužbi građana, zadovoljstvo javnosti i radnu atmosferu u samoj službi. Trenutno se radi na formulisanju instrumenata za procenu koji će omogućiti merenje vrednosti novouvedenih praksi u policijskoj zajednici kako na kvalitativnom, tako i na kvantitativnom nivou.

6

Naučene lekcije i faktori uspeha

Dole navedene lekcije proistekle su iz iskustva na terenu, po implementaciji koncepta obrađenog u četvrtom poglavlju.

- Prva lekcija: obuka policije je najvažniji korak, jer su policajci nosioci institucionalnih promena. Ovaj pristup korišćen je u Kvebeku (Kanada), gde su svi regruti prošli kroz obaveznu obuku, bez obzira na to da li rade u opštinskoj, regionalnoj ili nacionalnoj policiji. Ubrzo se došlo do saznanje da se ljudi ne mogu obučavati, a da se prethodno ne razmotre institucionalni ciljevi. Koliko god važni ljudi bili i koliko god bitna bila njihova uloga u instituciji, oni sami ne mogu obezbediti implementaciju etičke kulture bez podrške institucionalnih mehanizama i uprave.
- Druga lekcija tiče se vrste obuke. Iskustvo nas uči da ciljevi obuke ne treba da su preterano ambiciozni. Važno je među policajcima podići etičku svest, upoznati ih s različitim modelima društvene regulative kojom će se rukovoditi u poslu (kurs o pojmovima demokratije i vrednosti) i pružiti im neophodne alatke za rešavanje etičkih dilema s kojima se suočavaju u svakodnevnom poslu (donošenje odluka). Treći tip obuke okrenut je pojmu vlasti i moći i namenjen višim činovima, od kojih se očekuje da daju naređenja mlađim kolegama u uslovima kad će se njihova nadležnost stalno stavljati pod znak pitanja; nije reč o pobuni protiv autoriteta, već o etičkom 'znaku pitanja' – jednom kad nauče da preuzimaju odgovornost za svoje profesionalno delovanje i analiziraju ga u svetlu različitih situacija i konteksta, policajci će razviti prirodnu sklonost ka propitivanju same institucije i ljudi koji je simbolizuju: svojih pretpostavljenih. Stoga nadležni treba da preuzmu vlast i na etičkom terenu. Na ovome insistira treći tip obuke.
- Treća lekcija, proistekla iz desetogodišnjeg rada na uvođenju etike u policijsku službu, vezana je za značaj jasne opredeljenosti rukovodećih struktura. Ova opredeljenost ne može biti samo pasivna, niti se zadržati isključivo na komandnom nivou. Trebalo bi da se odrazi i na terenu, kroz prepoznavanje potrebe za promenom, priznavanje problema i formalnu opredeljenost za novu vrstu rukovodilačkog pristupa, gde u rukovođenju učestvuju i mladi policajci, i policajci s višim činovima, i administrativno osoblje.
- Četvrta lekcija odnosi se na ulogu neutralne treće strane, ili posrednika (medijatora). Na početku je postojalo uverenje da su institucije same sposobne da sprovedu ovu vrstu promena. Zapažanja na terenu i izjave policajaca doveli su do preispitivanja ove pretpostavke, ili makar jednog njenog dela. Mada i dalje vlada uverenje da je veoma važno razviti autonomiju institucije kad je etika u pitanju, došlo se i do zaključka da je bitno, ponekad čak od odlučujućeg značaja, tražiti pomoć stručnjaka za etiku, kako bi pomenute promene bile implementirane. Prisustvo stručnjaka za etiku važno je iz dva razloga:
 1. Predstavnicima institucija često nedostaje potreban legitimitet za nametanje promena.
 2. Važno je imati spoljnu perspektivu, kako bi se prevazišlo normativno slepilo koje obično odlikuje članove institucija.

Prisustvo i delovanje stručnjaka za etička pitanja odigraće dvostruku, važnu ulogu: ojačaće legitimitet pojedinaca koji po prvi put uvode etički pristup u instituciju, i daće predvodnicima institucije kritički odmak koji im je potreban za razumevanje i bolje sagledavanje svog posla na duže staze.

6.1. Ključni elementi uspešne policijske obuke

U ovom pododeljku izneti su ključni elementi koje valja uzeti u obzir kako bi se osigurala uspešna implementacija etičke podrške policajcima.

Uspešna implementacija etike u policijskom okruženju zavisi od tri važna faktora:

1. Stvaranja etičke infrastrukture koja obezbeđuje odgovarajuću obuku za nove regrute i trajnu edukaciju već postojećih članova. Cilj ovakve infrastrukture je otvaranje prostora za prenos informacija i praćenje, kako bi se i institucija i njeni članovi držali etičkih standarda, a i kako bi postojala lica nadležna za nadzor i brigu o etici, koja su tu da pruže pomoć u rešavanju problematičnih situacija.
2. Stvaranja infrastrukture podrške, uključujući povelju vrednosti koju policijska služba poštuje, kodeks propisnog postupanja (uz etički kodeks), uspostavljene etičke mehanizme i tim za implementaciju sastavljen od predstavnika više zainteresovanih strana. Svrha uvođenja koncepta doživotnog učenja nije da se policajci pretvore u večite đake, već da im se pruži podrška u integrisanju novih pristupa poslu i u ažuriranju misaonih veština. Naravno, najvažnije je dobiti podršku rukovodstva.
3. Stvaranja rukovodilačkog tima voljnog da uključi i operativni personal i rukovodiocice u svakodnevno strateško upravljanje policijskom službom. Svaka etička inicijativa osuđena je na propast bez nepokolebljive podrške uprave i bez spremnosti na promišljanje i promenu.

7

Zaključci – Poglavlje 4

Uvođenje etike u policijsko okruženje s namerom da se suzbije korupcija predstavlja za policiju veliki izazov. Ukoliko žele da na njega odgovore, policijske službe moraju obezbediti podršku etici u internim strukturama i, još važnije, integrisati etiku u policijsko delovanje. Policija mora naglasiti potrebu prelaska organizacije s autoritarne i kontrolne pozicije na poziciju s koje se sprovodi zakon, ali i služi i štiti javnost. Potrebno je ustanoviti organizacije zasnovane na etici, čiji radni koncept uzima u obzir kako svoje zaposlene, tako i zajednicu u kojoj deluju i s kojom sarađuju na ostvarenju boljitka za celo društvo.

Nezamenjiva je podrška pružena policijskoj službi u realizaciji velikih internih promena; zahvaljujući njoj, proces se lakše odvija i etika se ne svodi na puki instrument pod isključivom kontrolom ljudskih i rukovodilačkih resursa. Kako etika dotiče sve profesionalne aktivnosti i utiče na svaki aspekt institucionalnog života, ona mora postati odgovornost cele institucije. Implementacija etičke infrastrukture i podrška etičkim koracima neizbežno zahtevaju učešće neutralne treće strane (posrednika, medijatora).

Postoje tri vrste podrške koju je potrebno pružiti policijskom rukovodstvu i policajcima s višim činovima:

1. Obezbeđivanje odgovarajuće obuke za sve zaposlene, s naglaskom na posebnu obuku "katalizatora", aktivnih profesionalaca koji predstavljaju sve nivoe komandnog lanca, odgovornih za podsticanje, podržavanje i propitivanje nadležnih lica o njihovim svakodnevnim odlukama.
2. Uspostavljanje etičke infrastrukture koja prevazilazi jednostavan kodeks propisnog postupanja i čija je glavna funkcija da etiku učini stalnom odgovornošću cele institucije, kako ni lica s višim, ni lica s nižim činovima ne bi morala da sama snose teret etičkih izbora u svom svakodnevnom radu.
3. Implementacija integrisanih upravljačkih procesa, kako bi rukovodstvo imalo u vidu probleme koji iskrsavaju na terenu, koristeći pristup takozvanog kolegijalnog menadžmenta, koji se razlikuje od pristupa participativnog menadžmenta.

Podrška pružena policajcima na polju etike pomoći će im da etiku ugrade u svoj svakodnevni rad i ohrabre njen dalji razvoj u organizaciji. Ova podrška će posebno pomoći policijskoj službi da intenzivira borbu protiv korupcije i opredeli se za 'globalniji' pristup ovom problemu.

Poglavlje 4 ■ Pružanje podrške policajcima suočenim s etičkim dilemama

Kakva je vaša reakcija nakon čitanja ovog poglavlja? Jeste li u ovom poglavlju pronašli neke nove informacije koje biste mogli iskoristiti u cilju poboljšanja vaše policijske službe? Ima li promena koje bi se mogle sprovesti u vašoj policijskoj službi?

Tabela koja sledi pomoći će vam da odgovorite na ova i druga pitanja. Potrebno je izvršiti osnovnu procenu kako bi ste lakše ocenili situaciju u vašoj službi, odredili da li je potrebno uvesti neke promene - ako jeste, koje i kako ih sprovesti. Za celishodniji pristup i primenu koncepata naučenih iz ovog poglavlja trebalo bi organizovati obuke. Uz to, ne bi bilo zgoreg zatražiti pomoć domaćih i stranih eksperata za borbu protiv korupcije.

PITANJA	KAKO SE REŠITI SLABOSTI?	ŠTA ČINITI?
Jesmo li svesni promena koje se zbivaju u našem društvu i njihovog uticaja na način vršenja naših aktivnosti?	Ako nismo, možemo: <ul style="list-style-type: none"> • Identifikovati promene • Proceniti njihov uticaj na naše aktivnosti • Odrediti u kojim oblastima su potrebne reforme • Identifikovati faktore uspeha i rizik od neuspeha 	Možemo: <ul style="list-style-type: none"> • Organizovati razmene mišljenja/ radionice (videti model seminara procene) • Angažovati stručnjaka i/ili radnu grupu • Povezati se s civilnim društvom i saznati njegova očekivanja • Povezati se s drugim policijskim službama i sakupiti naučene lekcije i najbolje primere iz prakse
Da li se uticaj promena odražava na nove veštine koje se očekuju od naših zaposlenih?	Ako ne, možemo: <ul style="list-style-type: none"> • Odrediti profil novog policajca • Definisati koje veštine su mu potrebne • Proceniti programe obuke • Odrediti u kojim oblastima su potrebne reforme 	<ul style="list-style-type: none"> • Videti odeljak Pružanje podrške u policijskoj službi • Videti poglavlja 2 & 8
Da li je naša policijska služba razvila odgovarajuću infrastrukturu kako bi pomogla policajcima da se odupru korupciji?	Ako nije, možemo: <ul style="list-style-type: none"> • Proceniti postojeću i poželjnu situaciju • Odrediti gde valja preduzeti korake • Pripremiti akcioni plan 	Napomena: instrumenti navedeni u Poglavlju 9 mogli bi biti od koristi

Da li je naša policijska služba razvila etički način rukovođenja koji je u skladu s ustanovljenim vrednostima?

Ako nije, možemo:

- Proceniti postojeću i poželjnu situaciju
- Odrediti gde valja preduzeti korake
- Pripremiti akcioni plan

5

5 POGLAVLJE

Unutrašnja kontrola

■ Lena Anderson

1

Uvod u poglavlje 5

U ovom poglavlju obrađena je veza između korupcije i unutrašnje kontrole policijskih službi. Ispitujemo kako dobro struktuiran sistem unutrašnje kontrole može pomoći u detektovanju i prevenciji korupcije i nepropisnog postupanja u policijskim redovima. Razmatramo zahteve kojima odgovara sistem unutrašnje kontrole, identifikujemo probleme koji nastaju iz grešaka u gradnji sistema i opisujemo uloge i odgovornosti vezane za unutrašnju kontrolu policijske službe. U ovom poglavlju iznet je okvir u kome se može razmišljati o unutrašnjoj kontroli, kao i smernice za njegovo sprovođenje u praksi. U zaključku se navode pitanja za diskusiju i spisak potreban za samoprocenu. Ovaj materijal mogao bi poslužiti i kao osnova za obuke i seminare.

Ovo poglavlje usredsređeno je na ulogu kontrole u identifikaciji ponašanja i aktivnosti policajaca što krše vrednosti, pravila i norme koje mora poštovati kako služba, tako i svi njeni pripadnici.

1.1. Šta je kontrola?

Kontrola je sistem obezbeđenja koji jemči da će policijska služba delovati u skladu sa svojom svrhom. Sistemi kontrole daju unutrašnju i spoljnu garanciju da upravni sistem policije valjano funkcioniše. *Unutrašnja kontrola* obuhvata sve aktivnosti koje se odvijaju *unutar* policije. *Spoljna kontrola* obuhvata mere koje sprovode institucije ili pojedinci *van* policijske službe. (videti Poglavlje 6).

Teško je povući jasnu crtu između mehanizama unutrašnje i spoljne kontrole, jer su obično isprepletani. Na primer, krivično gonjenje korumpiranog policajca je proces za koji je zaduženo nekoliko institucija, počevši od policijske službe, preko različitih komisija, odbora za žalbe, nezavisnih inspekcija, zaštitnika građana i tužilaštva, pre nego što predmet završi na sudu.

Da bi antikorupcijske mere bile delotvorne, važno je da antikorupcijske inicijative stignu iz same policijske službe. Stoga je unutrašnja kontrola veoma bitna za borbu protiv korupcije u policijskim redovima. Važna su i spoljna tela koja vrše istragu i daju preporuke, ali je njihov značaj nešto manji. Na samoj policiji je da preduzme neophodne korake u cilju sprečavanja i otkrivanja korupcije u policijskim redovima.

Uopšteno govoreći, unutrašnja kontrola:

- naglašava raskorak između cilja i rezultata, ili između ponašanja pojedinca i vrednosti i normi organizacije (videti poglavlja 2 & 3).
- meri učinak.

- vrši procenu organizacije ili jednog njenog dela.
- posreduje u korektivnim merama.
- obezbeđuje podatke potrebne za obuku.

Kada su u pitanju uprava i operacije, unutrašnja kontrola ocenjuje:

- da li su postignuti ciljevi službe, određene jedinice ili određene operacije.
- da li su, kada se pogledaju postignuti rezultati, sredstva iskorišćena na celishodan i delotvoran način.

Kada je u pitanju bezbednost, unutrašnja kontrola proverava:

- da li je organizacija preduzela neophodne mere opreza kako bi izbegla angažovanje i zadržavanje zaposlenih sumnjivog ponašanja.
- da li su zaštićeni osetljivi podaci.
- da li su obezbeđene značajne zone i lokacije.

Kada je u pitanju legitimitet, unutrašnja kontrola istražuje:

- da li su preduzete mere zakonite i proporcionalne.
- da li su poštovane postojeće procedure.
- odgovaraju li služba i njeni zaposleni za svoja dela.

Kada je u pitanju etika, unutrašnja kontrola jača:

- jednak odnos prema svim zaposlenim, kao i prema onima koji su predmet policijske delatnosti.
- poštovanje vrednosti, normi i etičkih pravila prihvaćenih u službi.

Kontrola se vrši na različitim nivoima unutar i van organizacije.⁷²

1.1.1. Kontrola se mora vršiti na tri nivoa

1. Pojedinačni nivo

Da bi unutrašnja kontrola funkcionisala, policajci moraju biti svesni vrednosti i normi koje treba poštovati, i razumeti kontrolne mehanizme svoje organizacije. Moraju shvatiti da će mehanizmi unutrašnje kontrole u slučaju neosnovanih optužbi zaštititi i njih, i pomoći im da izbegnu nenamerne greške. U poglavlju 4 govori se o pružanju podrške policajcima koji se suočavaju s etičkom dilemom. Za poređenje sva tri nivoa videti Tabelu 1.

2. Procesni nivo

Jedan od odličnih načina da se opasnost od korupcije u svakodnevnom radu svede na minimum jeste obavezno dokumentovanje rutinskih zadataka i njihovo obavljanje u skladu s postojećim pravilima i procedurama. Ova pravila i procedure u slučaju potrebe treba revidirati, kako bi se uklonila svaka opasnost od korupcije. Procedure bi, na primer, trebalo da propisuju sledeće: ni jednu finansijsku transakciju ne bi smelo da

obavlja samo jedno lice od početka do kraja; taj posao trebalo bi obavljati na nivou odeljenja, ili bi zaduženo lice moralo biti pod kontrolom drugog odeljenja ili pojedinca. Za poređenje sva tri nivoa videti Tabelu 1.

3. Institucionalni/organizacioni nivo

Upravljačke i organizacione slabosti podstiču korupciju; unutrašnja kontrola pomaže da se slabe tačke identifikuju i uklone. Za poređenje sva tri nivoa videti Tabelu 1.

Tabela 1: Primer mogućih slabosti u policijskoj organizaciji

Pojedinačni nivo	
Policajci	Policajci su deo službe verovatno najpodložniji korupciji. Njihov kontakt s građanima, ovlašćenja da pritvore i razotkriju, poznavanje operacija i pristup podacima pružaju im brojne mogućnosti za korumpirano delovanje. Policajci će, takođe, lako doći u dodir s licima koja žele da ih korumpiraju.
Jedinice za zadatke visokog rizika	Policajci koji rade u jedinicama za zadatke visokog rizika (trgovina narkoticima, poroci) suočeni su s povećanim rizikom od korupcije. Mere unutrašnje kontrole pružaju podršku na ovom planu.
Procesni nivo	
Policijske operacije, praksa & procedure	Operativni procesi – hapšenja, ispitivanja i pritvor – mogu dovesti policajca u iskušenje da popusti pred korupcijom. Odgovarajuće mere, uz unutrašnju kontrolu, vode minimiziranju rizika.
Ljudski resursi	Procesi regrutacije i unapređenja posebno su osetljivi na podmičivanje i nepravilno ili nemoralno ponašanje. Zapošljavanje i napredovanje u službi treba da su zasnovani na sistematskoj proveru i proceni kandidatovih kvaliteta. Takvi sistemi procene čine deo sistema unutrašnje kontrole.
Zaštita podataka	Dokumenti i baze podataka mogu sadržati informacije od interesa za kriminalce ili kriminalne organizacije, te tako mogu postati izvor korupcije. Unutrašnja kontrola obezbeđuje takve podatke i sprečava njihovu krađu i zloupotrebu.
Organizacioni nivo	
Prostorije	Pristup određenim policijskim prostorijama – skladištima skupe opreme, gotovine ili osetljivih podataka – može biti izvor povećanog rizika od korupcije. Unutrašnja kontrola vodi brigu o tome da zone povišenog rizika budu identifikovane i obezbeđene na odgovarajući način.

Rukovodstvo	Uticaj i centralna pozicija policijskog rukovodstva otvaraju mogućnost za korupciju na najvišem nivou. Dobro organizovane kriminalne grupe mogu pokušati da korumpiraju rukovodioce. Unutrašnja kontrola je dužna da suzi ove mogućnosti.
Mere postizanja jednakosti	Policija je kroz istoriju diskriminisala određene društvene grupe, koje ostaju osetljive na nemoralno ponašanje, diskriminaciju i ucenu na rodnoj, seksualnoj ili rasnoj osnovi. Procedure unutrašnje kontrole usmerene su na smanjivanje rizika i eliminaciju ovakvih problema.
Slabosti	Organizacione slabosti mogu pospešiti pojedinačnu ili grupnu korupciju; kontrola mora pomoći da se te slabosti uoče, kako bi se sprovele korektivne mere. (Videti Poglavlje 3.)

Veze s ostalim poglavljima

Određene teme o kojima govorimo u ovom poglavlju detaljnije su obrađene u ostalim poglavljima:

Poglavlje 2 bavi se načinom na koji se vrednosti, pravila i ponašanje mogu koristiti za suzbijanje korupcije.

Poglavlje 3 organizacija

Poglavlje 6 spoljna kontrola

Poglavlje 7 istraga

Poglavlje 9 instrumenti.

2

Zašto je unutrašnja kontrola važna za borbu protiv korupcije?

2.1. Unutrašnja kontrola jača rukovodilačke strukture

- Ustanoviti sisteme ranog upozorenja koji rukovodstvu omogućavaju da identifikuje i spreči kršenja pravila i vrednosti usvojenih u policijskoj službi, suzbijajući tako širenje korupcije u organizaciji.
- Sprečiti zapošljavanje i unapređivanja lica sumnjivog kvaliteta.

2.2. Unutrašnja kontrola poboljšava ugled policije

- Insistirati na delotvornom pružanju usluga, kako javnost ne bi stekla utisak da je policija korumpirana, nego "samo" neefikasna. Sporost delovanja uzrokovana manjkom delotvornosti može na javnu percepciju uticati na isti način kao i kada korumpirani policajac namerno odlaže postupak u nadi da će mu biti ponuđen mito.
- Pokazati da se na korupciju gleda ozbiljno i da kršenja zakona neće biti tolerisana.
- Razviti politiku transparentnosti i izveštavati javnost o slučajevima korupcije (i drugim vrstama prekršaja) u policijskim redovima, kao i o reakciji službe na ove prekršaje i merama preduzetim kako se slična dela ne bi ponavljala.

2.3. Unutrašnja kontrola policijsku organizaciju čini odgovornom

- Ustanoviti komandnu odgovornost, kako bi rukovodioci mogli biti prozvani ukoliko prekrše neko etičko pravilo propisano zakonom i internim kodeksom propisnog postupanja.

2.4. Unutrašnja kontrola podstiče poštovanje etike

- Sprovoditi etičke standarde i osigurati da policajci poštuju vrednosti i mere prihvaćene u organizaciji. Mere unutrašnje kontrole obezbeđuju da svi zaposleni u policijskoj službi i svi s kojima policijska služba dolazi u dodir imaju jednak tretman, bez obzira na rasu i pol. Unutrašnja kontrola reaguje i ukoliko se među policajcima razvije cinizam usled činjenice da se prihvaćene vrednosti i norme poštuju samo na papiru.

3

Kako uspešno iskoristiti unutrašnju kontrolu u borbi protiv korupcije

U ovom odeljku predstavljena su tri različita elementa sistema kontrole. Obrađuju se zahtevi sastavljanja takvog sistema, opšti kontrolni modeli, različiti tipovi i instrumenti kontrole, odgovornost za kontrolu, zone i učestalost kontrole i teškoće kontrolisanja policijske službe.

3.1. Sistem kontrole

Da bi postigao ciljeve pomenute u uvodu, sistem unutrašnje kontrole mora:

- biti usklađen sa strategijom i organizacijom (vidi Uokvireni tekst 1).
- biti usredsređen na relevantne informacije i izbegavati sakupljanje velikog broja neupotrebljivih podataka.
- obezbediti odgovarajuće i blagovremene informacije za one kojima su potrebne i preduzeti neophodne korake.
- negovati unutrašnju i spoljašnju transparentnost.
- koristiti nalaze kontrolnih mera za ispravku grešaka.

Ovde će biti razmotrena tri nivoa kontrolnih mera: 1) korektivne mere vezane za nove operacije koje ne teku po planu 2) modifikacija ciljeva, ukoliko se čini da ne mogu biti dostignuti; i 3) dubinske promene strategije, organizacije i procesa, ukoliko se tu kriju uzroci problema. Delotvornost kontrolnog sistema zavisi od veštine onih koji su odgovorni za primenu i tačnost korišćenih metoda.

Uokvireni tekst 1: Kriterijumi procene i modeli policijskog delovanja⁷³

Kriterijumi se menjaju zavisno od metoda koje policija koristi. U tradicionalnom policijskom radu naglasak je na statističkim podacima o broju hapšenja i normama. Policijski rad u zajednici okrenut je broju hapšenja, ali se mere i delotvornost policijskih usluga i nivo zadovoljstva javnosti radom policije.

Drugi kriterijum procene rada policije u zajednici je delotvornost policijske službe. Kako ova vrsta policijskog rada zahteva decentralizaciju organizacionih struktura i celishodniju upotrebu policijskih sredstava, merenje delotvornosti je važan metod procenjivanja uspešnosti ili neuspešnosti ovog pristupa.

3.1.1. Uobičajeni kontrolni model: model OSO

Model koji je najkorišćeniji za objašnjavanje procedura unutrašnje kontrole zove se OSO (Odbor sponzorskih organizacija). Model identifikuje pet različitih, međusobno povezanih komponenti unutrašnje kontrole; tek kad su svih pet na svom mestu, može se očekivati trajno pouzdan rad unutrašnje kontrole policijske službe. Pet kontrolnih komponenti su: 1) kontrolisana sredina; 2) procena rizika; 3) kontrolne aktivnosti; 4) informacije i komunikacije; i 5) praćenje i ocenjivanje. Odnos između ovih pet komponenti prikazan je na grafikonu 1:

Grafikon 1: Komponente unutrašnje kontrole



1. Kontrolisana sredina

Kontrolisana sredina služi kao osnov za delotvoran sistem unutrašnje kontrole i usmeravanja. Utiče na percepciju kontrole u organizaciji, a samim tim i na njenu uspešnost. Kontrolisanu sredinu čine pojedinci zaposleni u policijskoj službi i način na koji sarađuju. Pri analizi kontrolisane sredine važno je postaviti nekoliko pitanja: kakve kompetencije postoje u službi? Kakvi su društveni odnosi? Da li atmosfera ohrabruje otvoren dijalog? Kako se rešavaju nepravilnosti – guraju li se pod tepih, ili se o njima obaveštavaju zaposleni? Da li se izveštava o rutinskim radnjama i procesima koji ne funkcionišu na zadovoljavajući način?

2. Procena rizika

U svim policijskim službama, bez obzira na njihovu veličinu, postoji rizik od neočekivanih situacija. Unutrašnja kontrola se mahom bavi mapiranjem i analizom postojećih rizika, kako bi rukovodstvo moglo da preduzme odgovarajuće korake i izbegne ih. Delotvoran sistem unutrašnje kontrole omogućuje rukovodstvu da proceni, prati i kontroliše veće rizike.

3. Kontrolne aktivnosti

Kontrolne aktivnosti su konkretni koraci i rutinske radnje koje se izvode u cilju sprečavanja, smanjenja i, u nekom slučajevima, eliminacije rizika, a samim tim i sprečavanja grešaka. Kontrolne aktivnosti mogu služiti i otkrivanju i popravljanju grešaka koje su već načinjene. Aktivnosti podrazumevaju podelu odgovornosti i dužnosti, valjano razvijene rutinske radnje, praćenje učinka, inspekcije i pravila o davanju ovlašćenja. Pri sačinjavanju kontrolnih aktivnosti treba imati u vidu procenu rizika i postojeću kontrolisanu sredinu. Nekoliko kontrolnih aktivnosti detaljnije je opisano u daljem tekstu.

4. Informacije i komunikacije

Dobro razvijeni procesi komunikacija i informacija su osnovni sastojak delotvorne unutrašnje kontrole. Komunikacija se obavlja između različitih nivoa policijske službe, kao i između policije i javnosti. Informativne i komunikacione aktivnosti daju zaposlenima mogućnost pristupa aktuelnim i relevantnim podacima vezanim za njihove dužnosti i odgovornosti. Važno je obezbediti tok informacija kroz službu, od rukovodstva do svih ostalih u organizaciji, i natrag. Komunikacija se odvija zvaničnim i nezvaničnim kanalima – i jedni i drugi su veoma važni. Organizaciji su potrebni sistemi i rutine koji omogućavaju komunikaciju i obezbeđuju povratne informacije o svemu što se zbiva u policijskoj službi i van nje.

5. Praćenje i ocenjivanje

Redovno, stalno praćenje i povremeno odvojeno ocenjivanje su od suštinskog značaja za procenu kvaliteta i primerenosti rada unutrašnje kontrole u nekoj organizaciji; time se osigurava da će nalazi unutrašnjih revizija, inspekcija ili Ministarstva unutrašnjih poslova biti razmotreni i na vreme primenjeni. Praćenjem se neprestano ocenjuje sistem unutrašnje kontrole, čime se osigurava njegova dobra osmišljenost i funkcionalan rad. Praćenje se izvodi tokom uobičajenih operacija i uključuje redovne upravljačke aktivnosti, kao i korake koji pojedinačni policajci preduzimaju kada su na dužnosti. Može se sprovesti ugrađivanjem rukovodilačkih funkcija u policijsku službu i poslove koje ona obavlja, ili kroz različite vrste selektivnih mera – interne revizije, klasičan inspektorski nadzor, ili naknadne operacije.

3.2. Različite vrste unutrašnje kontrole

U uobičajenoj podeli policijske službe, s jedne strane je administrativna, s druge operativna kontrola, s jedne preventivna, s druge detektivna kontrola; razlika između administrativne i operativne kontrole je funkcionalne prirode, a razlika između preventivne i detektivne je vezana za sam rezultat kontrole. Policija može da vrši kontrolne aktivnosti na proaktivan ili reaktivan način, zavisno od toga da li sama inicira promenu ili reaguje na određeni događaj. Između različitih vrsta unutrašnje kontrole ne postoje jasna razgraničenja; stoga je Tabela 3 samo prikaz jednostavne kategorizacije, koji olakšava sagledavanje šire slike. Pomenute različite vrste kontrole moraju odgovoriti svrsi predstavljenoj u uvodu i objašnjenjima u odeljku o značaju unutrašnje kontrole.

Tabela 3: Vrste unutrašnje kontrole

Šta je svrha?	Preventivna – sprečava da do korupcije dođe.	Detektivna – otkriva i suzbija postojeću korupciju.
Gde u organizaciji?	Administrativna – potporna, administrativna i upravna funkcija.	Operativna – u policijskim operacijama i intervencijama.
Na koji način?	Proaktivna – delovanje unapred, kako bi se podstakla promena.	Reaktivna – koraci načinjeni kao reakcija na konkretnu žalbu ili slučaj.

3.2.1. Administrativna kontrola

Administrativna kontrola omogućava verifikaciju politika, procedura, standarda i smernica u policijskoj službi. Uključuje procedure kojima se kontroliše trošenje novca, upotreba opreme, upravljanje ljudskim resursima, logistika po jedinicama, pojedinačna i kolektivna obuka i ostala pitanja.

Primeri administrativne kontrole:

- postojanje i poštovanje sigurnosnih politika
- postojanje i poštovanje politika vezanih za lozinke
- postojanje i poštovanje politika vezanih za zapošljavanje
- inspekcije stanica i jedinica
- transparentni sistemi evidencije pritvorenika i vođenja spisa.

Primer 1: mesečnik – kako sprečiti korupciju pomoću transparentnosti

Švedska policijska služba na efikasan način promoviše rad u saglasnosti s pravilima i propisima primenjenim u službi. Sindikat policije jednom mesečno izdaje časopis s primerima kršenja pravila i propisa, i s posledicama tih kršenja. Navode se kazne propisane u svakom pojedinačnom slučaju. Slučajevi su označeni zelenom bojom ako nije bilo kazne, žutom ukoliko je usledilo upozorenje i crvenom ukoliko je, za teži prestup, usledila ozbiljna kazna. Poznato je da davanje primera vodi boljoj disciplini, tako da redovno pružanje ovakvih podataka na uvid svima u policiji izvesno služi kao obeshrabrujući faktor i podstiče otvorenu debatu o tome kada uprava i spoljne institucije treba da reaguju.

3.2.2. Pristup i fizička kontrola

Ova vrsta kontrole ima dva cilja:

1. da ograniči pristup osetljivim informacijama i zonama samo na ovlašćena lica – pomoću lozinke, kontrolnih spiskova, šifrovanih podataka, zaštita kompjuterske mreže, vrata, ograda, barikada, čuvara itd.

2. da postavi alarmne sisteme koji se aktiviraju u slučaju neovlašćenog pristupa ili tehničkih problema (uz alarme koji se aktiviraju na dim i vatru, kamere, senzore i sl.)

Uokvireni tekst 2: Sistem ranog upozorenja - za otkrivanje korupcije

Policija sve češće u sistemima ranog upozoravanja prepoznaje način da se suzbije problematično ponašanje i poveća odgovornost. Sistemi ranog upozoravanja su administrativne procedure razvijene kako bi se pratio niz indikatora, u cilju utvrđivanja postojećih negativnih matrica ili ponašanja policajaca koje nije u skladu s normama, i sprovođenja aktivnih mera sprečavanja pomenutih matrica i ponašanja. Mere su raznorodne – od savetovanja ili obuke, do istražnih radnji i kažnjavanja. Jedan od indikatora koji ukazuju na korumpirano ponašanje jeste broj žalbi koji iz javnosti stiže na rad određenih policajaca.

Sistem ranog upozoravanja uspešno gradi i čuva integritet policijske službe, zahvaljujući čemu se smanjuje korupcija i povećava policijska delotvornost.

3.2.3. Operativna kontrola

Operativna kontrola potvrđuje da se određeni policijski zadaci obavljaju delotvorno i uspešno. Bavi se suštinskim policijskim poslovima koji se vrše u patrolama, saobraćajnoj i istražnoj policiji. Osim kontrole efikasnosti, sprovodi se i kontrola legitimiteta i etičke dimenzije. Takva kontrola ima preventivnu dimenziju.

Uokvireni tekst 3: Izbegavanje mita datog za bržu uslugu

Policajac koji iznuđuje mito za ubrzanje pružanja usluge je čest primer korupcije – za izdavanje vozačke dozvole, na primer, ili pasoša (u onoj policijskoj službi koja se bavi ovom aktivnošću). Jednostavan način da se ovakva praksa saseče u korenu je da se smanji vreme čekanja na ovaj tip usluga.

- Učiniti proces efikasnijim. Ukoliko se na ovu uslugu čeka u redovima, služba treba da promeni način pregledanja prijava i osmisli brži i jednostavniji proces.
- Smanjiti raskorak između ponude i potražnje. Prilagoditi se većoj potražnji angažovanjem još ljudi koji će raditi na zadatom poslu. Ukoliko, zavisno od doba godine, postoje razlike u potražnji, u sezoni manjeg pritiska može se smanjiti broj zaposlenih koji su angažovani na određenom poslu. (Da li je na primer moguće sniziti takse tokom manje posećenih sati u danu ili dana u nedelji kad je potražnja manja?)

Uokvireni tekst 4: Preklapanje ovlašćenja pri izvršenju

U rizičnim odeljenjima, kao što su Odeljenje za narkotike, ili tzv. Poroci, rizik od korupcije se smanjuje ukoliko se izvršenje poveri većem broju policijskih jedinica. Na taj način ni jedan policajac ne može kriminalcima garantovati zaštitu, niti će kriminalci imati priliku da nekome ponude mito.

3.2.4. Preventivna i detektivna kontrola

Preventivna kontrola odnosi se na politike i mehanizme čiji je zadatak sprečavanje grešaka, korumpiranih praksi ili nemoralnog postupanja. Preventivna kontrola je zamišljena kao način da se izbegnu namerni ili nenamerni nepropisni postupci. Detektivna kontrola naglasak stavlja na otkrivanje i kažnjavanje namernih ili nenamernih nepropisnih postupaka.

3.2.4.1. Preventivna kontrola

Preventivna kontrola pokriva tri glavne oblasti: 1) nadzor (superviziju), 2) internu odgovornost, i 3) ukidanje procedura visokog rizika koje mogu podstaći korupciju ili nepropisno postupanje. Kada je korupcija u pitanju, neke od dole nabrojanih detektivnih mera daju i preventivne rezultate (na primer, nasumično testiranje integriteta).

1. *Nadzor (supervizija)*: Postojanje jasnog komandnog lanca, s posebno definisanom nadzornom ulogom, glavni je garant poštovanja organizacionih pravila u policijskoj službi. Posebno je bitna uloga resornih rukovodilaca, koje treba obučiti za vršenje kontrolnih aktivnosti. Resorni rukovodioci moraju biti svesni koliko je važno da poznaju druge zaposlene. Poznavanje zaposlenih znači mnogo više od jednostavnog ocenjivanja posla koji obavljaju; rukovodilac mora biti u stanju da identifikuje tačke slabe na korupciju i lica koja privatne okolnosti čine ranjivijim. Veoma često policajce na korupciju navedu životni partneri ili prijatelji.
2. *Odgovornost*: Davanje ovlašćenja i prenos odgovornosti moraju se obavljati na dosledan način. Rukovodioci na svim nivoima moraju biti odgovorni za svoje sopstvene prekršaje, prekršaje svojih potčinjenih i neuspeh da nad njima vrše nadzor. Tako se policijskoj službi šalje jasan signal da rukovodstvo i uprava poštuju pravilo kojim je ustanovljena rukovodilačka odgovornost.
3. *Ukidanje procedura visokog rizika*: Neke oblasti policijskog posla izloženije su korupciji od drugih; te oblasti treba identifikovati kao visoko rizične. Drastičan način sprečavanja daljih poskliznuća bio bi ukidanje aktivnosti identifikovanih kao visoko rizične; mnoge organizacije su, na primer, ukinule naplaćivanje kazni u gotovini. Umesto toga su stvorene nove procedure – policajci daju nalog za naplatu, ili na licu mesta kompjuterski registruju kaznu. Ukoliko je ukidanje aktivnosti visokog rizika nemoguće, uputno je novim rutinama i procedurama smanjiti mogućnost nepropisnog delovanja. Primer je rutinsko snimanje izjava osumnjičenih lica (videti Uokvireni tekst 4 i Primer 2).

Primer 2: Supruga policajca umešana u prostituciju

Dešava se da supruga nekog policajca bude umešana u prostituciju – da sama radi kao prostitutka, ili da organizuje pružanje ovakvih usluga u svom domu ili javnoj kući. U zemljama gde je prostitucija stavljena van zakona, policajac o kome je reč smesta postaje kompromitovan. U zemljama u kojima je prostitucija legalna, takav policajac i dalje je podložniji riziku od korupcije i nemoralnog postupanja. Upoznatost rukovodstva s privatnim životom ovakve osobe može biti od ključnog značaja za zaštitu policijske organizacije od rizika ove vrste.⁷⁴

Korumpirano i neetičko ponašanje može biti znatno proređeno i bez preteranog ograničavanja policijskih ovlašćenja i odgovornosti. Postoji povećano interesovanje za proaktivne mere prevencije, kao i za kontrolne mehanizme – rigorozne procedure provere lica koja stupaju u policijsku službu, provera imovinskog stanja policajaca, različita testiranja integriteta i detaljna etička obuka pre stupanja u službu i kasnije, tokom radnog veka.

3.2.4.2. Detektivna kontrola

Detektivna kontrola podrazumeva mehanizme usmerene na suzbijanje nepropisnog delovanja i korupcije kroz otkrivanje (detekciju) i kažnjavanje namernih i nenamernih prekršaja. Ovaj tip kontrole ima dva glavna pristupa: 1) otkrivanje i 2) istragu.

Otkrivanje: žalbe i uzbunjivači – Prilično je uobičajeno da građani prijavljuju moguće slučajeve korupcije u policijskim redovima, mada učestalost prijava zavisi od konteksta u kom policija deluje. Na primer, tamo gde su snage bezbednosti poznate po nasilju, građani se plaše da podnesu prijavu. U takvom kontekstu veoma je važno obezbediti još neki način podnošenja prijave osim direktnog odlaska u policiju – na primer, preko kancelarije zaštitnika građana (ombudsmana). Dešava se da se građanin odvaži i dođe da preda žalbu, a dočeka ga policajac koji želi da zataška čitav slučaj. Zato je vrlo bitno da policijska služba bude dobro pripremljena i organizovana, sposobna da sakupi i odgovori na žalbe i dojavu građana.

Najbolji izvor informacija o navodnoj korupciji jesu zaposleni u samoj instituciji, takozvani uzbunjivači. Takve dojave su najubojitije oružje u borbi protiv korupcije u policiji. Policajci često imaju mogućnost da posmatraju korumpirano ponašanje svojih kolega, jer su poverljivi članovi neformalnih grupa. Ipak, nije lako zadobiti podršku poštenog policajca u borbi protiv korupcije i ohrabriti ga da prijavi kolege. Negativan kolegijalni pritisak i duboko ukorenjeno mišljenje da se kolege ne odaju vode stvaranju kodeksa tišine, koji se obično naziva 'plavim zidom'.

Uokvireni tekst 5: Ključni elementi sistema za žalbe

- Instaliranje telefonskih linija za podnošenje žalbi u policiji; otvaranje posebnih brojeva na koje će se prijavljivati korupcija u policijskim redovima. Ukoliko ta mogućnost ne postoji, pronaći druge kanale za anonimno podnošenje prijave.
- Žalbe bi trebalo primati u policijskim stanicama. Policijski sistem trebalo bi da omogućava lak pristup.
- Moraju se formirati i alternativni spoljni mehanizmi za podnošenje žalbi protiv policije (npr. kancelarija ombudsmana).
- Žalbeni proces trebalo bi da je jasan i precizan, a od policajaca angažovanih na prijemu žalbi treba zahtevati da prihvataju sve žalbe, uključujući i one anonimne, u svako doba dana i svakog dana u nedelji.
- Žalbeni procesi treba da garantuju bezbednost lica koje podnosi žalbu, kako ne bi došlo do pretnji ili odmazde.
- Proces prijema žalbi treba da obuhvate i obavezno vođenje zapisnika i registara, kako bi se sprečili pokušaji pojedinih policajaca da 'zature' žalbe.

Detekcija: test integriteta - Test integriteta je simulacija prilike za korupciju, s ciljem da se razotkrije nemoralno i korumpirano ponašanje ili policajac sklon korupciji. Tokom takvog testa, policajac (nesvestan da je reč o testu) je pod prismotrom, u situaciji kad mu se pruža prilika da postupi suprotno etičkim pravilima.

Test integriteta izvor je ozbiljne zabrinutosti kad je reč o privatnosti, laži, podmetanju, provokaciji i zakonskim pravima određenog policajca. U nekim zemljama ova vrsta testiranja mogla bi biti nezakonita. U pitanju je relativno rizičan metod pogodan za zloupotrebu, kojim se ipak postiže i nekoliko ciljeva – na primer, ovakvo testiranje plaši policajce koji imaju šta da kriju, utoliko pre ako se u policijskoj organizaciji najavi obavljanje niza nasumičnih testova. U Australiji je pre testiranja sproveden obiman obrazovni program pod sloganom “Pošteni policajci se ne plaše testa integriteta”, kako bi se dobila podrška za program. Da li je uputno organizovati ovakav test zavisi od konteksta i niza specifičnih elemenata koji se razlikuju od službe do službe (za dodatne informacije o testu integriteta videti Poglavlje 7).

Primeri nasumičnog testiranja integriteta

Glumac (ili neko drugi ispred unutrašnje kontrole) predaje novčanik s određenom sumom novca u policijsku stanicu, s tvrdnjom da je novčanik našao u parku. Jedinica unutrašnje kontrole prati reakciju i dalje korake policajca na prijemu.

Glumac (ili neko drugi ispred unutrašnje kontrole) nudi mito saobraćajnom policajcu koji ga je zaustavio zbog prebrze vožnje. Jedinica unutrašnje kontrole prati hoće li policajac odbiti ili primiti mito i hoće li prijaviti pokušaj podmičivanja.

Primeri ciljanog testiranja integriteta

Žalba ‘iznutra’ izaziva sumnju na određenog policajca, za kog se tvrdi da krade vredne predmete s mesta zločina. U cilju utvrđivanja istinitosti ove tvrdnje, organizuju se lažna provala i pljačka, a pomenuti policajac se upućuje na tu adresu. Na mestu zločina ostavljaju se vredni predmeti, kako bi policajac dobio priliku da ih ukrade.

3.2.4.3. Istraga

U Poglavlju 7 istraga se definiše kao proces istraživanja činjenica vezanih za krivična dela koja su počinili policajci. Istraga je ograničena na proces koji se odvija nakon otkrivanja dela. Unutrašnja kontrola je jedno od tela koje može pokrenuti istražni proces.

3.2.5. Kontrolni instrumenti

Kontrola ispunjava svoju svrhu, opisanu u uvodu petog poglavlja, ako se uspešno sakupe i analiziraju informacije potrebne za preduzimanje neophodnih korektivnih mera. U Tabeli 4 predstavljeni su neki od instrumenata koji se mogu koristiti u različitim fazama procesa.

Tabela 4: Primer instrumenata koji se mogu koristiti u različitim fazama procesa

Faza procesa	Ciljevi	Instrumenti
Sakupljanje informacija	Sakupljanje neophodnih podataka	<ul style="list-style-type: none"> • Neposredni kontakti i razgovori na različitim nivoima organizacije • Komandni lanac, inspekcije, 'sveprisutni menadžment' • Različite vrste izveštaja (o finansijama, učinku, aktivnostima, itd.) • Statistika • Revizije • Procena zaposlenih • Medijska analiza • Ispitivanja javnog mnjenja • Žalbe na policajce • Uzbunjivači
Analiza informacija	<ul style="list-style-type: none"> • Verifikacija ponašanja, izvršenje naredbi i zadataka • Verifikacija delovanja koje je u skladu s vrednostima, pravilima, procedurama, budžetom, ciljevima • Identifikacija rizika, pretnji, potreba, očekivanja (okruženje, organizacija, javnost) • Identifikacija slabosti • Procena i ocena uprave, zaposlenih i učinka 	<ul style="list-style-type: none"> • Poređenje rezultata i ciljeva • Izveštaji
Korektivne mere	Korektivne mere imaju tri cilja: <ul style="list-style-type: none"> • Popravljanje tekućih operacija • Prilagođavanje ciljeva, ukoliko se ispostavi da su ranije postavljeni ciljevi nedostižni • Preduzimanje važnih strateških, rukovodilačkih ili operativnih mera u slučaju da rezultati kontrole ukažu na fundamentalne slabosti 	Koraci vezani za <ul style="list-style-type: none"> • ljude (nagrade i kazne) • resurse • prioritete • metode • procedure • strategiju • organizaciju • menadžment • operacije

3.2.6. Uloge i odgovornosti unutrašnje kontrole

U ovom pododeljku razmatraju se različite odgovornosti unutrašnje kontrole za koje su nadležni glavni rukovodioci, resorni rukovodioci i pojedinačni policajci; razmatra se i uloga internih revizora i jedinica za inspekciju. Kontrola se vrši posredno i neposredno. Rukovodstvo same službe snosi odgovornost za određivanje kontrolne strategije i implementaciju kontrolnog sistema. Organizacija policijske službe propisuje da se kontrolne aktivnosti vrše na različitim mestima u komandnom lancu. Moguće je osnovati specijalne jedinice – interne ili eksterne – koje će procenjivati i analizirati učinak kolektiva. Posredna kontrola je rezultat nadzora koji nad policijskim aktivnostima vrše mediji i javnost; ona pomaže da se utvrde unutrašnje slabosti i nepropisno postupanje policajaca.

3.2.6.1. Rukovodstvo

Rukovodstvo ima pet osnovnih zadataka. Ono 1) analizira i određuje ciljeve; 2) organizuje; 3) motiviše i komunicira; 4) kontroliše; i 5) ocenjuje i daje povratne informacije.

Kad je reč o kontroli, na rukovodiocima je da:

- Definišu ciljeve kontrole, u skladu sa strategijom.
- Definišu metode, formu i učestalost kontrole.
- Podele odgovornost i obezbede odgovarajuću obuku.
- Detaljno objasne sistem.
- Iskoriste rezultate analize i preduzmu neophodne mere.

Viši rukovodioci moraju odlučno delovati kako bi osigurali uspeh kontrolnog sistema u borbi protiv korupcije. Moraju svima u policiji jasno pokazati da tu borbu podržavaju, da neće tolerisati nepropisno postupanje i nemoralno ponašanje i da su sami spremni da daju primer za ugled. Moraju sistem učiniti transparentnim i biti spremni da preduzmu mere na svim nivoima službe.

3.2.6.2. Resorni rukovodioci

Kao i u mnogim drugim organizacijama, srednji menadžment, tzv. linijski rukovodioci, odgovorni su za delotvornost i način rada policijske službe. Od najvećeg je značaja da linijski rukovodioci shvate svrhu kontrolnog sistema i kontrolnih kriterijuma i da tome prilagode svoj stil rukovođenja. Neposredni pretpostavljeni svakog policajca odgovoran je i za administrativni i za profesionalni nadzor, i može postati kako pozitivan, tako i negativan uzor. Delotvorna supervizija je bitna za odgovornost i odgovornu upravu. Policijski rukovodioci koji poznaju politiku svoje službe, koji razumeju zakone, propise i politike i sprovode ih, jesu dragoceni za svaku organizaciju. Kada rukovodioci previđaju ili ne sprovode propise, učinak na poslu će trpeti. Linijski rukovodioci moraju dobiti odgovarajuću obuku, koja će im pomoći da postignu svoje ciljeve.

3.2.6.3. Pojedinačni policajci

Mada su i ljudi na vrhu bitni, uspeh počinje od pojedinca, a promena je prevashodno lična odluka. Za korumpirano ponašanje i zloupotrebu položaja krivicu snosi pojedinac, te je stoga i unutrašnja kontrola, na neki način, odgovornost svakog zaposlenog u policijskoj službi. Mnoge policijske agencije mogle bi da učine više kako bi zaštitile policajce od iskušenja koje vodi počinjavanju krivičnog dela (za više informacija, videti Poglavlje 4). Policajac je taj koji donosi odluku da postane korumpiran, ili sklon zloupotrebi položaja. Veoma je malo policajaca, bez obzira odakle su došli, koji stupaju u službu s namerom da podlegnu korupciji. Većinom je reč o mladim idealistima posvećenim državnoj službi. Baš zato su obrazovanje i obuka policajaca tako važni i nezamenljivi u očuvanju i jačanju ovog stava. Obuka bi trebalo da podstiče integritet i etiku i obezbedi alatke za gradnju i održavanje sistema unutrašnje kontrole zasnovanog na organizacionoj kulturi integriteta, transparentnosti i odgovornosti. Ovakva obuka nije jednokratnog karaktera; ona je trajna potreba, proces koji policajac treba da prođe više puta tokom svoje profesionalne karijere.

3.2.6.4. Kolege i kolegijalni pritisak

Iako se pominjanje kolega u kontekstu kontrolne odgovornosti može učiniti čudnim, oni ovde igraju važnu ulogu. Policajci rade zajedno sa svojim kolegama i u mogućnosti su da spreče njihovo nepropisno postupanje, ili da ih prijave pretpostavljenima. U tom smislu oni vrše kontrolnu funkciju. Kolege mogu imati i negativan uticaj i podstaći korupciju u nekoj grupi ili policijskoj službi.

Primer 3: Praćenje koruptivnih sklonosti u policiji Majamija

Početak 1980-ih, u policiji Majamija došlo je do pada broja ukora i kazni izrečenih policajcima, iako se broj prestupa u to vreme verovatno povećao. Nakon sprovedenog istraživanja, utvrđeno je da su određene promene sistema rukovođenja, uvedene upravo u tom periodu, 'olabavile' unutrašnju kontrolu i dovele do cvetanja korupcije.⁷⁵ Primer slabljenja unutrašnje kontrole je činjenica da policajci unapređeni na rukovodilačka mesta nisu imali dovoljno iskustva – samo trideset pet posto je ispunilo minimum od deset godina radnog staža.

3.2.6.5. Interni revizori

U mnogim policijskim službama postoje jedinice interne (unutrašnje) revizije (ponekad pod nazivom 'jedinice unutrašnje kontrole'); njihov je zadatak da prate radi li se u skladu s procedurama unutrašnje kontrole. Ove jedinice ocenjuju napredak, organizaciju i opštu disciplinu, s ciljem da pronađu slabe tačke i iznesu preporuke kako ih ukloniti. Interna revizija treba da je nezavisna, a interni revizori svoj posao moraju vršiti na objektivna način i, takođe, biti operativno nezavisni, nezavisni pri izveštavanju i nezavisni kao pojedinci.

Primer 4: Gorivo – nenajavljena revizija u Bosni i Hercegovini⁷⁶

Izvedena je nenajavljena revizija o potrošnji goriva namenjenog za službena vozila. Ranije nisu postojale sumnje o nepropisnom postupanju. Inspekcionim tim je pre revizije zatražio spisak vozila koja se koriste u tri policijske stanice, kao i protokol koji lokalna granična policija mora da sledi pri punjenju rezervoara. Glavni savetnik državne granične policije je o tome obavešten.

Inspektori su se na dan revizije pojavili u tri stanice i sačekali komandira stanice i predstavnike policijske misije EU. Inspektori su proverili sva vozila parkirana u stanicama, upisali pređenu kilometražu, registarske tablice i potrebnu dokumentaciju. Tražili su, takođe, da im se faksom pošalju kopije istih podataka za lokalnu jedinicu za motorni transport i za lokalne benzinske pumpe. Sva registrovana službena vozila koja su tad bila na zadatku morala su da se vrate u matičnu stanicu i prođu proveru.

Tokom narednih dana inspektori su, koristeći kopije sakupljenih dokumenata, proverili i uporedili sve relevantne podatke, kako bi utvrdili njihovu doslednost i sračunali prosečnu potrošnju za svako vozilo, što će budućim inspekcijama poslužiti kao korisna referentna tačka.

Primer 5: Nenajavljena revizija saobraćajne policije u Bosni i Hercegovini

Nenajavljena inspekcija izvedena je u celoj zemlji, s ciljom provere sprava koje koristi saobraćajna policija. Inspekcijski timovi testirali su brzinometre i alkometre, proveravajući elektronsku memoriju ovih sprava i poredeći rezultate s registrovanim kaznama. Pregledane su i sudske arhive, kako bi se utvrdilo koliko je kazni presuđeno na sudu.

Inspekcija je sačinila nekoliko nalaza:

- Neki policajci nisu obavestili sud o prekršajima koje su napravili članovi njihove rodbine. Dokumentacija o kazni je završila u njihovim kancelarijama.
- Broj kazni registrovan u policijskoj dokumentaciji nije odgovarao broju registrovanom u elektronskoj memoriji brzinometara i alkometara.
- Većina policajaca koristila je sprave bez elektronske memorije.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova nije imalo odgovarajući softver pomoću kog bi proveravalo sprave s elektronskom memorijom.

Nakon slanja izveštaja šefu policijske misije EU i Ministru unutrašnjih poslova, policija je donela sledeće odluke:

- Zabrani upotrebu sprava bez memorije i kupiti softver potreban za proveru memorije
- Sprovesti dalju istragu sumnjivog ponašanja određenih policajaca i njihovih nadređenih; posledica ove odluke bila su tri premeštaja, pet suspenzija i dve krivične prijave.
- Testirati sve saobraćajne policajce (više od pet stotina) na temu saobraćajnih pravila i propisa; svi oni koji nisu dobili minimalan broj poena preimenovani su u obične uniformisane policajce i prošli kroz dodatnu obuku.

Iako bi to trebalo da je uobičajena praksa, policija nije bila zadovoljna jednim bitnim elementom vezanim za ovu inspekciju - izveštaji su poslani direktno Ministru unutrašnjih poslova. Međutim, za bosanske policajce na terenu i u regionalnim kancelarijama nije bilo uobičajeno da komuniciraju neposredno s najvišim rukovodstvom. Kao što je ranije rečeno, veoma je važno – ne samo za kredibilitet i nezavisnost policijskih jedinica, već i za sticanje uverenja da izveštaji o njihovim rezultatima i aktivnostima neće biti manipulisani ni usporavani – da postoji direktna veza između najvišeg rukovodstva i jedinica za interni nadzor (kao što su revizija i istraga).

Ako svoj rad obavljaju profesionalno i nezavisno, interne revizorske jedinice, opšti inspektorat i slična odeljenja nude rukovodstvu dragocene instrumente. Veoma je važno da se rukovodioci ne mešaju u sprovođenje revizija i istraga, a da pruže potrebnu pomoć. Posebno su bitna naimenovanja šefova disciplinskog i revizorskog odeljenja. Ta naimenovanja moraju biti verodostojna i generisati poverenje u sisteme kontrole; proces naimenovanja trebalo bi da je transparentan i podložan određenom spoljnom nadzoru.

Dodatne informacije o radu internih revizora naći ćete u Poglavlju 7.

Uokvireni tekst 6: Najbolje prakse u osnivanju uspešne jedinice za unutrašnju kontrolu

Evo nekoliko saveta o tome kako osnovati uspešnu jedinicu unutrašnje kontrole.⁷⁷

Pri odabiru ljudi koji će raditi u jedinici unutrašnje kontrole, obratiti pažnju na starije policajce s izgrađenom reputacijom, visokim formalnim obrazovanjem i dugim i bogatim iskustvom. Ovakav policajac ne samo da će služiti kao uzor mlađim kolegama, već će moći da vodi diskusije o postavljenim zadacima s verodostojne pozicije, a biće i uspešniji u opažanju problema i predlaganju realnih rešenja.

- Neka prvi zadatak jedinice bude jednostavan, s velikom verovatnoćom pronalazjenja nepravilnosti. U početku izbegavati politički osetljive predmete.
- Pripremiti se za izazove kada su nadležnost jedinice i njeni članovi u pitanju. Neka rukovodstvo shvati da moraju odgovoriti odmah i direktno svima onima koji izražavaju sumnje u vezi s jedinicom i njenim pojedinačnim članovima.
- Ne davati inspektorima zadatak da ispituju postupanje svoje nekadašnje jedinice ili saradnika; ovo će bez potrebe dovesti u pitanje objektivnost i nezavisnost inspektora.
- ‘Spariti’ policijske službe iz različitih regiona ili pokrajina da ispituju rad kolega i razmene naučene lekcije.
- Predstaviti i obznaniti izveštaje i aktivnosti jedinice unutrašnje kontrole kako interno, tako i van organizacije. Svrha je dvojaka: 1) širenje informacija o jedinici, o tome za koga radi i koje metode koristi; i 2) pohvaliti starije policajce u jedinici, kako bi poslužili kao uzor drugima (posebno važno za ‘unutrašnju upotrebu’).
- Nakon završenog rada u jedinici unutrašnje kontrole, unaprediti policajce na više pozicije u odnosu na one koje su imali pre nego što su pristupili jedinici.
- Istaći da unutrašnja istraga predstavlja vrhunac karijere jednog policajca, kako bi onaj ko ima ambiciju da napreduje želeo da u svoju radnu biografiju upiše i ovaj posao.

3.3. Izazovi pred unutrašnjom kontrolom u policijskoj službi

Postoje četiri najvažnija tipa izazova. Prvi je vezan za sredinu u kojoj se izvode provere, drugi za formu sistema, treći za neophodne veštine i četvrti za upotrebu rezultata provere.

Izazov 1: sredina

Policijska služba je hijerarhijska organizacija s jasnim komandnim lancem; sve aktivnosti moraju biti izvedene uz puno poštovanje zakona i zakonskih procedura. Ove dve karakteristike obezbeđuju poslušnost policajaca pred nadređenim strukturama, kao i poštovanje pravila u svakodnevnom radu. Policijska služba je, takođe, zatvorena celina, sklona da svet deli na dva segmenta: 1) samu službu, i 2) spoljni svet, koji se mahom smatra stranim i neprijateljski nastrojenim. Stoga neki policajci mogu pomisliti da cilj opravdava nezakonito sredstvo, ili tolerisati određene postupke jer bi njihovo raskrinkavanje moglo oštetiti grupu. Implementacija sistema kontrole u takvoj sredini ne samo da je teška, već je neki policajci mogu smatrati opasnom.

Izazov 2: forma sistema

Kontrolni sistem prevazilazi jednostavno pomagalo u utvrđivanju nepravilnosti; on šalje signale, širi znanje o svemu što organizacija zastupa, o tome kakve rezultate želi i kakvo ponašanje očekuje od svojih zaposlenih. Policajci će brzo zapaziti raskorak između reči i dela; prema tome će određivati svoju podršku sistemu. Između strategije i kriterijuma kontrole mora postojati dosledna veza. Primer rada policije u zajednici je pokazao koliko je važno usvojiti kriterijume kontrole koji će podržati novu politiku. Strateška doslednost može se postići jedino ako se sistem kontrole uklapa u sveukupne ciljeve. Doslednost, naravno, nije dovoljna – potrebni su i odgovarajući stilovi rukovođenja, obuka, prenos ovlašćenja i sl. Kontrola ima i svoje psihološke aspekte. Insistiranje na nebitnim pitanjima pašće policajcima u oči i možda prouzrokovati njihov dodatni otpor.

Takođe je bitno jasno definisati šta može biti predmet kontrole i postaviti neophodne temelje za ovaj koncept. Policajci, na primer, moraju znati gde je granica između prihvatljivog i korumpiranog postupanja. Nije uvek lako odrediti tu granicu: može li policajac prihvatiti poziv na kafu, ili ručak? Sme li da primi poklon? Različiti elementi mogu biti izvor male ili velike korupcije, stoga je na rukovodstvu da razjasni šta je dopušteno, a šta ne.

Prekomerna kontrola predstavlja veliki rizik u razvoju sistema kontrole. Tendencija da se traži sve više i više informacija može voditi uvođenju administrativnih mera koje će policajce naterati da se žale na optužbe koje ih sprečavaju da se posvete svojim osnovnim zadacima.

U tom kontekstu, kontrola mora biti okrenuta elementima i oblastima koje, kad je reč o korupciji, predstavljaju rizik.

- Policajci mogu koristiti diskreciona ovlašćenja u odnosu na građanstvo. Najbolji primer je saobraćajna policija – tu je prihvatanje mita veoma jednostavno.
- Zloupotreba se, takođe, lako može desiti tokom službenog razgovora s osumnjičenim. Rodne i etničke manjine posebno su izložene takvom ponašanju.
- Neke podgrupe (na primer, specijalne jedinice), mogu razviti specifičnu kulturu i poverovati da se na njih pravila ne odnose, dokle god ostvaruju rezultate.

Neki policajci – npr. oni angažovani na sprečavanju poroka i trgovine narkoticima) često su u društvu kriminalaca.

Izazov 3: Potrebne veštine

Za ocenjivanje rezultata potrebne su određene veštine. Stoga treba obratiti posebnu pažnju na objašnjavanje sistema i obuku onih koji će biti odgovorni za njegov uspeh (posebno ako je reč o resornim rukovodiocima). Na rukovodilačkom nivou veoma su bitne komunikacione veštine, kako bi se članovima organizacije objasnilo zašto je kontrolni sistem važan, i kako bi se zadobila njihova podrška. Oni moraju razumeti da je cilj sistema pružanje boljih usluga i olakšavanje policijskog posla.

Izazov 4: Upotreba rezultata kontrole

Već je pomenuto da kontrola mora olakšati sprovođenje korektivnih mera na različitim nivoima: u tekućim operacijama, kroz moguće izmene ciljeva i/ili reforme čiji je cilj promena strategije, u organizaciji, procesima i drugim ključnim mehanizmima. Ovo se može postići jedino ako se uspostave adekvatne analitičke i informativne procedure.

3.3.1. Opasnost od prekomerne kontrole

Važno je objasniti nedostatke prekomerne kontrole i opasnost koje od nje prete. Preterana kontrola policijske službe ima svoju cenu, baš kao i nedovoljna. Jedna od očiglednih opasnosti od jačanja unutrašnje kontrole je tendencija ka prevelikoj centralizaciji, kada se kontrola i nadzor zadržavaju previsoko u organizaciji, daleko od običnih policajaca, umesto da se, oslanjanjem na pisana pravila i nadzorne aktivnosti, proverava propisnost rada. Bitno je pomenuti i da implementacija kontrolnih mera može poslati pogrešne signale policijskoj službi. Kontrolne mere mogu se smatrati znakom nepoverenja, nespremnosti da se policajcima dopusti preuzimanje lične odgovornosti. Jedan od načina da se nesporazum ove vrste izbegne je da se ulože naponi u objašnjavanje policajcima zašto se sprovode određene kontrolne aktivnosti, i da se podstiče klima u kojoj se kontrola smatra 'najboljim prijateljem poštenog policajca'. Konačno, postoji i opasnost od poklanjanja prevelike pažnje procedurama na uštrb učinka. Svi ovi izazovi mogu negativno uticati na motivaciju i inicijativu policajaca. Na svakoj je policijskoj službi da bude svesna nabrojanih posledica i spremna da izmeni i popravi kontrolni sistem, jer motivisani policajci čine motor svake policijske reforme.

4

Kontrola u specifičnom kontekstu

Kontrolni sistem u policijskoj službi umnogome zavisi od zemlje. Nezavisnost i poštenje sudstva i odnos javnosti prema korupciji takođe igraju važnu ulogu. S druge strane, uspešnost kontrole mnogo zavisi od sredstava namenjenih njenoj implementaciji, veštine kontrolora i spremnosti vlasti i rukovodstva da iskoriste njene nalaze.

Kontrolni zadaci se menjaju zavisno od konteksta u kom moraju biti obavljani. Na početku je prevashodno kontrolisano poštuje li policija ljudska prava; fokus je, zatim, pomeren na različite vrste korupcije, kako među pojedinačnim policajcima, tako i u službi, a kasnije i na procenu rada policijskog rukovodstva. Tabela 5 predstavlja jednu situaciju u različitim kontekstima. Tabela nije kompletna; njen cilj je da se ponudi naznaka modela koji treba dalje razvijati.

Tabela 5: Primer specifičnih konteksta u kojima deluje unutrašnja kontrola

Kontekst	Glavni problemi	Fokus kontrole
Postkonfliktne zemlje	<ul style="list-style-type: none">• Moguća potreba za potpunom rekonstrukcijom političke vlasti, sudstva i policije.• Veliki izazov demobilizacije nekadašnjih vojnika.• Velika zastupljenost korupcije među svim činocima sistema bezbednosti.• Nedostatak strateške međunarodne pomoći.• Nedostatak ljudskih i finansijskih resursa za implementaciju kontrolnog sistema.	<ul style="list-style-type: none">• Upotreba fondova koje su obezbedili međunarodni donatori.• Policija koja krši ljudska prava.• Diskriminacija različitih manjina.• Sistemska korupcija.• Kontrola koju većinom sprovede međunarodne organizacije.
Zemlje u tranziciji Zemlje u prelasku s centralizovane na tržišnu ekonomiju i s autoritarnog na demokratski sistem	<ul style="list-style-type: none">• Reforme činilaca sistema bezbednosti moraju postići tri glavna cilja: demokratizaciju, demilitarizaciju policije i granične straže i profesionalizaciju.• Visok nivo korupcije.• Nedostatak ljudskih i finansijskih resursa; nedostatak adekvatnih veština.	<ul style="list-style-type: none">• Kršenja ljudskih prava.• Korupcija među različitim činocima sistema bezbednosti: pojedinačna, kolektivna, sistemska.

Zemlje u razvoju	<ul style="list-style-type: none"> • Čest nedostatak sredstava za razvoj kontrolnog sistema. • Velika korupcija. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kršenja ljudskih prava. • Poštovanje jednakosti različitih društvenih komponenti. • Različite vrste korupcije na različitim nivoima policijske službe.
Zemlje s niskim bruto domaćim proizvodom (tu ponekad spadaju i zemlje u tranziciji)		
Razvijene zemlje	<ul style="list-style-type: none"> • Proširene kontrolne funkcije koje se sve češće bave i rukovodilačkim problemima. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kršenja ljudskih prava. • Raznolikost, anti-diskriminacija. • Organizaciona efikasnost.
Zemlje s visokim bruto domaćim proizvodom		

4.1. Unutrašnja kontrola u policiji Makedonije: postkonfliktna situacija (2005.)

Međunarodna kontrolna služba bila je smeštena u sedištu policije, ali je imala decentralizovane saradnike u celoj zemlji. Zadaci službe bili su sledeći:

- Provere policajaca, uključujući i kriminalističku obradu.
- Rad na žalbama koje su podneli predstavnici javnosti.
- Analiza žalbi i disciplinskih prekršaja.

Pripremao se formiranje Odeljenja za kontrolu kvaliteta i Odeljenja za internu reviziju. Kontrola je bila okrenuta incidentima u kojima su policajci kršili standardne norme. U to vreme nije bio razvijen rukovodilački aspekt kontrole. Korak u tom pravcu značio bi dalji razvoj kontrolnih funkcija.

4.2. Unutrašnja kontrola u policiji Rumunije: zemlja u tranziciji (2005)

Ministarstvo unutrašnjih poslova naimenovalo je kontrolno telo zaduženo da vrši inspekciju i kontrolu sedam odeljenja Ministarstva. Kontrolno telo ispitalo je da li su ciljevi postignuti i kakva je delotvornost rada i atmosfera u ispitivanim odeljenjima, i ocenjivalo sliku policije u očima javnosti. Kontrole su sprovedene u skladu s priručnikom napisanim u tu svrhu, a izveštaj je podnošen Ministru, nakon što bi bio predat načelniku ispitivane jedinice.

Druga služba vršila je reviziju javnih fondova namenjenih Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Policijski inspektorat imao je poseban zadatak da sprovodi različite kontrole i revizije – specifičnog ili opšteg karaktera – u samoj službi. U svakom policijskom okrugu osnovan je tim od po tri inspektora, zadužen da istražuje krivična dela koja su počinili policajci.

Rumunska policija je bila naprednija od makedonske u implementaciji kontrolnog sistema, mada je sam sistem ostao uglavnom na teorijskom nivou, zbog manjka resursa i činjenice da je bio potpuno nov.

4.3. Unutrašnja kontrola u policiji Francuske: razvijena zemlja

Francuska je uvela veoma celovit i sofisticiran sistem unutrašnje kontrole. Njegova kontrolna služba (L'inspection générale de la Police nationale), koja se najpre bavila samo disciplinskim pitanjima, danas vrši široku lepezu aktivnosti:

- Sva disciplincka pitanja vezana za policajce čije ponašanje predstavlja kršenje zakona ili policijske etike.
- Ocenjivanje rada policije kroz analize, revizije i procene.
- Razvoj prospektivnih studija, kako bi se glavnom rukovodstvu pružila pomoću u procesu donošenja odluka.
- Savetnici i konsultanti zaposleni u različitim policijskim službama.

5

Praktični instrumenti

U ovom odeljku iznose se predlozi za sačinjavanje nekih praktičnih instrumenata.

U spisku se navode pitanja koja bi trebalo postavljati tokom evaluacije postojećeg sistema unutrašnje kontrole u policijskoj službi. Nabrojane su najproblematičnije oblasti vezane za jačanje integriteta i borbu protiv korupcije. Delotvorna upotreba ovakvog spiska osnažiće kontrolu, poboljšati usklađenost rada s pravilima i smanjiti rizik od korupcije u policijskoj službi.

Uokvireni tekst 7: Spisak pitanja vezan za kontrolisanu sredinu

- Da li je rukovodstvo formulisalo izjavu o misiji, definisalo ciljeve i razvilo planove uz pomoć kojih će postići ciljeve?
- Da li je planirani učinak realan i dostižan?
- Da li su u policijskoj službi definisane politike i principi vezani za unutrašnju kontrolu?
- Da li su policajci i administrativno osoblje upoznati s tim politikama i principima?
- Da li rukovodstvo služi kao primer visokog integriteta i etičkog ponašanja?
- Postoji li kodeks propisnog postupanja namenjen samo policajcima, ili kodeks opšteg karaktera namenjen svim vladinim činovnicima?
- Da li je kodeks propisnog postupanja podržan kroz obuku, komunikaciju od vrha na dole i obavezu ključnih zaposlenih da, u određenim razmacima, podnose izjavu o usklađenosti rada s pravilima službe?
- Da li rukovodstvo pokazuje zaposlenima koliko su važni integritet i etičke vrednosti? U slučaju da postoji etički kodeks, da li su sa njim svi upoznati?
- Da li se planovi i učinak povremeno procenjuju?
- Da li je etika integrisana ('utkana') u kriterijume koji se koriste za ocenu rada pojedinca ili policijske jedinice?
- Da li rukovodstvo reaguje na pravi način po prijemu loših vesti od potčinjenih ili policijskih jedinica?
- Da li se opisi radnih mesta i operativnih i dodatnih procedura redovno ažuriraju?
- Da li je moral zaposlenih na zadovoljavajućem nivou?
- Ima li dovoljno vremena, instrumenata i resursa da se misija i ciljevi ostvare na delotvoran način?

Pitanja vezana za praćenje (monitoring)

- Da li rukovodstvo rutinski kontrolira proces odvijanja različitih policijskih operacija?
- Da li rukovodstvo jasno raspoređuje odgovornosti za obuku i praćenje rada unutrašnje kontrole?

Pitanja vezana za operacije

- Da li na polju policijskih operacija postoje definisane politike i rutine?

- Da li su ove politike i rutine podeljene licima koje koji deluju u određenoj oblasti?
- Da li su lica koja deluju u određenoj oblasti upoznata s politikama i obučena o rutinskim postupcima?

Pitanja vezana za internu reviziju

- Da li interna revizija uživa punu podršku rukovodstva?
- Da li je organizacioni odnos između internih revizora i zaposlenih na višim položajima u policijskoj organizaciji odgovarajući?
- Da li izveštaju internih revizija pokrivaju prave teme? Da li su razdeljeni pravim ljudima? Reaguje li se na njih blagovremeno?
- Da li ključne revizorske izvršioce odlikuje pravi nivo stručnosti?

Pitanja vezana za upravljanje ljudskim resursima

- Postoje li politike i rutine ustanovljene za potrebe upravljanja ljudskim resursima?
- Da li su ove politike i rutine podeljene licima koja rade na upravljanju ljudskim resursima?
- Da li su lica koja rade na upravljanju ljudskim resursima upoznata s politikama i obučena o rutinskim postupcima?
- Da li su za postavljanje na određene pozicije izvršene odgovarajuće kriminalističke obrade?
- Postoji li razdvojenost dužnosti vezanih za obradu i odobravanje aktivnosti zaposlenih?
- Da li ocene učinka vrši neposredni pretpostavljeni, i da li se na vreme predaju Odseku za upravljanje ljudskim resursima?
- Postoje li procedure koje osiguravaju prijavljivanje poslovnih aktivnosti obavljanih van radnog vremena, kao i opažanje mogućeg sukoba interesa?

Pitanja vezana za lični dohodak

- Postoje li politike i rutine ustanovljene u oblasti primanja ličnog dohotka?
- Da li su ove politike i rutine podeljene licima koja rade na isplati ličnih dohodaka?
- Da li su lica koja rade na isplati ličnih dohodaka upoznata s politikama i obučena o rutinskim postupcima?
- Da li su razdvojene dužnosti odobravanja radnih aktivnosti i dužnosti vezane za isplatu ličnih dohodaka?
- Da li neposredni pretpostavljeni potvrđuje nosive vezane za vreme dolaska i odlaska s posla, kako bi broj radnih sati odgovarao broju plaćenih sati?
- Da li rukovodstvo pregleda i potpisuje konačne platne spiskove, kako bi svi zaposleni dobijali plate u skladu sa svojim ugovorima, i kako bi onima koji više nisu u službi isplata bila obustavljena?

5.1. Primer holističke analize sistema unutrašnje kontrole – čuvanje resursa

Kompjuterski sistemi policijskih agencija čuvaju brojne tajne ili osetljive podatke. U zamišljenom slučaju, kontrola informacionog sistema je zanemarena i stoga obiluje nedostacima. Policajci prodaju osetljive informacije medijima, a sumnja se i da manipulišu kompjuterskim zapisima u zamenu za mito. Slede predlozi kako rešiti ovakav problem, uz osvrt na pet komponenti sistema unutrašnje kontrole.

5.1.1. Kontrolisana sredina

Rukovodstvo mora da obrati pažnju na kompetentno i redovno održavanje kompjuterskog sistema; u ovoj oblasti mora se obezbediti obuka i sprovesti kontrola, za šta treba da se postara i sektor za upravljanja ljudskim resursima.

5.1.2. Procena rizika

Procena rizika je pokazala da, na nivou opšte kontrole, policijskoj službi nedostaje sledeće:

- Pristup ograničen samo na one korisnike kojima su podaci potrebni za obavljanje određenog zadatka.
- Adekvatan sistem za uvođenje softverskih promena.
- Dokumentovane softverske promene.
- Razdvojenost nekompatibilnih dužnosti.
- Zaštita mreže od neautorizovanog prometa.

5.1.3. Kontrolne aktivnosti

Policijska služba može da učini sledeće:

- Uvede logičku (npr. lozinke) i fizičku (npr. brave, lične propusnice, alarmi) kontrolu pristupa.
- Uskrati nekim korisnicima mogućnost pristupa operativnom sistemu.
- Ograniči zaduženima za razvoj aplikacija pristup radnoj sredini.
- Koristi kontrolne zapisnike za registraciju svih aktivnosti na mreži, kao i komande za detekciju ugrožavanja bezbednosti.
- Izvrši proveru zaposlenih pre nego što dobiju dozvolu pristupa sistemima s osetljivim podacima.

5.1.4. Informacija i komunikacija

Kada su informacije i komunikacije u pitanju, treba razmotriti sledeće:

- Ustanoviti proceduru kontrole informacionog sistema; dokumentovati promene softvera pre nego što postane operativan.
- Razviti politike i precizirati opise radnih mesta, kako bi se podržao princip razdvajanja dužnosti.
- Periodično kontrolisati pokušaje pristupa podacima i neautorizovane komande, i o tome izveštavati.

5.1.5. Praćenje i ocenjivanje

Predložimo sledeće aktivnosti praćenja i ocenjivanja sistema unutrašnje kontrole:

- Revizija informativnog sistema.
- Simulacija pada sistema (vežba).
- Praćenje aktivnosti na mrežnom serveru.

6

Implementacija

U Odeljku 6 petog poglavlja razmatra se način podele sadržaja pomenutog poglavlja na seminare i radionice. Predložene vežbe su samo primeri koji bi trebalo da pobude ideje i inspiraciju; valjalo bi ih prilagoditi specifičnim potrebama i kontekstu pojedinačnih policijskih organizacija. Za predložene teme videti Uokvireni tekst 8:

Uokvireni tekst 8: Predložene teme za seminar o unutrašnjoj kontroli

Radionica 1: Gradnje stabilne kontrolne sredine

Cilj:

Objasniti najvišem rukovodstvu značaj kontrolne sredine, kao i njihovu lidersku ulogu u formiranju zdravog okruženja.

Sadržaj:

Šta je kontrolna sredina?

Zašto je kontrolna sredina važna?

Koje mere preduzeti za poboljšanje kontrolne sredine?

Kako meriti i oceniti kvalitet kontrolne sredine?

Ciljna grupa: više rukovodstvo

Radionica 2: Kako sprovesti procenu rizika

Cilj: Osposobiti srednji menadžment da sprovodi analizu rizika svojih operacija.

Sadržaj:

Koji su nam modeli i instrumenti na raspolaganju kako bismo identifikovali, procenili i otklonili rizike u različitim scenarijima i kontekstima?

Kako da ove modele i instrumente primenimo u svojoj organizaciji?

Kako iskoristiti analizu rizika za postavljanje temelja organizacionom razvoju i napretku?

Ciljna grupa: srednji menadžment

7

Zaključci – Poglavlje 5

Stabilna unutrašnja kontrola zavisi od nekolicine bitnih vrednosti koje treba da su prisutne na svim nivoima organizacije. Te ključne vrednosti su jasnoća, poštenje, transparentnost i jednostavnost. Iz njih niču dosledna strategija, dosledna struktura i dosledna uprava.

Da bi unutrašnje kontrola bila delotvorna, više rukovodstvo mora pokazati da u nju veruje, i služiti kao uzor u njenom sprovođenju. Rukovodioci određuju ton i kulturu policijske organizacije. Rukovodstvo snosi krajnju odgovornost za uspeh ili neuspeh sistema unutrašnje kontrole.

Kod dobre unutrašnje kontrole, kontrolne mere su ugrađene u dnevnu rutinu organizacije, kao i u obavljanje vanrednih zadataka. Za održivost unutrašnje kontrole važno je redovno informisanje i obuka o kontrolnim merama organizovana za sve zaposlene.

Dobar sistem unutrašnje kontrole mora biti okrenut pojedincima koji u njemu deluju, podržati ih i podstaći jačanje integriteta i pozitivan stav prema kontrolnim merama. Za unutrašnju kontrolu su odgovorni svi u policijskoj službi; trebalo bi da je pomenuta kako sastavni deo opisa svakog radnog mesta. Policijske službe koje nemaju sistematski korišćene zaštitne mere, procedure i ostale kontrolne aktivnosti ne samo da izneveravaju svoje policajce, već i poverenje javnog mnjenja.

Uvek je poželjno ulagati u preventivne mere – posebno one vezane za zapošljavanje i obuku, uz jasan fokus na integritetu, etici i unutrašnjoj kontroli – jer je jako malo onih mladih policajaca koji stupaju u službu s namerom da postanu korumpirani. Većinom je reč o mladim idealistima posvećenim državnoj službi. Baš zato su obrazovanje, obuka i nadzor policajaca tako važni za očuvanje ovog stava.

Faktori uspeha implementacije kontrolnog sistema su sledeći:

- dosledan odnos između strategije, struktura, procesa i kontrole
- jasnoća, poštenje, transparentnost i jednostavnost
- ekonomičan sistem
- upotreba rezultata u cilju jačanja organizacije
- podrška višem rukovodstvu.

Poglavlje 5 ■ Unutrašnja kontrola

Kakva je vaša reakcija nakon što ste pročitali ovo poglavlje? Da li je u ovom poglavlju bilo novih informacija koje možete da iskoristite kako bi poboljšali vašu policijsku službu? Da li postoje promene koje bi mogle da se izvrše u vašoj policijskoj službi?

Molim vas pogledajte tabelu za samoprocenu, ispod, koja će vam pomoći da odgovorite na ova i druga pitanja. Svrha ove osnovne procene je da vam pomogne da ocenite situaciju u svojoj službi, i da odlučite koje promene, ako je to uopšte potrebno, treba da se izvrše, kao i da razmotrite sredstva za sprovođenje ovih promena. Kako bi se razvio sveobuhvatniji pristup u primeni koncepata iz ovog poglavlja, mogu da se organizuju radne grupe ili obuka u cilju dopunjavanja i usavršavanja ove procene. Uz to, moglo bi da bude korisno i da potražite pomoć od domaćih ili međunarodnih eksperata za pitanja koje se odnose na rešavanje problema korupcije.

PROBLEMI/ PITANJA	ŠTA MOŽEMO DA UČINIMO KAKO BI SE NADOMESTILE SLABE STRANE?	KAKO TO UČINITI?
Da li smo procenili unutrašnje nivoe kontrole u cilju sprečavanja i otkrivanja unutrašnje korupcije? Videti tabelu 1	Ako nismo, možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Procenimo gde treba usmeriti kontrolu • Definišemo okvire unutrašnje kontrole • Odlučimo kako ćemo delovati 	Možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Odredimo eksperta za unutrašnju kontrolu • Odredimo radnu grupu sačinjenu od rukovodilaca • Uspostavimo komunikaciju u okviru organizacije kako bi se osigurao transparentan proces
Da li koristimo odgovarajuće instrumente unutrašnje kontrole prema tabeli 4?	Ako ne, možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Procenimo instrumente koje koristimo • Procenimo da li treba da dodamo i druge instrumente • Pripremimo plan za sprovođenje 	<ul style="list-style-type: none"> • Uvedemo poređenje između situacija i tabelu 4 • Odlučimo da se dodaju novi instrumenti
Da li su odgovornosti rukovodstva i zaposlenih jasno definisane tako da je unutrašnja kontrola u vašoj organizaciji prihvaćena?	Ako nisu, možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Odredimo opis poslova i radnih zadataka rukovodilaca i zaposlenih • Unapredimo stručnost u donošenju odluka • Izvršimo reformu i izgradimo strukturu unutrašnje kontrole 	Možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Promenimo strukturu uključujući unutrašnju reviziju • Kontrolišemo proces donošenja odluka na strani rukovodilaca

		<ul style="list-style-type: none"> • Održavamo komunikaciju koja se odnosi na interno donete odluke i odgovornosti
Da li smo svesni izazova unutrašnje kontrole kao što je preterana kontrola i njene posledice?	Ako nismo, možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Procenimo moguće rizike • Definišemo jasna pravila za rukovodioce kako bi se izbegla preterana kontrola 	Možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Angažujemo određenog eksperta kako bi razradio mogućnost pojave preterane kontrole • Razmatramo opcije u okviru radne grupe za unutrašnju kontrolu
Da li je unutrašnja kontrola u celoj organizaciji prihvaćena od strane rukovodstva i zaposlenih?	Ako nije, možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Donesemo transparentne odluke i isto tako odreagujemo • Procenimo slabe strane i interne kritike na račun unutrašnje kontrole • Razvijemo jasna pravila 	Možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Angažujemo eksperta/revizora • Obavežemo pravilima rukovodioce i zaposlene <p>Napomena: mogu da budu korisni instrumenti opisani u Poglavlju 9</p>

6

6 POGLAVLJE

Spoljni nadzor i kontrola

■ Hans Born, Eidan Vils, Gabriel Geisler i Matijas Erni

1

Uvod u Poglavlje 6

Policija ima ovlaštenja da otkriva i sprečava kršenje zakona. Za policiju može da predstavlja izazov otkrivanje i sprečavanje kršenja zakona, a koje se dešava u njihovoj sopstvenoj službi. Iz ovog razloga, postoje organi za spoljašnji nadzor i kontrolu, koji nadziru policiju kako bi se osiguralo poštovanje zakona. Poglavlje 6 objašnjava kako taj proces nadzora funkcioniše u odnosu na borbu protiv korupcije u policiji. To čini objašnjavajući koje spoljašnje institucije se bave nadzorom policije i ispitujući šta rade ove institucije. Ovo poglavlje nudi praktične primere iz realnog života, koji se odnose na to kako se vrši nadzor nad policijom, a da bi se sprečila korupcija, i kako je moguće taj proces nadzora unaprediti.

Ovo poglavlje koristi definiciju korupcije onako kako je ona izložena u Poglavlju 1, koja kaže da je to „zloupotreba službenog položaja za sticanje lične koristi“. Takođe, ovde se koristi i koncept „sistemske korupcije“. Sistemska korupcija je umešanost celokupne, ili većeg dela, policije u korupcijske aktivnosti, a može da uključuje i potpunu preorijentaciju uloge policije. Sistemska korupcija može da podriva sposobnost policije da sprečava kriminal. Ovakvu vrstu situacije, naročito je podesno razmatrati u okviru organa za spoljašnji nadzor i kontrolu, jer ako je policija sistemski korumpirana, jedino spoljašnji organ može uspešno da se bori protiv korupcije.

Veze sa drugim poglavljima

Određene teme koje su razmatrane u ovom poglavlju detaljnije su obrađene i u drugim poglavljima:

Poglavlje 5 pruža dodatne informacije o unutrašnjoj kontroli, a Poglavlje 7 o istrazi, predstavlja dodatne informacije o istražnim organima. Videti takođe i Poglavlje 1.

U tekstu će se ukazivati na određene veze.

2

Šta je spoljašnji nadzor i kontrola?

Poglavlje 6 bavi se i spoljašnjom *kontrolom* i spoljašnjim *nadzorom* policije. Spoljašnja *kontrola* uključuje usmeravanje i rukovođenje policijskog delovanja. Ona je spoljašnja u odnosu na lanac komandovanja u policiji, a opet može da usmerava policijske aktivnosti, kao što je situacija kada izvršna vlast naredi policiji da da prioritet nekom pitanju (na primer narkoticima), ili kada sudija policajcu odobri nalog za obavljanje pretresa. Ove funkcije kontrole čine osnov za policijske procedure i omogućavaju spoljašnjim organima da regulišu ponašanje policije i čine da se policija ponaša u skladu sa tim procedurama.

Spoljašnji nadzor odnosi se na procenjivanje i praćenje ponašanja policije, a od strane institucija koje su izvan policije. Cilj mu je sprečavanje i utvrđivanje neprimerenog postupanja, a da bi se poboljšalo služenje policije javnosti. Nadzor se uglavnom sastoji od *ex post* procene, ali uključuje i stalno nadgledanje. Primeri institucija koje obavljaju isključivo funkciju nadzora su parlamentarni odbori, mediji i učesnici civilnog društva (NVO i MNVO – eng. NGO, INGO), kao što su Transparensi Intrenešnal (eng. Transparency International) i Američki Savez za zaštitu građanskih sloboda (eng. American Civil Liberties Union). Ove organizacije nisu uključene u policijski lanac komandovanja, i samo spolja prate policijske aktivnosti u smislu korupcije i ostalih zloupotrebi. Spoljašnji nadzor se razlikuje od spoljašnje kontrole utoliko što kontrola implicira uključivanje u lanac komandovanja u policiji, istovremeno i uz neposrednu mogućnost menjanja ponašanja policije.

U okviru ovog poglavlja, smatra se da spoljašnje organe čine sve institucije koje su i organizaciono i operativno nezavisne o odnosu na policiju. Ovo poglavlje ispituje izvršne, parlamentarne, sudske, specijalizovane organe za nadzor policije i antikorupcijske organe, *ad hoc* istražne organe, organizacije civilnog društva i medije. Razmatra ulogu i funkciju svake od ovih institucija, a daje i primere najboljih praksi.

Institucije spoljašnjeg nadzora i kontrole nadgledaju ne samo policiju, već i jedni druge. Ovo čini institucije spoljašnje kontrole imunijim na korupciju od mehanizama unutrašnje kontrole. Na primer, ako načelnik policije prima mito, on ili ona može namerno da podriva unutrašnje antikorupcijske mehanizme. Kada se ovo desi, načelnik policije mora da bude sprečen od strane nekog izvan policije, kao što je izvršna vlast. Izvršna vlast, takođe može da bude korumpirana, i da koristi korumpiranog načelnika policije da učutka političku opoziciju. Ako se ovo ipak desi, još uvek može da se osloni na tužioce koji će se pozabaviti problemom korupcije, na parlament koji će pozvati neuspešnu izvršnu vlast na odgovornost i na civilno društvo i medije, kako bi se osiguralo da se korupcija razotkrije. Ako jedan organ za spoljašnji nadzor ne uspe da reši problem korupcijskog delovanja, postoje mnogi drugi koji mogu da se umešaju kako bi zaustavili korupciju i ponovo uspostavili vladavinu prava.

Stoga, uspeh organa za spoljašnji nadzor počiva na činjenici da, uzevši sve u obzir, oni nadgledaju i policijske službe, kako bi se osiguralo da nisu korumpirane, i jedni druge kako bi se osiguralo da svaka institucija adekvatno obavlja svoj posao. Ovo omogućava da se moć, koju nad policijom ima svaka od institucija, ne zloupotrebi.

3

Zašto su organi za spoljašnji nadzor i kontrolu važni u borbi protiv korupcije?

Sledeći pododeljci pružaju argumente za ključnu ulogu organa za spoljašnji nadzor i kontrolu u borbi protiv korupcije.

3.1. Jačanje demokratskog upravljanja

Široko je prihvaćena norma da javnost treba da ima kontrolu nad svojom vladom i javnim službama, kao što je policija. Ovo je ključno kako bi se osiguralo da javne službe odgovaraju na potrebe javnosti i da se policija ne bavi aktivnostima koje su štetne za interese javnosti (kao što je korupcija). U demokratskim zemljama, javnost prvenstveno kontroliše policiju (i druge vladine organe) posredno, preko svojih izabranih predstavnika. Činjenica da policiju nadziru institucije koje su ili direktno izabrane (npr. parlament) ili imenovane od strane direktno izabranog tela (npr. specijalni organi za nadzor policije), čini nadzor suštinski demokratskim. Uspostavljajući, imenujući i procenjujući rad organa za nadzor policije, parlamenti stvaraju vezu između javnosti i policije. Demokratski nadgledani organi za nadzor policije igraju važnu ulogu, čineći da policija bolje odgovara na potrebe javnosti kojoj služe.

3.2. Podsticanje poverenja javnosti u policiju

Iskustvo iz raznih zemalja pokazuje da javnost često ne veruje da policija vodi pravilne unutrašnje istrage u vezi sa navodima i optužbama o neprimerenom postupanju, kao što je korupcija i upotreba prekomerne sile. U mnogim slučajevima, spoljašnjim javnim istragama koje su se odnosile na aktivnosti policije, ove sumnje su i potvrđene.⁷⁸ Istrage su konstantno pokazivale da se istražitelji unutrašnje kontrole često ne ponašaju na delotvoran i nepristrasan način, jer na njih utiču kolege policajci kao i ideja o policijskoj lojalnosti ili solidarnosti.⁷⁹ Ovi problemi su naročito važni u istragama sistemske korupcije, gde šefovi, rukovodioci ili istražitelji i sami mogu da učestvuju u korupciji.

Osim toga, čak iako su neke policijske službe u stanju da sprovedu poštene i temeljne unutrašnje istrage, moguće je da javnost ne bude svesna ovoga i s pravom može da se pita da li su unutrašnje istrage pristrasne. S obzirom na to da uspešan rad policije zavisi od poverenja javnosti, veoma je važno da policijske službe uložne snažne napore kako bi bile transparentne. Jedan od načina da se postigne transparentnost je da policijske službe budu nadgledane od strane organa za spoljašnji nadzor, i tako na verodostojan način pokažu javnosti da policija nema šta da krije. Ako javnost zna da policiju nadzire spoljašnji organ i da se njemu mogu podneti tužbe, i da će on voditi nezavisnu istragu, onda to pomaže jačanju poverenja javnosti u rad policije.

3.3. Obezbeđivanje usaglašenosti sa međunarodnim standardima rada policije i borbe protiv korupcije

Spoljašnji nadzor policijskih službi je važan kako bi se omogućilo da država ispuni svoje međunarodne pravne obaveze. Konkretno, međunarodni zakon o ljudskim pravima nalaže da države obezbede da institucije postoje kako bi se čule tužbe pojedinaca, a koje se odnose na kršenje njihovih ljudskih prava od strane policije i, ako je to potrebno, da im pruže pravni lek.⁸⁰ Ovu ulogu uglavnom obavlja sud, ali i druge institucije kao što su ombudsmeni, komisije za ljudska prava i specijalni organi koji se bave tužbama protiv policije, a one su takođe uključene i u istragu o navodnim kršenjima ljudskih prava od strane policije.

Korupcija policajaca često uključuje i kršenje ljudskih prava. Na primer, policajci mogu proizvoljno da zadrže nekoga u pritvoru ili da iskoriste prekomernu silu na nekoj osobi kako bi iznudili novac. Ovo je primer korupcije i kršenja ljudskog prava na slobodu i (eventualno) prava koje se odnosi na to da se ne može biti podvrgnuto mučenju ili nečovečnom i ponižavajućem postupanju. Ili, neki policajci mogu da prihvate mito kako bi ignorisali tvrdnje o zlostavljanu osobe, a koju je počinio drugi policajac ili neki građanin. Stoga, postoji jasna veza između kršenja ljudskih prava i korupcije.

Takođe, mnoge zemlje u određenim oblastima antikorupcije imaju obaveze na međunarodnom nivou. Ovo uključuje obavezu da se osnuju nezavisne, spoljašnje institucije kako bi se istražili navodi o korupciji državnih službenika, uključujući i policijske službenike.⁸¹

3.4. Unapređivanje policijske službe

Spoljašnji nadzor je ključan u pomaganju policiji da poboljša svoje služenje javnosti. Ovo uključuje zakonitost, uspešnost i efikasnost njihove službe. Spoljašnji nadzor može da pomogne policiji u utvrđivanju i otklanjanju slabosti i problema u njihovom radu. Na primer, institucije spoljašnjeg nadzora mogu da otkriju probleme u policijskom sistemu za otkrivanje korupcije među policijskim službenicima ili u okviru selekcije budućih zaposlenih. Kao odgovor na to, institucije za nadzor mogu da predlože policiji usvajanje nove politike ili procedura. Ovo je moguće zbog toga što spoljašnji organ može da proceni rad policije, a da pri tom na njega ne utiče policijska hijerarhija, lojalnost kolegama ili institucionalna kultura.

4

Koja je uloga organa za spoljašnji nadzor i kontrolu u borbi protiv korupcije?

Postoji šest različitih učesnika koji su uključeni u spoljašnji nadzor i kontrolu policijske službe:

- Izvršna vlast.
- Parlament.
- Sudstvo.
- Specijalni organi za nadzor policije i antikorupciju.
- Ad hoc istražni organi.
- Organizacije civilnog društva i mediji.

Ovaj odeljak opisuje ulogu svakog od ovih šest učesnika u borbi protiv korupcije i ističe njihove jake i slabe strane kao mehanizama antikorupcije.

4.1. Vrste spoljašnjeg nadzora i kontrole

Šest gorenavedenih institucija sprovode dve vrste nadzora i kontrole: 1) proaktivnu i 2) reaktivnu.⁸² Funkcije proaktivnog nadzora postoje kako bi se sprečilo pojavljivanje korupcije u policiji, i obično se fokusiraju na utvrđivanje i rešavanje sistemskih faktora koji dovode do korupcije, a rešavaju se putem zakona, politike i rukovođenja.⁸³ Tabela 1, ispod, pokazuje različite funkcije koje se odnose na proaktivni nadzor policije. Sistemi reaktivnog nadzora policije funkcionišu na način da se bave slučajevima korupcije onda kada se oni dese. Reaktivni pristup u nadzoru korupcije u policiji može da se okarakterise kao odgovor na optužbe ili tvrdnje i, ako se utvrdi da je došlo do korupcije, sankcionisanje i sprovođenje istrage nad umešanim pojedincima i/ili predlaganje reformi. (Videti tabelu 1). Sistemi reaktivnog nadzora, takođe mogu i da spreče korupciju u policiji, jer otkrivanje i kažnjavanje policajaca odvraća ostale članove službe od iznuđivanja i prihvatanja mita.

Tabela 1: Pregled različitih funkcija proaktivnog i reaktivnog nadzora policije

Funkcije proaktivnog spoljašnjeg nadzora i kontrole	Uključeni spoljašnji učesnici
Razvijanje i donošenje antikorupcijskih zakona	Parlament i izvršna vlast
Uspostavljanje sistema odgovornosti i nadzora	Parlament, izvršna vlast, specijalni organi za nadzor policije i antikorupciju

Uspostavljanje zvanične antikorupcijske politike	Izvršna vlast, parlament, antikorupcijski organi
Obezbeđivanje resursa kako bi se borilo protiv korupcije	Izvršna vlast, parlament
Širenje informacija o politici koja se odnosi na korupciju	Izvršna vlast, civilno društvo i mediji, specijalni organi nadzora, ad hoc istražni organi
Istraživanje sistemskih faktora koji dovode do korupcije	Specijalni organi za nadzor policije i antikorupciju, ad hoc istražni organi
Funkcije reaktivnog spoljašnjeg nadzora i kontrole	Uključeni spoljašnji učesnici
Disciplinovanje i kažnjavanje korumpirane policije	Sudstvo, izvršna vlast, tužilaštvo
Širenje činjenica o policijskoj korupciji	Specijalni organi za nadzor policije i antikorupciju, civilno društvo i mediji, parlament, ad hoc istražni organi
Reagovanje na optužbe koje se odnose na korupciju	Specijalni organi za nadzor policije i antikorupciju, tužilaštvo, ad hoc istražni organi
Otkrivanje i istraživanje korupcije	Specijalni organi za nadzor policije i antikorupciju, ad hoc istražni organi, tužilaštvo.

4.2. Odnos između spoljašnje i unutrašnje kontrole

Institucije za spoljašnji nadzor i kontrolu funkcionišu paralelno sa sistemima unutrašnje kontrole. (Videti Poglavlje 5.). U održavanju standarda profesionalizma i transparentnosti, spoljašnji mehanizmi zavise od delotvornih mehanizama unutrašnje kontrole. Unutrašnja kontrola uključuje procedure provere u toku procesa regrutacije, nadgledanje od strane odgovarajućih rukovodilaca, vođenje istrage u navodnim slučajevima korupcije policajaca, praćenje sklonosti ka korupciji među policajcima i promovisanje policijske kulture koja je netolerantna na korupciju.⁸⁴ Ove unutrašnje kontrole primenjuju i sprovode spoljašnje kontrole, zakone i politiku.

Spoljašnji nadzor i kontrola imaju četiri glavne uloge u odnosu na unutrašnju kontrolu:

1. Da obezbede uspostavljanje unutrašnje kontrole.
2. Da nadziru da unutrašnja kontrola uspešno funkcioniše u okviru policije.
3. Da pruže javnosti nezavisan mehanizam za optužbe koje se odnose na korupciju u policiji.
4. Da rešavaju slučajeve korupcije u policiji koje ne može da reši sama policijska služba, bilo zbog težine slučaja ili zbog sukoba interesa.

Sledeći pododeljci bave se svakom od šest značajnijih institucija za spoljašnji nadzor i kontrolu. Naznačava se uloga svake od institucija i uobičajni problemi određene vrste nadzora, kao i nekoliko ključnih preporuka za poboljšanje uspešnosti svake od institucija.

4.3. Izvršna vlast

4.3.1. Uloga izvršne vlasti

Izvršna vlast utvrđuje dominantnu politiku i pruža strateški pravac za policiju.⁸⁵ U zavisnosti od strukture jedne zemlje i raspodele ovlašćenja, nadzor izvršne vlasti nad policijskom službom može da se javi na različitim nivoima: ministar unutrašnjih poslova na nacionalnom nivou, guverner provincije na regionalnom nivou i gradonačelnik na nivou grada. U nekim zemljama policijska služba se smatra delom ministarstva unutrašnjih poslova (kao što je to slučaj u Rusiji); u drugim zemljama nadzor policije je decentralizovan na gradove, regione ili provincije (npr. Švajcarska). U ostalim zemljama, policija direktno izveštava predsednika države ili predsednika vlade, jer ne postoji ministar unutrašnjih poslova (npr. Indonezija). Ovakav poredak često može da dovede do preteranog političkog uplitanja u rad policije.

Izvršna vlast je odgovorna za uspostavljanje procesa nadziranja policije, uključujući i borbu protiv korupcije. I dok prakse mogu da variraju od zemlje do zemlje, izvršna vlast uglavnom koristi tri strategije kako bi rešila problem korupcije u policiji. Videti ispod tabelu 2:

Tabela 2: Tri strategije koje izvršne vlasti mogu da iskoriste kako bi suzbile korupciju u policiji

Strategija	Opis
Pokazati političku volju za suzbijanje korupcije u policiji	<p>Uspešnoj antikorupcijskoj politici neophodna je podrška vlade, a posebno odgovornih ministara. Izvršna vlast mora da pokaže javnosti i policiji da ozbiljno shvata problem korupcije.</p> <p>Izvršna vlast može da pokaže predanost borbi protiv korupcije kroz svoju politiku i delovanje. Vladina Bela knjiga o korupciji obično se bavi uzrocima korupcije i merama za sprečavanje, otkrivanje i vođenje istrage o korupciji u javnom sektoru.⁸⁶</p> <p>Izvršna vlast može da implementira svoje političke propise sprovođenjem antikorupcijskih standarda, i tako na verodostojan način da pokaže svoju predanost borbi protiv korupcije.</p>
Stvoriti institucije za nadzor	<p>Izvršna vlast može da osnuje institucije kojima je zadatak da vrše nezavisan nadzor policijske službe. Ove institucije mogu da uključuju specijalne organe za nadzor policije.</p> <p>Na čelu vladinih ministarstava⁸⁷ ili policijskih vlasti/odbora/komisija su civili (tj. ne policajci), a čiji je zadatak da nadgledaju policiju, uključujući i antikorupcijsku politiku. U mnogim zemljama oni vrše nadzor policije u ime izabranih zvaničnika.</p>

	<p>Inspektorati imaju zadatak da proveravaju da li je postupanje policije u skladu sa zakonom, politikom i kodeksom ponašanja. (npr. Policijski inspektorat Njenog Veličanstva – UK (eng. Her Majesty’s Inspectorate of the Constabulary -UK,⁸⁸); Inspektorat državne policije, Generalni inspektorat službe i Inspektorat službi državne policije (fr. Inspection de la Gendarmerie National, Inspection Générale des Services i Inspection Générale des Services de la Police Nationale) - Francuska,⁸⁹ Generalni inspektorat unutrašnje uprave (por. Inspeccão Geral Da Administração Interna) - Portugal⁹⁰ i Državna policija (hol. Rijksrecherche - Holandija.⁹¹)</p> <p>Ove institucije za nadzor funkcionišu kao tampon zona između izabranih političkih zvaničnika i policije, i na taj način svode na minimum nedozvoljeno političko uplitanje u policijske poslove, a od strane izvršne vlasti.</p>
<p>Nadzirati procedure za upravljanje resursima</p>	<p>Kao deo uloge koja se odnosi na utvrđivanje smernica, izvršna vlast može da sastavi nove ili da revidira postojeće kriterijume koji se koriste za regrutaciju, izbor i unapređenje policijskih službenika. Izvršna vlast može da zabrani regrutovanje onih koji su osuđeni zbog korupcije ili drugih prestupa. Na primer, u Keniji, na osnovu istrage koju je sprovela Antikorupcijska komisija, vlada je poništila regrutaciju tri hiljade novih policajaca i suspendovala šezdeset, zbog primanja mita od novih regruta sa ciljem da im se dozvoli stupanje u policijsku službu.⁹²</p> <p>Izvršna vlast može da nadgleda politiku plaćanja i da osigura da se fondovi raspodele na adekvatan način. Istraživanje pokazuje da se u nekim zemljama plate policijskih službenika često ne isplaćuju, kasne ili ih koristi rukovodstvo, nije obezbeđena oprema a policajci iz ličnih fondova moraju da plate uniforme, opremu, gorivo i telefonske račune.⁹³ Nedovoljna plata i nedostatak opreme su jedan od glavnih pokretača korupcije. Ovlašćenje izvršne vlasti da obezbeđuje i nadgleda fondove i plate je važno sredstvo u borbi protiv korupcije.</p>

4.3.2. Izazovi

Od svih organa za spoljašnji nadzor, izvršna vlast ima najveću slobodu odlučivanja i najveću mogućnost da utiče na policiju. Važno je napraviti jasnu razliku između oblasti delovanja i odgovornosti izvršne vlasti, i oblasti delovanja i odgovornosti policije. Ovo je važno jer političko uplitanje može da dozvoli, ili čak i ohrabri korupciju, npr. sprečavanje legitimnih, mirnih demonstracija protiv vlade, zahtevanje od policije da ne hapsi političare ili druge pripadnike elite za koje se sumnja da su počinili prestup, ili unapređivanje policajaca na osnovu njihove povezanosti sa političkom partijom.⁹⁴ Jedan od načina da se shvati razlika u mandatima izvršne vlasti i policije je shvatiti da izvršna vlast ima „odgovornost stvaranja politike“, a policija ima „operativnu odgovornost“.⁹⁵

Demokratske zemlje strogo nastoje da održe ovu razliku, jer ona obezbeđuje da policija sledi politiku koju javnost želi, a da se izvršna vlast ne meša u delovanje, i na taj način ugrožava nezavisnost ili efikasnost policije.

4.3.3. Preporuke

U odnosima između izvršne vlasti i policije treba da važi pravilo da u svim pitanjima koja se odnose na određene operativne odluke ili odluke koje se tiču sprovođenja zakona, policija treba da postupa po svojoj slobodnoj odluci, a u skladu sa profesionalnom procenom. U svim pitanjima koja se odnose na sveukupnu politiku, policiju kontroliše demokratski izabrana izvršna vlast.⁹⁶ Ova razlika može da bude teško uočljiva, i vrlo je verovatno da postoje i siva područja. Naredne preporuke predstavljaju načine na koje odnos između izvršne vlasti i policije može da se reguliše, a kako bi se smanjile nejasnoće i maksimalno uvećala odgovornost policije i istovremeno minimiziralo uplitanje izvršne vlasti u delovanje policije.

Stvoriti jasan pravni okvir. Često su i policija i političari svesni neophodnosti razdvajanja svojih područja odgovornosti, ali im nisu jasni detalji koji određuju koje pitanje spada pod mandat kojeg tela.⁹⁷ Što je jasniji i detaljniji pravni okvir, izvršnoj vlasti je lakše da shvati gde se njihova kontrola završava, a gde počinje ekspertiza policije.

Transparentnost u odnosima između izvršne vlasti i policije. Svaka smernica ili direktiva koja policiji stiže od izvršne vlasti, treba da se šalje zvaničnim kanalima uz zapisnik o proceduri donošenja odluke koja je dovela do formulisanja politike. Ovo pomaže u *post facto* analizi određene politike i sprečava sukob interesa, koji može da se javi kada se ona zaključuje privatno između izvršnih vlasti i policije, ili u neformalnom okruženju kao što su neki društveni događaji.

Strogo pridržavanje lanca komandovanja. Izvršna vlast nikada ne sme da zanemari zvanični policijski lanac komandovanja i da pokuša da komunicira sa policijskim službenicima nižeg čina, niti da njima upućuje smernice onemogućavajući rukovodstvo policije. Strogo pridržavanje lanca komandovanja sprečava situacije u kojima je izvršna vlast u mogućnosti da utiče na politiku rada policije, a zbog protivljenja stručnog komandnog kadra policije. Ako postoje fundamentalna neslaganja između policijskog komandnog kadra i izvršne vlasti, treba redovnim kanalima tražiti smenu policijskog rukovodstva.

4.4. Parlament

Parlament ima dve glavne uloge u borbi protiv korupcije: 1) zakonodavnu i 2) ulogu nadzora.⁹⁸

4.4.1. Zakonodavna uloga

Možda najočigledniji doprinos parlamenata rukovođenju u policiji – a naročito borbi protiv korupcije – je usvajanje zakona koji formiraju pravni okvir za suzbijanje korupcije u policiji. Ovaj pravni okvir sastoji se od četiri vrste zakona: 1) zakoni koji kriminalizuju korupciju, 2) zakoni koji promovišu transparentnost i odgovornost vlade, 3) zakoni koji regulišu mandate i ovlašćenja policije i 4) zakoni na osnovu kojih se formiraju institucije nadzora.

1. *Zakoni koji kriminalizuju korupciju.* Ova prva kategorija odnosi se na kažnjavanje korupcije. Ovi zakoni mogu da budu ili deo opšteg krivičnog zakonika koji sadrži odredbe koje kriminalizuju korupciju, ili mogu da budu posebni antikorupcijski zakoni.
2. *Zakoni koji promovišu transparentnost i odgovornost vlade.* Funkcija ove druge kategorije je da spreči pojavu korupcije. Ovo su zakoni koji promovišu odgovornost i transparentnost vlade, i na taj način smanjuju mogućnost korumpiranog postupanja. Ovi zakoni obično regulišu pitanja kao što su pristup informacijama, sloboda izražavanja i zaštita uzbunjivača.
3. *Zakoni koji regulišu mandat i ovlašćenja policije.* Ova treća kategorija odnosi se na mandate i ovlašćenja policije.⁹⁹ Ovi zakoni mogu da obuhvataju delatnosti koje su sklone korupciji, kao što su javna nabavka opreme, benzina, hrane i građevinskih objekata (ugovora) i regrutovanje i unapređivanje policijskih službenika (karijere).
4. *Zakoni na osnovu kojih se formiraju institucije nadzora.* Parlament je odgovoran za donošenje pravnog okvira koji utvrđuje na koji način će policija da se nadgleda i obezbeđuje da organ koji vrši nadzor efikasno obavlja svoj posao. Parlament primenjuje ovo ovlašćenje donoseći pravni okvir koji utvrđuje mandate i ovlašćenja organa za nadzor policije.

4.4.2. Uloga nadzora

Druga važna uloga parlamenta je nadziranje vlade, uključujući i policiju. U većini zemalja, parlamenti imaju različite načine vršenja nadzora, što im omogućava da pozivaju vlade na odgovornost zbog svog delovanja. Takođe, mogu da imaju i odbore koji su posvećeni pitanjima kao što je korupcija u policiji, kao u slučaju Odbora za unutrašnje poslove Donjeg Doma u Ujedinjenom Kraljevstvu (eng. UK House of Commons Home Affairs Committee). Ispod je uokvireni tekst broj 1, koji daje pregled ovlašćenja koje parlament može da iskoristi za nadzor sektora bezbednosti, uključujući i policiju.

Uokvireni tekst br.1: Parlament i policija: ovlašćenja za nadzor¹⁰⁰

Opšta ovlašćenja

Da se iniciraju, izmene i odobre zakoni koji se odnose na korupciju u policiji.

Da ispita članove izvršne vlasti koji su odgovorni za policiju, kao i policajce sa višim činom (pod zakletvom).

Da u vezi sa korupcijom sasluša nezavisne stručnjake.

Da sprovede nezavisne istrage o skandalima koji se tiču korupcije u policiji.

Ovlašćenja za nadzor finansija

Da odobri godišnji policijski budžet.

Da vrši reviziju i izmene predloga budžeta, uključujući i zahteve za dodatnim budžetskim sredstvima.

Da proverava i potvrđuje prethodne troškove (na osnovu izveštaja revizorskih institucija).

Da ima pristup svim dokumentima koja se odnose na budžet.

Ovlašćenje za imenovanje

Da potvrdi imenovanje najviših policijskih rukovodilaca.

U kontekstu korupcije, parlamentarni nadzor treba da se fokusira na dve stvari: 1) finansijski nadzor policije i 2) regulisanje mehanizama za nadzor policije i rešavanja optužbi protiv policije.

Finansijski nadzor. Finansijski integritet je ključan u borbi protiv korupcije, stoga je važno da parlament ima značajnu ulogu u pitanjima budžeta. Ovo učešće treba da uključuje usvajanje i reviziju budžeta policije.¹⁰¹ Kako bi se jasno analizirale različite uloge parlamenta, analiza je ovde podeljena na usvajanje budžeta i reviziju budžeta.

Ovlašćenje parlamenta da odobrava budžet može da mu da izvestan okvir za postavljanje prioriteta u radu policije. Može da zahteva da vlada da prioritet borbi protiv korupcije, finansira mehanizme za nadzor policije i pokrene antikorupcijsku obuku i kampanje za podizanje svesti kod policijskih službenika. Uz to, parlament može revizijom da proveri da li se novac troši na efikasan i zakonit način. Ovakve revizije su ključne u suzbijanju korupcije, zbog toga što sredstva za budžet policije često ne stignu tamo gde su namenjena. Nalažući revizorskim službama da sprovedu istrage i primoravajući vladu da deluje na osnovu nalaza, parlament može da igra važnu ulogu u sprečavanju korupcije.¹⁰²

Poslednja važna uloga parlamenta u sprovođenju finansijske kontrole, je donošenje zakona koji se odnose na transparentan sistem planiranja, programiranja, sačinjavanja budžeta i procenjivanje troškova policije. Na osnovu takvog budžetskog sistema trebalo bi da je moguće pratiti kako se sredstva u policiji preraspodeljuju i troše. Bez jasnog i transparentnog pravnog okvira, budžetski sistem je podložan krađi, lošem rukovođenju i proneveri.¹⁰³

Procenjivanje rada institucija za nadzor. Parlament koristi kontrolu koju ima nad budžetom da proceni resurse organa za nadzor policije. U mnogim zemljama, parlamenti imenuju članove specijalizovanih institucija za nadzor policije. Takođe, parlament procenjuje aktivnosti institucija za nadzor, kako bi se uverio da ispunjavaju svoj mandate. Na primer, Parlamentarni udruženi odbor za Australijsku komisiju koja se bavi integritetom policije, ispitao je vladajuće strukture i operativne procese različitih australijskih organa koji se bave integritetom policije. (Videti ispod primer 1.)

Primer 1: Parlamentarni nadzor mehanizama za nadzor policije i mehanizama koji se bave tužbama protiv policije: Australija¹⁰⁴

U periodu 2008–2009 parlamentarni udruženi odbor ispitao je različite državne organe koji se bave očuvanjem integriteta policije, kako bi Australijsku komisiju koja se bavi integritetom organa za sprovođenje zakona (eng. Australian Commission for Law Enforcement Integrity -ACLEI) uputio na moguće promene u vladajućim strukturama i operativnim procesima.

Mandat. Parlamentarni odbor je dao izveštaj o odgovornostima, ovlašćenjima i vladajućim strukturama različitih državnih organa koje se bave integritetom policije. Takođe je istražio i njihove odnose sa drugim spoljašnjim organima, uključujući državne ombudsmane, parlamentarne odbore za nadzor i druge slične organe. Opis poslova i zadataka zahtevao je od odbora da ispita postojeće državne programe za sprečavanje korupcije i unutrašnje antikorupcijske mehanizme policije.

Metodologija. Parlamentarni odbor je intezivno oglašavao svoju istragu i ohrabrivao pojedince i organizacije da podnesu tužbe. Uz to, odbor je organizovao javna saslušanja u brojnim australijskim gradovima i objavljivao podnete tužbe, izveštaje sa saslušanja, kao i liste svedoka.

Nalazi. Na osnovu istrage, parlamentarni odbor je od australijske vlade hitno zahtevao da uveća novčana sredstva za ACLEI, oformi jedinicu u okviru ACLEI koja bi se bavila prevencijom i edukacijom, stvori nacionalni forum za organe koji se bave integritetom policije, uvede „inspektora za integritet“ kako bi pomogao u radu ACLEI, dodeli sredstva za uspostavljanje infrastrukture, ojača unutrašnje mehanizme uzbunjivanja, kao i da proceni postojeće uslove za suspenziju i otpuštanje zaposlenih u policiji.

4.4.3. Izazovi

Sa svoje dve uloge u oblasti donošenja zakona i oblasti nadzora, parlament igra značajnu ulogu u borbi protiv korupcije. Kao institucija nadzora, parlament ima i neke slabosti. Prvo, kao što je to slučaj i sa izvršnom vlašću, parlamentarni nadzor ne sme da se meša u politiku. Drugo, članovi parlamenta mogu da budu neiskusni kada su u pitanju poslovi policije, a to može da dovede do neuspešnog nadzora. Treće, nadzor policije je samo jedan od mnogo prioriteta kojima se bave, te stoga može da se desi da se nadzoru ne posveti dovoljna pažnja. Na kraju, zbog pauza u zasedanju parlamenta, nadgledanje policije može da bude isprekidano.¹⁰⁵

4.4.4. Preporuke za parlamente

Ove preporuke predstavljaju načine na koje članovi parlamenta, putem svojih zakonodavnih ovlašćenja, mogu da doprinesu borbi protiv korupcije.¹⁰⁶ Korupcija je krivično delo i treba je kažnjavati putem zakonskih procedura. Ovako određena pravna zaštita olakšava otkrivanje korupcije i njeno procesuiranje.

- *Sloboda informisanja (eng. Freedom of information - FOI).* Neke zemlje imaju zakone o slobodi informisanja, što omogućava javnosti ili organizacijama da zahtevaju izdavanje dokumenata. Ovi zakoni pomažu i medijima u pristupu informacijama koje su im neophodne za njihove izveštaje. Snažni zakoni o informisanju doprinose transparentnosti vladinih institucija i na taj način smanjuju mogućnost da korupcija lako prođe neopaženo.
- *Zaštita uzbunjivača.* Ovi zakoni one koji otkrivaju korupciju štite od odmazde, i tako podstiču policajce da se odreknu korumpiranog delovanja.
- *Zakon koji se odnosi na sukob interesa.* Ovi zakoni tačno definišu uslove u kojima se javlja sukob interesa i situacije u kojima ga treba kontrolisati. Primena zakona koji se odnosi na sukob interesa može da smanji mogućnost za pojavu korupcije i da umanj njenu rasprostranjenost.

4.5. Sudstvo i tužilaštvo

Razmatranje razlika između pravnih sistema širom sveta izlazi iz okvira ovog poglavlja (npr. sistemi običajnog prava naspram sistema građanskog prava). Međutim, važno je razmotriti kako se uloge sudstva i tužilaštva razlikuju od zemlje do zemlje. U kontekstu ovog poglavlja, istaknute su tri moguće uloge sudstva i tužilaštva:

1. Tretiranje korupcije kao krivičnog dela
2. Uloga sudstva u sudskim raspravama povodom građanskih tužbi koje se odnose na korupciju u policiji
3. Sudska revizija.

4.5.1. Tretiranje korupcije kao krivičnog dela

U većini država, korupcija je krivično delo koje mora da se procesuirati bez obzira na to ko je umešan. U skladu s tim, tužilaštvo i sudstvo imaju centralnu ulogu u borbi protiv korupcije.¹⁰⁷ Neka dela korupcije mogu da se rešavaju kroz unutrašnje disciplinske postupke u okviru policije. Kada su policajci osumnjičeni da su učestvovali u aktivnostima koje prelaze u krivično delo, tužilaštvo i sudstvo su odgovorni za obavljanje istrage, procesuiranje, suđenje i, ako je neophodno, osuđivanje umešanih pojedinaca.

Procesuiranje i osuđivanje korumpiranih policajaca ispunjava brojne važne funkcije. Prvo, sprovođenje zakona o krivičnim delima, nezavisno od toga koji pojedinci su umešani, je fundamentalan zahtev u ma kojem društvu koje se temelji na vladavini prava. Sudstvo može da osigura postojanje pravne odgovornosti za postupke policajaca.

Drugo, omogućavajući da se krivični zakon sprovodi i kada su policajci u pitanju, tužioci i sudije mogu da pomognu u borbi protiv „kulture nekažnjavanja“ koja okružuje pojedine policijske službe. Kultura nekažnjavanja odnosi se na preovlađujući stav među policajcima na osnovu kog misle da mogu da krše zakon, a da pri tom ne budu kažnjeni. Uspešno procesuiranje i osuđivanje korumpiranih policajaca služi kao nešto što sprečava buduću korupciju.

Treće, procesuiranjem i osuđivanjem policajaca okrivljenih za korupciju, tužilaštvo i sudstvo mogu da pošalju jasnu poruku javnosti da policija nije iznad zakona i da će se smatrati odgovornom za svoje postupke. Ovo je naročito važno na mestima u kojima je poverenje javnosti u policiju ograničeno; dugoročno gledajući, uspešno procesuiranje policajaca zbog korupcije i drugih krivičnih dela može da pomogne u izgrađivanju poverenja javnosti u policiju.

Četvrto, istraživanje i procesuiranje policajaca umešanih u korupciju može da pomogne u otkrivanju sistemskih problema u policijskoj službi, čime onda mogu da se bave druge institucije odgovorne za nadzor i kontrolu policije. Na primer, specijalni organ za nadzor policije može da iskoristi presudu zbog korupcije protiv jednog ili više policajaca kao osnovu za pokretanje šire istrage u određenoj policijskoj službi ili jedinici; u ovom kontekstu, organ za nadzor takođe može da izvrši procenu unutrašnjih antikorupcijskih mehanizama u policiji.

4.5.2. Tužbe građana

Osim svoje uloge u krivičnom gonjenju u slučajevima korupcije u policiji, sudstvo obavlja i dve dodatne funkcije koje se odnose na borbu protiv korupcije u policiji. Sudovi mogu da funkcionišu kao mehanizam za rešavanje sporova u kojima pojedinci traže kompenzaciju u slučajevima koji uključuju korupciju u policiji. Javnost može da tuži državnu ili lokalnu vladu ili policiju za štetu nastalu kao rezultat korupcije. Može da tuži policiju za štetu nastalu zbog toga što ih policijski službenici nisu zaštitili – ovo, na primer, može da bude rezultat toga što je policija uzimala novac kako bi ignorisala aktivnosti neke kriminalne grupe. U SAD-u, Vrhovni sud je presudio da su lokalne vlasti odgovorne ako policija – nepostojanjem obuke – pokaže „namernu nezainteresovanost” za ustavom propisane standarde ponašanja.¹⁰⁸ Ako sudovi pojedincima dosude pravo na obeštećenje zbog tužbi koje uključuju korupciju u policiji, to može da ima važan uticaj na sprečavanje korupcije. Štaviše, lokalne/državne vlade i policijske službe verovatno će preduzeti mere na sprečavanju ponovne pojave korupcije ako budu u obavezi da plate značajne iznose kao kompenzaciju koja proističe iz tužbi građana. Ovakvo ponašanje je već primećeno u SAD-u, gde neka policijska odeljenja počinju da uzimaju u obzir tužbe građana prilikom procenjivanja rada policijskih službenika.¹⁰⁹ Naposletku, tužbe građana koje se odnose na korupciju mogu da dovedu do toga da unutrašnji i spoljašnji organi za nadzor istraže politiku i delovanje policijske službe.

4.5.3. Sudska revizija

Sudstvo može da obezbedi važnu nezavisnu proveru postupaka parlamenta i izvršne vlasti a koji se odnose na policiju. U mnogim državama, javnost i organizacije mogu da traže da sud izvrši reviziju odluke zakonodavne i izvršne vlasti, kako bi se proverila njihova usaglašenost sa ostalim zakonima, naročito sa ustavom i unutrašnjim pravnim obavezama države. Sud može da proglašuje nevažećim direktive zakonodavne i izvršne vlasti ako smatra da nisu u saglasnosti sa ustavom ili drugim zakonima. Ovo predstavlja značajnu proveru parlamenta i/ili izvršne vlasti i sprečava ih u delovanju koje bi moglo da doprinese pojavi korupcije ili neke druge nezakonite radnje u policiji.

Sudska revizija predstavlja važnu vezu između uloge sudstva i organizacija civilnog društva u širem nadziranju policije i vlade. Često su organizacije civilnog društva te koje traže sudsku reviziju direktiva zakonodavne ili izvršne vlasti.

4.5.4. Izazovi

Sposobnost tužilaštva i sudstva da se izборе sa problemom korupcije u policiji, uvek zavisi od kvaliteta ovih institucija.¹¹⁰ Oni ne mogu uspešno da odigraju ulogu u borbi protiv korupcije ako nemaju adekvatne resurse, ako nisu nezavisni u odnosu na političke grupe ili ako su i sami korumpirani. Uspešnost ovih institucija takođe zavisi i od postojanja i kvaliteta zakona, tj. odredbi zakona o krivičnim delima koje se odnose na korupciju, kao i određenim antikorupcijskim zakonima.

Uloga tužilaštva je ključna u kontrolisanju korupcije u policiji. Često je tužiocima teško da istražuju prestupe koje su počinili policajci, s obzirom na to da uglavnom veoma blisko sarađuju sa policijom.¹¹¹ Ovo je neizbežno, jer u mnogim zemljama tužioci zavise od policije prilikom istrage krivičnih slučajeva koje su počinili građani. Ova veza može da oteža tužiocima da vode istragu o korupciji u policiji na nepristrasan i nezavisan način. Štaviše, u

mnogim sistemima tužiocu u vođenju istrage o kriminalnim aktivnostima njihovih kolega, moraju da se oslone na policajce iz iste policijske službe, jer nemaju druge istražitelje. Ovo može da kompromituje nezavisnost takvih istraga, i – u policijskim službama u kojima je korupcija sistemski problem – za tužioce može da bude veoma teško da se oslone na policajce, u smislu potpunog sprovođenja istrage. Kako bi se izbegao ovaj problem, u nekim zemljama, na primer Austriji, (videti ispod primer 2), imenovan je nezavisan tužilac koji se bavi problemom korupcije, kao i specijalni organ odgovoran za sprečavanje i istraživanje korupcije, a koja je organizaciono nezavisna od policije. Postojanje ili formiranje nezavisnih istražnih organa bilo je ključno u uspešnom sprovođenju nekoliko istraga o korupciji u policiji. Kada je policija Toronta (Kanada) istraživala korupciju među svojim pripadnicima, dovedeni su članovi Kraljevske konjičke policije Kanade (eng. the Royal Canadian Mounted Police) kako bi formirali veći deo istražnog tima.¹¹²

Prilikom istraživanja korupcije u policiji, tužiocu se uglavnom oslanjaju na svedočenja građana, uključujući i osvedočene kriminalce koji su bili svedoci i /ili imali koristi od policijske korupcije. Nije ni potrebno reći koliko je teško tužiocima da dobiju pouzdano svedočenje od takvih osoba. Tužiocu su suočeni i sa dodatnim izazovima kada se bave slučajevima koji dolaze iz policijskih odeljenja koja imaju problem sistemske korupcije. U ovakvim slučajevima može da se desi da policajci ne sarađuju uspešno u toku istrage i tužiocu ne mogu da dobiju puno korisnih informacija od unutrašnjih mehanizama za nadzor. Ovo može da se desi zbog snažnih bratskih veza među članovima policije, institucionalnog „zakona ćutanja“ i /ili zabrinutosti zbog odmazde kolega policajaca.¹¹³ Korumpirana policijska odeljenja najverovatnije i ne vode dobru evidenciju: oni ne sakupljaju i ne beleže aktivno informacije o svom delovanju, i malo toga može da bude dostupno tužiocima što bi mogli da prikupe kao dokaze.

Mogućnost sudstva (indirektno) da se bori protiv korupcije kroz presude donete na osnovu delovanja građana, u mnogome zavisi od sposobnosti građana da takve slučajeve dovedu pred sudove. Postoje brojne prepreke u dovođenju građanskih slučajeva pred sud, a koji uključuju policiju. Uglavnom, mnogim ljudima nedostaju sredstva i/ili znanje da bi preduzeli pravne korake, a mogu i da se plaše odmazde od strane policije.

Primer 2: Javni tužilac za borbu protiv korupcije: Austrija

2009. godine, Austrija je imenovala javnog tužioca za borbu protiv korupcije i njegovo sedište je u austrijskom javnom tužilaštvu.¹¹⁶ Njegov doprinos u borbi protiv korupcije uključuje preduzimanje preventivnih mera i vođenje istraga. Ima mandat da istražuje korupciju u javnom i privatnom sektoru, kao i zloupotrebu službenog položaja. On je organizaciono nezavisan u odnosu na policiju. Ovlašćenja javnog tužioca za borbu protiv korupcije su definisana krivičnim pravom i uključuju ovlašćenja za vođenje istrage i izdavanja sudskih poziva. Tužilac za borbu protiv korupcije šalje izveštaje javnom tužilaštvu; međutim, on/ona treba samo jednom da pošalje izveštaj kada se slučaj zatvori. Ova odredba tužiocu daje izvesnu nezavisnost, te može da vodi slučajeve korupcije bez uplitanja.

4.5.5. Preporuke za sudstvo

Postoji nekoliko mera koje organi tužilaštva mogu da preduzmu, kako bi delotvornije utvrđivali i krivično gonili slučajeve korupcije u policiji. Najosnovnija mera je razvijanje nezavisnih istražnih organa, koji predstavljaju podršku u sudskim istragama. Ova preporuka je formulisana u UK-u još 1929. godine, u izveštaju Kraljevske

komisije o policijskim ovlašćenjima (eng. Royal Commission on Police Powers).¹¹⁵ Nilijeva istraga o korupciji u policiji Toronta pokazala je da je korisno angažovati spoljnja policijska odeljenja – u ovom slučaju Kraljevsku konjičku policiju Kanade (eng. the Royal Canadian Mounted Police) – kako bi se podržala istraga tužilaštva u vezi sa korupcijom. Ključna tačka je to što se procesuiranje oslanja na dobro obavljenju istragu, a ne može se uvek računati s tim da će policijski istražitelji pošteno i temeljno voditi istragu o svojim kolegama. Stoga, formiranje nezavisnih organa za istraživanje policijskih krivičnih dela, uključujući i korupciju, u mnogome pomaže uspešnom procesuiranju korumpiranog delovanja.

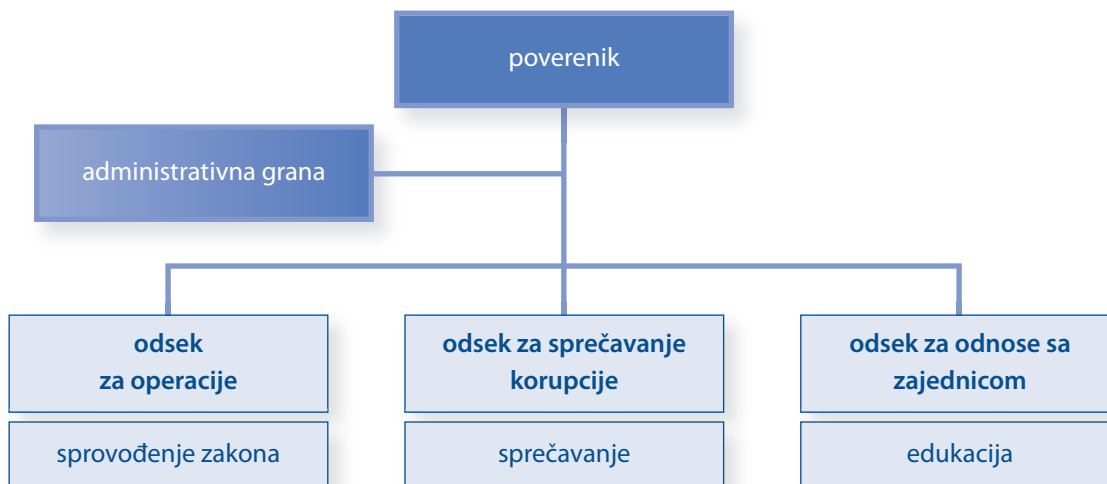
4.6. Specijalni organi za nadzor i antikorupciju

Specijalni organi za nadzor i antikorupciju mogu da obezbede stalnu kontrolu policijskog delovanja. Ovo može da im pomogne da budu uspešniji od ostalih institucija za spoljašnji nadzor, jer posvećuju vreme i resurse i razvijaju stručnost neophodnu za uspešno nadgledanje policije i borbu protiv korupcije. Specijalni organi mogu da budu tematski organizovani, npr. fokusirani na korupciju, ili organizovani na osnovu institucija koje nadziru, npr. fokusiraju se na policiju ili bezbednosne službe. Neki specijalni organi za nadzor imaju mandate da nadgledaju policiju u opštem smislu, dok se drugi fokusiraju na opštu borbu protiv korupcije. U mnogim zemljama postoje obe vrste specijalnih organa. Na primer, u Belgiji Centralna kancelarija za suzbijanje korupcije (fr. the Office Central pour la Répression de la Corruption) ima zadatak da istražuje navode o korupciji uopšte, a Odbor P (fr. Comité P) ima zadatak da vrši opšti nadzor policije. Ovaj pododeljak ispituje tri različita modela institucija koje se bave korupcijom u policiji: 1) opšti antikorupcijski organi, 2) specijalni organi za borbu protiv korupcije u policiji i 3) specijalni organi za nadzor policije.

Opšti antikorupcijski organi. Prednosti opštih antikorupcijskih organa široko su prepoznate – na međunarodnom nivou, na primer, 2003. u Konvenciji UN-a o korupciji (UNCAC). Član 6 UNCAC-a zahteva od zemalja potpisnica da u cilju borbe protiv korupcije obezbede nezavisan organ ili organe sa dovoljnim brojem stručnog osoblja.¹¹⁶ Ovi organi mogu da budu uključeni u nadzor ili reviziju korumpiranih aktivnosti, formulisanje antikorupcijske politike ili sprovođenje istrage, hapšenje i procesuiranje u slučajevima korupcije.

Ne postoji model antikorupcijskog organa koji odgovara svim namenama. Iskustvo sa problemima korupcije svake pojedinačne zemlje određuje oblik koji će antikorupcijski organ da ima, i odražava pristup te zemlje rešavanju problema nadzora.¹¹⁷ Antikorupcijski organi mogu da se podele na dva osnovna modela: 1) opšti antikorupcijski organi, koji su fokusirani na javni sektor u celini (i u nekim slučajevima na privatni sektor), i 2) organi koji su specijalizovani za borbu protiv korupcije u policiji.

Prvi specijalizovani antikorupcijski organ bio je Biro za istraživanje korupcijskog delovanja (eng. the Corrupt Practices Investigation Bureau), osnovan u Singapuru u oktobru 1952.¹¹⁸ Uspeh singapurskog modela doveo je do stvaranja sličnih organa u drugim državama, i do 2006. godine, samo u Aziji, osnovano je trinaest specijalizovanih antikorupcijskih organa.¹¹⁹ Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije u Hong Kongu (eng. The Hong Kong Independent Commission Against Corruption - ICAC) je primer opšteg antikorupcijskog organa koji obavlja veliki broj ovih funkcija koje se odnose na institucije i organe javnog sektora.¹²⁰ ICAC definiše svoj mandat tako da se on sastoji od tri komponente: 1) sprovođenje zakona, 2) sprečavanje i 3) opseg i edukacija. (Videti ispod sliku 1.)¹²¹

Slika 1: Tri stuba mandata ICAC-a


U okviru ICAC-a, odsek za operacije istražuje određene navode o korupciji, dok odsek za sprečavanje korupcije ispituje stav javnosti kako bi preporučio promene u politici u cilju ograničavanja korupcije. Ovaj odsek takođe nudi i besplatne tehničke konsultacije privatnim organizacijama koje nastoje da formulišu antikorupcijsku politiku. Konačno, odsek za odnose sa zajednicom bavi se i prosleđivanjem informacija o korupciji javnosti i obezbeđivanjem foruma za javnost, kako bi ona mogla da prijavi slučajeve korupcije. Procesuiranje *nije* deo mandata ICAC-a, kako bi se „očuvala kontrola i ravnoteža u sistemu“.¹²²

Specijalni organi koji se bave korupcijom u policiji. Veliki broj država osnovalo je organe koji se fokusiraju samo na istraživanje i sprečavanje korupcije u policiji. Ova vrsta organa ima tu prednost što je njen mandat najviše skoncentrisan na cilj. Najverovatnije je da će ovi organi da poseduju neophodnu stručnost i da posvete dovoljno vremena i resursa bavljenju korupcijom u policiji. Primeri ove vrste organizacije uključuju Komisiju za borbu protiv korupcije u policiji u Njujorku (eng. the Commission to Combat Police Corruption in New York City) i ACLEI. (Videti ispod primer 3.)

Primer 3: Australijska komisija za očuvanje integriteta u organima za sprovođenje zakona (ACLEI)

Pozadina. Nasuprot mnogim antikorupcijskim organima, ACLEI nije osnovana kao odgovor na ozbiljnu ili sistemsku korupciju u saveznim organima za sprovođenje zakona; komisija je osnovana kako bi se povećalo poverenje javnosti u vladine organe za sprovođenje zakona u Australiji i za borbu protiv korupcije.

Mandat. Uloga poverenika za integritet i ACLEI je da otkriva, istražuje i sprečava korupciju u australijskoj Komisiji za borbu protiv kriminala (eng. Australian Crime Commission - ACC) i australijskoj Saveznoj policiji (eng. Australian Federal Police - AFP).¹²³

Ovlašćenje za sprovođenje istrage. Informacije o korupciji dolaze od građana, članova organa za sprovođenje zakona i inicijativa za prikupljanje informacija same ACLEI. ACC i AFP su takođe u obavezi da

prijave probleme korupcije. Poverenik može da sprovede prisilna saslušanja u cilju prikupljanja informacija, ima pravo da prisluškuje telefonske razgovore, ima pristup podacima i takođe može da organizuje fizičko i elektronsko praćenje, koristi naloge za pretres i pregleda evidenciju o finansijskim transakcijama.

Izveštavanje. Svaka istraga korupcije treba da bude zabeležena u formi izveštaja. Dužnost je poverenika da obavesti ministra, organe za sprovođenje zakona i tužitelje, o tome kako su rešene optužbe za korupciju. Poverenik za integritet u izveštaju može da da preporuku o tome da li da službenik organa za sprovođenje zakona dobije savet, da mu se izrekne disciplinska mera ili da bude otpušten. Ako raspoloživi dokazi ukazuju na to da je prekršen zakon o krivičnim delima Komonvelta (tj. savezni/nacionalni zakon), države ili teritorije (tj. pod-nacionalni zakon), slučaj treba da se prebaci sudskim vlastima na dalji krivični postupak. Parlamentarni udruženi odbor pregleda izveštaje i nadzire i procenjuje rad ACLEI.

Organizacija. Vrhovni guverner (predstavnik Engleske Kraljice u Australiji) imenuje poverenika na fiksni period od pet godina. Zaposleni u ACLEI imenovani su i primljeni u radni odnos na osnovu Zakona o javnoj službi iz 1999.¹²⁴ Prosečan broj zaposlenih u ACLEI je između sedamnaest i devetnaest ljudi. Godišnji budžet ovog organa je približno 6-7 miliona američkih dolara.¹²⁵

Specijalni organi za nadzor policije. Specijalni organi za nadzor policije mogu da se bave svim oblicima neprimerenog postupanja u policiji: istraživanje policije je samo jedna aktivnost među mnogim drugima. Slučajevi korupcije obično čine samo mali deo svih slučajeva koje istražuju organi za nadzor policije. Njihovi glavni ciljevi mogu da se rezimiraju na staranje o tome da policija poštuje zakone i vladavinu prava; jačanje poverenja javnosti u policiju starajući se da se tužbe istraže na odgovarajući način i da se isto tako na osnovu njih deluje; poboljšanje efikasnosti i uspešnosti rada policije. Primeri takvih organa su Nezavisna uprava za tužbe (eng. the Independent Complaints Directorate - Južna Afrika), Nezavisna komisija za tužbe protiv policije (eng. the Independent Police Complaints Commission - UK), Policijski Ombudsman za Severnu Irsku (eng. the Police Ombudsman for Northern Ireland - UK) i Odbor P (Comité P - Belgija). Specijalni organi za nadzor policije javljaju se iz mnogo razloga; najčešće se formiraju na osnovu preporuke ad hoc istražnih organa. Na primer, Molen komisija u Njujorku 1990-ih preporučila je stvaranje Komisije za borbu protiv korupcije u policiji (eng. the Commission to Combat Police Corruption), a Mekfirsonova istraga u UK-u dovela je do stvaranja Nezavisne komisije za tužbe protiv policije (eng. the Independent Police Complaints Commission).¹²⁶ Takođe, organi za nadzor policije mogu da se oforme i zbog uslova koji su postavile međunarodne organizacije za pomoć, ili zemlje koje su davale donacije za pomoć u razvoju.

Primer 4: Organi za nadzor policije: Comité P (Odbor P) Belgija

Istorijat. Značajni građanski nemiri 1980-ih izazvali su fundamentalne izmene u policiji i nadzoru policije. Specijalni istražni odbor došao je do zaključka da je unutrašnja policijska kontrola neadekvatna za kontrolisanje neprimerenog postupanja u policiji, i predložio je formiranje spoljašnjeg organa sa zadatkom nadziranja svakog službenika koji poseduje ovlašćenja za sprovođenje zakona.

Mandat. Comité P istražuje delovanje policije, administrativnih tela i državnih službenika koji imaju ovlašćenja za sprovođenje zakona. Njegov cilj je da zaštiti ustavna i osnovna prava Belgijanaca i da poboljša efikasnost i uspešnost rada policijske službe.

Ovlašćenje za sprovođenje istrage. Svi ljudi koji su direktno uključeni u policijsku intervenciju mogu da podnesu tužbu. Comité P može da pokrene istragu na svoju ličnu inicijativu, ili na zahtev parlamenta, policijskih vlasti, ministra ili bilo koje druge vlasti. Comité P ima ovlašćenje da šalje sudske pozive osobama i zahteve za dokumenta, da zahteva eksperte i prevodioce, da zapleni predmete i informacije i da vodi istrage na licu mesta.

Izveštavanje. Izveštaji uključuju opis istrage i zaključke koje je doneo odbor. Svi izveštaji se šalju Predstavničkom domu (eng. Chamber of Representatives), i ako je to neophodno, belgijskom Senatu. Odbor može da daje preporuke, ali nema ovlašćenja da izdaje pravno obavezujuće naloge.¹²⁷

Organizacija. Comité P sastoji se od pet članova, zapisničara i istražne službe. Njegove članove imenuje Predstavnički dom, koji takođe ima i ovlašćenje da ovaj odbor raspusti. Približan iznos godišnjeg budžeta Comité P –a je oko 11 miliona američkih dolara.¹²⁸

Jake strane specijalnih organa za nadzor policije su njihov fokus na ponašanje policije i njihova mogućnost da smeste korupciju u policiji u širi okvir policijskog delovanja, prepoznajući gde se pojavljuju obrasci korupcije i drugih oblika zloupotrebe, kao što je kršenje ljudskih prava. Međutim, često ovi specijalni organi nemaju dovoljno resursa da se fokusiraju na korupciju u policiji, jer su preokupirani drugim problemima, kao što su istrage povodom prekomerne i nepotrebne upotrebe sile. Ovo je naročito slučaj ukoliko mandat organa za nadzor uključuje i tužbe od strane građana. Procesuiranje i vođenje istrage povodom tužbi građana zahtevaju veliki broj resursa i mogu da umanje mogućnost za vođenje istraga povodom *inter alia* korumpiranog ponašanja.

4.6.1. Preporuke za specijalne organe spoljašnjeg nadzora

Ne postoji tačan odgovor na pitanje koji je model za borbu protiv korupcije najuspešniji; u idealnom slučaju zemlja treba da ima oba. Karakteristike koje čine uspešne organe za spoljašnji nadzor su institucionalna nezavisnost, dovoljno resursa i stručnih kadrova na polju koje istražuju i neophodna ovlašćenja kako bi mogli da istražuju delovanje policije.¹²⁹

- **Nezavisnost**

U Poglavlju 6 često se naglašava ogroman značaj nezavisnosti organa za nadzor, nezavisnost u odnosu na policiju i na političko uplitanje. Naredni predlozi su predlozi za uređenje institucija koji jačaju nezavisnost organa za nadzor:

Članstvo. Nezavisnost institucije za nadzor može da se ojača ako među svoje članove ne uključuje pripadnike policije i ukoliko su članovi imenovani na demokratski način. Kada policija pomaže ili su bivši

policajci dodeljeni antikorupcijskom organu ili organu za nadzor policije, treba da se preduzmu dodatne mere opreza kako bi se osiguralo da nezavisnost te institucije nije kompromitovana. Na primer, institucija za nadzor može da zatraži da te osobe ne rade na slučajevima koji potiču sa područja na kojima su oni radili kao policajci. Takođe, dobro je da se u organu za nadzor ne zapošljavaju osobe iz vladinih službi,¹³⁰ a za članove institucije za nadzor da imaju fiksno trajanje članstva; uz ovo treba da postoje i jasni propisi koji se odnose na osnove zbog kojih član može da bude otpušten, kao i procedure koje se na to odnose. Ove mere su od krucijalnog značaja za očuvanje nezavisnosti onih koji vrše nadzor, jer sprečavaju izvršnu vlast da koristi pretnje o otpuštanju protiv onih koji vrše nadzor, da ometa ili da utiče na istragu.

Resursi. Finansiranje treba da se vrši putem demokratskih kanala i fondom treba nezavisno da upravlja organ za nadzor. Obezbeđivanje dovoljnog broja sredstava ovom organu, treba da predstavlja pravnu obavezu. U idealnom slučaju, parlament treba da odobri budžet, a onda da njim upravlja organ za nadzor bez daljeg uplitanja izvršne vlasti.¹³¹ Ovo je od najvećeg značaja kako bi se osiguralo da istrage ne budu kompromitovane intervencijama izvršne vlasti ili policije, a u vezi sa budžetom, npr. izvršna vlast da povuče sredstva kako bi otežalo instituciji za nadzor da nastavi svoje istrage.

- **Ovlašćenja**

Kako bi bili uspešni, organi za nadzor treba da imaju dovoljna i tačno određena ovlašćenja za vođenje istrage.¹³² Delotvorna ovlašćenja sastoje se od sledećeg:

Ovlašćenje za vođenje istrage. Dodeljivanjem ovog ovlašćenja organima za nadzor policije, jača se njihova mogućnost da sprovedu antikorupcijsku politiku, što ih čini uspešnijim.

Pristup informacijama. Organi za nadzor treba da imaju pristup svim informacijama koje su neophodne za ispunjavanje njihovog mandata. Ovo je neophodno institucijama za nadzor da bi mogle uspešno da procenjuju delovanje policije i da daju obavezujuće predloge.¹³³

- **Izveštavanje i transparentnost**

Uspešni organi za nadzor treba da su vidljivi i dostupni javnosti. Treba redovno da vode evidenciju o svojim aktivnostima i statusima svojih istraga, i da je objavljuju. Ovo omogućava da organ za nadzor funkcioniše u skladu sa svojim mandatom i pomaže u obelodanjivanju otkrivene korupcije. Naredne preporuke stvorene su kako bi se povećala transparentnost organa za nadzor i kako bi se ojačalo njihovo izveštavanje.

Redovno izveštavanje. Izveštavanje treba da se dešava učestalo i mora da bude sveobuhvatno. Organ treba najmanje jednom ili dva puta godišnje da objavi izveštaj sa detaljima njegovih aktivnosti i nalaza. Takođe, treba da se angažuju i komunikacijske strategije kao što je održavanje sajta i organizuju tečajevi obuke i podizanja svesti.¹³⁴

Revizorske informacije. Organ za nadzor treba da pokaže svoju transparentnost tako što će revizorske informacije, kao što su njihov godišnji budžet i troškovi, učiniti dostupnim javnosti.¹³⁵

4.7. Organizacije civilnog društva i mediji

Civilno društvo obuhvata sve organizacije, institucije i pojedince koji ne rade za vladu ili privatno preduzeće. Ova definicija uključuje nevladine organizacije (NVO), registrovane humanitarne organizacije, fakultete ekspertske organizacije i institucije, grupe građana, organizacije verskog tipa, profesionalna udruženja i društvene pokrete. Mediji mogu da budu i specijalna kategorija civilnog društva i privatno preduzeće, u zavisnosti od njihovog institucionalnog mandata. Neki mediji postoje zbog profita, a neki zbog dobrobiti javnosti, iako će svi mediji naglasiti svoju važnu ulogu kontrole u odnosu na vladu. I civilno društvo i mediji imaju fundamentalan značaj u razotkrivanju korupcije tamo gde se ona pojavljuje, i u podsticanju stručnosti na polju sprečavanja korupcije.

Priroda korupcije čini je teškom za otkrivanje.¹³⁶ Na primer, oni koji daju mito ne žele da obelodane činjenicu da su učestvovali u korupciji jer se boje posledica kao što je osuđivanje zbog podmićivanja, jer se boje odmazde zakona ili jer su dali mito kako bi izbegli težu kaznu kao što je zatvor i zadovoljni su rezultatom. Uz to, zbog tajne prirode korupcije, retkost je pronaći treću stranu u svojstvu svedoka. Ako se slučaj korupcije ne prijavi, ne može se njime baviti na adekvatan način. Upravo iz ovog razloga su snažne građanske organizacije i nezavisni mediji koji mogu da objavljuju i istražuju slučajeve korupcije, od tako vitalnog značaja. I organizacije civilnog društva i mediji su ključni faktori u eliminisanju sistemske korupcije u javnim institucijama.¹³⁷

4.7.1. Uloga civilnog društva

Organizacije civilnog društva koriste resurse javnosti van formalnih državnih institucija. Onda te grupe ljudi mogu da koriste kombinovane resurse kako bi zagovarali ono u šta snažno veruju, kao što je na primer borba protiv korupcije. Jake organizacije civilnog društva mogu da koordiniraju želje velikog broja ljudi i da iskoriste svoje pozicije kako bi izvršili pritisak na političare. Mogu da iskoriste kombinovana iskustva svojih članova kako bi na kritičan način analizirali antikorupcijsku politiku i predlagali izvesna poboljšanja ili izmene. Još jedna prednost civilnog društva je to što može da organizuje resurse javnosti na međunarodnom nivou izvan državnih granica. Međunarodni karakter civilnog društva znači da tamo gde su domaće društvene institucije slabe, spoljna civilna društva mogu da podrže domaće grupe u bavljenju neophodnim reformama.¹³⁸

Primer 5: Antikorupcijska organizacija civilnog društva – Transparensi Internešnal (eng. Transparency International - TI)

TI je osnovana 1993. i sada je globalna organizacija civilnog društva, posvećena borbi protiv korupcije. Razvila je globalnu mrežu nacionalnih filijala koje rade na promovisanju transparentnosti u javnim i privatnim organizacijama kako bi smanjile rasprostranjenost korupcije.

TI je hvaljena zbog zalaganja za stavljanje antikorupcije na globalni dnevni red, dajući antikorupciji centralno mesto u politici poslovanja Svetske banke, UN-a i Međunarodnog monetarnog fonda.

TI je pomogla u formulisanju Konvencije UN-a protiv korupcije i Konvencije Afričke Unije o sprečavanju i borbi protiv korupcije. Tesno je bila povezana i sa formiranjem OECD-ove Konvencije protiv davanja mita.

Pošto termin „civilno društvo“ obuhvata tako širok niz učesnika, teško je sažeti njihove osnovne funkcije. Civilno društvo obavlja mnoge stvari, i od zemlje do zemlje njegove uloge se razlikuju. Poglavlje 6 ističe četiri ključna polja delovanja koja doprinose borbi protiv korupcije u policiji.

1. *Izgrađivanje mogućnosti i razmene znanja.* Organizacije civilnog društva imaju posebna umeća i specijalističku stručnost koje mogu da budu od koristi u sprečavanju i otkrivanju korupcije. Iz ovog razloga, ostalim organima za spoljašnji nadzor često je od koristi saradnja sa organizacijama civilnog društva u cilju izgradnje umeća, razmene znanja i dobrih praksi delovanja. Na primer, Altus (www.altus.com) je savez akademskih centara i priznatih nevladinih organizacija sa pet kontinenata. On pruža platformu za širenje znanja o bezbednosti i pravdi, međukulturnih istraživačkih metoda i načina za antikorupcijsko delovanje. Altusov glavni cilj je da nevladinim organizacijama širom sveta pruži bitne informacije kako bi one mogle uspešnije da sarađuju sa vladama i igraju značajniju ulogu u oblikovanju rešenja koja se odnose na nepravdu, a zasnivaju se na pravima.¹³⁹ Uz to, razne organizacije koje se bave borbom protiv korupcije i zaštitom ljudskih prava i akademske institucije napravile su i priručnike i smernice – kao što su ova Uputstva – koji izvlače srž stručnih znanja o odgovornosti policije i antikorupciji.¹⁴⁰
2. *Podizanje svesti.* Međunarodne nevladine organizacije kao što su Amnesty Internešnal (eng. Amnesty International) i Hjuman Rajts Voč (eng. Human Rights Watch) radeći sa domaćim grupama mnogo godina su se fokusirale na nezakonito postupanje u policiji. Jedna strategija je pisanje izveštaja koji se šalju telima UN-a kako bi se zabeležile činjenice i dovele u pitanje vladine verzije događaja koje su predstavljene odborima koji nadziru sprovođenje sporazma.¹⁴¹ Nvladine organizacije imaju priliku da formiraju međunarodne i nacionalne koalicije, ohrabrujući vlade da donose i sprovedu delotvorne antikorupcijske zakone, politiku i programe.¹⁴² Organizacije civilnog društva takođe mogu i da „imenuju i postide“ korumpirane zvaničnike, naglašavajući njihovo neprimereno postupanje i zalažući se za ispravljanje nanete štete. Ovo može da izazove sramoćenje na međunarodnom nivou, a na domaćem terenu to može da motiviše javnost da primora svoje izabrane predstavnike da deluju.
3. *Pokretanje izvršne vlasti, parlamenta ili sudstva na delovanje.* Nekada je dovoljno samo otkrivanje korupcije da vlada bude primorana na delovanje. Kada organizacije civilnog društva imenuju i izlože sramoti korumpirane zvaničnike ili sprovedu kampanje za podizanje svesti o problemu korupcije u policiji, mogu da ubrzaju javne istrage. Najspektakularniji slučajevi su oni u kojima su korumpirane birokrate ili ljudi na položaju optuženi, procesuirani ili prisiljeni da daju ostavke na svoje poslove, nakon što su u javnosti njihova dela razotkrivena. U zemljama sa posebno snažnim institucijama civilnog društva i sa slobodnim pristupom informacijama, političari mogu pokušati da izvrše reformu institucija pre nego što se optužbe objave, na osnovu pretpostavke da nezakonito postupanje ne može uspešno da se prikrije.¹⁴³
4. *Pokretanje javne rasprave.* Neka pitanja koja se odnose na korupciju u policiji nemaju samo jedan tačan odgovor, i svako društvo treba da odredi kako želi da reši problem. Na primer, prava ravnoteža između operativne nezavisnosti policije i demokratske kontrole može da se razlikuje od zemlje do zemlje u zavisnosti od istorijskog iskustva rada policije. Civilno društvo može da predstavi platforme na kojima može da se vodi rasprava o ovim delikatnim pitanjima, kao što su akademske konferencije, časopisi i žurnali, ili publikacije nevladinih organizacija i drugih zainteresovanih strana.

4.7.2. Uloga medija

Mediji su posebna vrsta organizacije civilnog društva – posvećena otkrivanju informacija i njihovom objavljivanju. U istorijskom kontekstu mediji su igrali veoma važnu ulogu u otkrivanju korupcije u policiji i u zalaganju za reforme. Otkrića medija doprinela su pokretanju Molen komisije u Njujorku, a mediji su često u prvim redovima kada je u pitanju razotkrivanje korupcije. Na ovaj način, imaju simbiotičku vezu sa ostalim institucijama za spoljašnji nadzor. Takođe, mediji su važni i zbog naglašavanja poruke organa za nadzor i istražnih organa, kao što je to bio slučaj kada je Njujork Tajmz (eng. the *New York Times*) pisao o Molen istrazi, i tako javnosti prosleđivao nalaze te istrage.¹⁴⁴

Mediji mogu da budu privatni i da posluju zbog ostvarivanja dobiti, kao što je to slučaj sa većinom novinskih kuća i TV stanica, ili mogu da budu javni i da posluju kao neprofitna organizacija, kao što je slučaj sa Bibisijem (eng. BBC) u UK-u i Nacionalnim javnim radijom (eng. National Public Radio) u SAD-u. Nema jedinstvenog odgovora na pitanje da li su bolji javni ili privatni mediji, jer obe vrste imaju svoje jake i slabe strane. Kod privatnih medija, lakše je obezbediti njihovu nezavisnost u odnosu na manipulaciju vlade, ali mogu da budu podložni privatnim poslovnim interesima ili investitorima, i mogu da budu destimulisani za trošenje novca na visokokvalitetno istraživačko novinarstvo ukoliko je prodaja zabave profitabilnija.¹⁴⁵ Privatni mediji mogu na svom raspolaganju da imaju više resursa koji im omogućavaju visokokvalitetno istraživačko novinarstvo. Neprofitne medijske organizacije imaju tu prednost što njihov organizacioni mandat može da bude održavanje javnosti informisanom; stoga će oni da se fokusiraju na pitanja od javnog interesa. Međutim, ako medije finansira javnost postoji rizik od toga da se vlade mešaju u sadržaj vesti. Uopšteno, najvažnija karakteristika medija bilo koje zemlje, je to da treba da ih ima mnogo i da budu raznoliki, a vlasništvo treba da bude podeljeno. Koncentracija vlasništva u medijima može da stvori priliku za zloupotrebu ili da dovede do izneveravanja poverenja javnosti.

4.7.3. Izazovi

I pripadnici civilnog društva i novinari mogu da se suoče sa poteškoćama i opasnostima prilikom rada na otkrivanju korupcije u policiji. Aktivisti nevladinih organizacija koji kritikuju policiju mogu da se suoče sa maltretiranjem ili čak hapšenjem. Na Jamajci, na primer, oni koji su se zalagali za ljudska prava optuženi su za nezakonito mešanje, okarakterisani kao neprijatelji i opisani kao kriminalci, a sve od strane državnih zvaničnika.¹⁴⁶ U Kameranu, nevladinim organizacijama uskraćivano je pravo na rad i povremeno su zabranjivane dekretom.¹⁴⁷ Iz ovog razloga, rad pripadnika civilnog društva može da bude opasan u društvima u kojima vladavina prava nije čvrsto uspostavljena ili se rutinski krše građanske slobode.

Druga prepreka može da bude uskraćivanje informacija. Pošto članovi civilnog društva često nemaju službeni položaj, policija može da se, da bi se zaustavilo ispitivanje njihovog delovanja, pozove na poverljivost informacija ili na državnu tajnu.¹⁴⁸

Novinari se suočavaju sa sličnim preprekama kada pokušavaju da istraže korupciju u policiji. Prvenstveno, postoji rizik da novinari mogu da budu odvraceni od istrage fizičkim zastrašivanjem od strane policije. Na primer, nevladina organizacija Reporteri bez granica kaže da je u Meksiku „za medije veoma opasna situacija, naročito za lokalne medije, ukoliko pokušaju da pokriju navode o korupciji u vladi, tajne dogovore sa krijumčarima droge ili kršenje ljudskih prava od strane policije ili oružanih snaga i... od 2000. godine, šezdeset i jedan novinar u Meksiku je ubijen, a devet ih je „nestalo“.¹⁴⁹

Drugi problem je to što reporteri često sarađuju sa policijom i zavise od policajaca u smislu dobijanja informacija o slučajevima i navoda za svoje priče, pa bi mogli da se identifikuju sa policajcima, a to da ih sprečava u pisanju članaka koji kritikuju ponašanje policije.¹⁵⁰ Štaviše, ako ovi novinari ipak i napišu priče koje kritikuju policiju, profesionalno to može da bude štetno po njih, ukoliko policajci u budućnosti odbiju da sarađuju sa njima. Ova strategija, poznata kao „regulisanje pristupa“, podrazumeva da policija novinarima koji predstavljaju rad policije u dobrom svetlu daje naročito dobre „ekskluzive“, a kažnjava kritički nastrojene novinare uskraćujući im intervjue i informacije.

Treći problem sa kojima se suočavaju novinari je zaštita njihovih poverljivih izvora. Zemlje bez snažne pravne zaštite koja omogućava novinarima da sakriju svoje poverljive izvore, predstavljaju prepreku jakom novinarstvu iz dva razloga: 1) reporteri rizikuju da budu primorani na svedočenje, ili uhapšeni ukoliko odbiju da otkriju svoje izvore; i 2) novinari će imati poteškoće da ubede izvore da istupe sa informacijama ukoliko ne može da im se garantuje anonimnost.

Primer 6: Mediji i široko rasprostranjena korupcija – slučaj Vladimiro Montesinos Toresa u Peru

1990-ih Peruom je, po nalogu predsednika Alberta Fudžimorija, upravljao direktor njegove tajne policije, Vladimiro Montesinos Tores. Montesinos je razvio jedan od najrazvijenijih sistema podmićivanja ikada zabeleženih. Njegov cilj je bio da u potpunosti podrije funkcionisanje peruanske demokratije.

Montesinos je sistematski podmićivao policiju, sudstvo, medije i bilo koga ko bi mu se usprotivio. Koristio je tajne fondove, kroz kanale vojnog budžeta, a kako bi točkove svoje razrađene mašinerije održavao podmazanim. Ono što je izuzetno je to što je Montesinos, svaki put kada bi podmitio nekog, snimao tu transakciju video kamerom. Uz toliko podmićivanje, bio mu je potreban računovodstveni sistem kako bi imao uvida u to gde je otišao novac, a ovo se pokazalo i delotvornim. Ekonomisti sa Stenforda, Džon Mekmilan i Pablo Zoido, pregledali su te kasete i analizirali troškove podmićivanja nastalih na osnovu ovlašćenja direktora policije. Na kraju, Montesinos nije bio dovoljno temeljan, i nakon što je procureo snimak podmićivanja koji je objavljen na poslednjem nezavisnom mediju, ubrzan je pad vlade. Mekmilan i Zoido pišu:¹⁵¹

Samo tri i po meseca nakon izbora Fudžimorova vlada je pala, a nakon što je na televiziji objavljen jedan od Montesiniovih snimaka. Video se Montesino kako političaru opozicije, Albertu Kouriju, plaća 15.000 američkih dolara mesečno da promeni stranu i podrži predsednika. Nakon toga emitovane su i ostale kasete, koje su postale jedan poseban oblik peruanskog rijaliti programa. Te kasete, koje su nazvane vladivideoz, otkrile su opseg delovanja Vladimiroa Montesinosa. Prikazivale su ga, na primer, kako nudi Alipiu Montes de Oki, sudiji Vrhovnog suda, predsedavanje Nacionalnim izbornim odborom plus dodatnih 10.000 dolara plate mesečno, zdravstveno osiguranje, i lično obezbeđenje; kako podmićuje Ernesto Gamaru, člana kongresnog odbora koji je istraživao Montesinosove izvore novca, da preusmeri istragu sa njega; i kako uverava vlasnika Lučetija, čileanske kompanije za proizvodnju testenine, u, za njega, povoljnu presudu u sudskoj parnici oko izgradnje fabrike.

Da tako razrađen sistem može da se poništi uz pomoć jednog medija koji je objavio dokaze o korupciji, je činjenica koja predstavlja dokaz o moći slobodnih medija.

4.7.4. Preporuke za civilno društvo

Ako se uzme u obzir da civilno društvo uključuje različite aktere, teško je sumirati osnovne preporuke. Veći deo pravne zaštite koja čini osnovu za snažno civilno društvo, je odbrana osnovnih građanskih sloboda kao što je pravo na slobodu izražavanja, slobodu verovanja, slobodu udruživanja i zaštitu od proizvoljnog hapšenja i zatvaranja. Pravne odredbe koje uvećavaju prava javnosti na dostupnost informacija, kao što su zakoni o informisanju, takođe pomažu organizacijama civilnog društva u obavljanju njihove uloge nadzora. Postoji nekoliko aktivnosti koje nevladine organizacije mogu da preduzmu kako bi ojačale proces nadgledanja policije.

- Organizacije civilnog društva često jačaju zahvaljujući sve većem broju učesnika, a formiranje mreže nevladinih organizacija ili velikih saveza profesionalnih udruženja može da pomogne u naglašavanju poruke jedne nevladine organizacije širom mreže. Ovo može da pojača pritisak učesnika civilnog društva na izabrane političke zvaničnike i na policiju.
- Organizacije civilnog društva mogu da iskoriste svoju stručnost za tumačenje i prevođenje složenih policijskih aktivnosti ili tehničkih dokumenata široj javnosti, i na taj način povećaju angažovanje javnosti u policijskim aktivnostima.
- Gdegod je to moguće, organizacije civilnog društva treba da nastoje da budu konsultovane u vezi sa pitanjima koja se odnose na interakciju policije i zajednice u okviru koje ta policija obavlja svoj rad. Štaviše, policija treba da nastoji da se redovno konsultuje sa civilnim društvom na nivou zajednice, jer ovo i jača demokratski nadzor i doprinosi radu policije.¹⁵²
- Zakonodavci i oni koji vrše nadzor treba da konsultuju one učesnike civilnog društva koji imaju potrebnu stručnost.

Osnovni princip za izbegavanje kooptiranja novinara od strane policije je strogo pridržavanje profesionalnog načina ponašanja od strane novinara, a kada su u pitanju njihovi izvori. Novinari treba da se pridržavaju politike kojom se izvorima garantuje anonimnost, samo ukoliko su ispunjeni kriterijumi na osnovu kojih bi otkrivanje njihovog identiteta predstavljalo lični ili profesionalni rizik. Novinari ne treba da ispune zahteve za anonimnost zvaničnicima koji žele da iskažu mišljenja iza kojih ne žele da stanu, niti da prihvate nezvanične pozadine priče koje pomažu u oblikovanju njihovog shvatanja te priče. Jasna pravila koja se odnose na garantovanje anonimnosti znače da važni izvori i uzbunjivači mogu da budu sigurni da su zaštićeni, ali policajci će ređe pronaći novinske članke koji naginju na njihovu stranu.

Postoji nekoliko ključnih zakona i institucionalnih uređenja koji doprinose funkcionisanju slobodnih i delotvornih medija koji mogu da doprinesu antikorupciji.¹⁵³

- Jaki zakoni protiv cenzure i zakoni koji se odnose na slobodu izražavanja.
- Jaki zakoni protiv trustova, koji sprečavaju da vlasništvo nad medijima bude skoncentrisano na nekolicinu ljudi.
- Nepostojanje licenciranja ili drugih restrikcija u vezi sa ulaskom na polje novinarstva ili u vezi sa formiranjem nove medijske kuće. Zahtev da novinari steknu licence kako bi uspešno radili, funkcioniše kao mehanizam za kontrolu medijskog sadržaja, s obzirom na to da se kritički nastrojenim novinarima može uskratiti licenca.
- Novinari treba strogo da se pridržavaju pravila ponašanja u vezi sa anonimnošću izvora.
- Treba da postoje jasni pravni standardi koji se odnose na poverljivost novinarskih izvora.

- Policija treba da održava konferencije za novinare i da informiše javnost o svojim aktivnostima u onoj meri u kojoj je to u skladu sa operativnom bezbednošću.

4.8. Ad hoc istražni organi

Organi koji procenjuju ili istražuju određene događaje, delovanje ili politiku, poznati su kao istražni organi ili istražne komisije.¹⁵⁴ Istražni organi ne samo da istražuju šta se desilo u prošlosti, već se od njih često traži i da daju preporuke o izmeni politike, praksi ili institucija kako bi se sprečilo ponovno pojavljivanje utvrđenih problema. Proteklih četrdeset godina obavljene su brojne istrage u vezi sa korupcijom u policiji. Uglavnom su pokretane kao odgovor na optužbe građana, medija ili same policije.

Istražni organi se uglavnom formiraju na fiksni period i imaju tačno određen metod. Često imaju velika ovlašćenja koja se odnose na prikupljanje informacija koje su im neophodne za rad, uključujući i ovlašćenje za izdavanje sudskih naloga i obavljanje saslušanja svedoka pod zakletvom. Istražni organi uglavnom imaju pravo na pomoć od policijskih rukovodilaca, a za obezbeđivanje saradnje sa osobama od značaja za tok istrage. Istražni organi koji istražuju korupciju u policiji prikupljaju informacije od brojnih zainteresovanih strana, uključujući i članove policije (često uključujući i uzbunjivače i članove policije koji su učestvovali u korupciji), građane (u mnogim slučajevima ovo uključuje i kriminalce koji su se okoristili policijskom korupcijom), organizacije civilnog društva i medije.

Najčešće su istrage sprovodile komisije koje je imenovala nacionalna ili regionalna izvršna vlast; međutim, bilo je i sudskih i parlamentarnih istraga koje su se bavile korupcijom u policiji. Bez obzira na vrstu istrage, njih vode osobe koje trenutno nisu zaposlene u policiji. Videti Poglavlje 7.

4.8.1. Uloga ad hoc istražnih organa

Funkcije *ad hoc* istražnih organa zavise od toga koje ga je telo osnovalo, koji mu je mandat i kakva ovlašćenja poseduje. Istražni organi koji se bave korupcijom u policiji obavljaju tri opšte funkcije koje doprinose spoljašnjem nadzoru policije:

Glavna uloga istraga korupcije u policiji je *utvrđivanje obrazaca korupcije*, kao i faktora koji doprinose korupciji u policiji. Istražni organi se uglavnom fokusiraju na sistemsku korupciju; obično se ne fokusiraju na pojedinačne slučajeve, osim ako oni ne ilustruju trend šireg korupcijskog ponašanja.

Pošto istražni organi obično ne istražuju pojedinačne slučajeve i nemaju ovlašćenja da krivično gone članove policije za koje se sumnja da su umešani u korupciju, neki od njih mogu da *preporučuju javnim tužiocima da sprovedu istragu* o delovanju određenih policajaca.¹⁵⁵

Objavljujući nalaze svojih istraga, istražni organi *podizaju svest o problemu korupcije* u policiji. Ovo osigurava da organizacije civilnog društva, mediji i javnost zadrže interes za borbu protiv korupcije, i da se izvrši pritisak na izvršnu vlast i njihove izabrane predstavnike da preduzmu mere za sprečavanje korupcije.

4.8.2. Izazovi

Često nakon istrage i preporuka istražnih organa policijske službe izvrše unutrašnje promene. Izazov je osigurati da nalazi i preporuke istražnih organa imaju dugotrajan uticaj na korupciju u policiji.¹⁵⁶ Molenova komisija (koja je ispitivala korupciju u njujorškoj policiji) i drugi istražni organi u UK-u, SAD-u i Australiji, težili su da obezbede dugotrajan uticaj na borbu protiv korupcije u policiji predlažući stvaranje stalnih spoljašnjih organa za nadzor u cilju sprečavanja i istraživanja korupcije u policiji.

4.8.3. Preporuke za ad hoc istražne organe

Ad hoc istrage su po samoj svojoj prirodi posebne za date okolnosti. Međutim, ipak postoji nekoliko opštih preporuka:

- Ad hoc istražni organi treba da imaju dovoljno istražnih ovlašćenja, uključujući nezavisne istražitelje i ovlašćenje za izdavanje sudskih poziva.
- Ad hoc istražni organi treba da izaberu istražitelje koji nisu lojalni odeljenju koje istražuju, koji nemaju sukob interesa i koji su nezavisni u odnosu na politički uticaj.
- U idealnom slučaju, ad hoc istražni organi treba da budu u stanju da donose obavezujuće preporuke ili da budu deo reformskih procedura koje je istraga ubrzala.¹⁵⁷
- Ad hoc istražni organi treba da imaju širok mandat kako bi mogli da rade na suzbijanju korupcije. Za uspeh Molenove komisije delom je zaslužna i mogućnost komisije da istražuje korupciju na svakom području Njujorka i na svakom nivou. Došlo se do zaključka da je jedan od nedostataka prethodne antikorupcijske istrage bio sužen opseg istrage, sveden na određene policajce ili jedinice.¹⁵⁸
- U idealnom slučaju trebalo bi da postoji pravna osnova za javne istražne organe, koja tačno određuje njihova ovlašćenja i procedure.

5

Zaključci – Poglavlje 6

Ovo poglavlje procenjuje osnovne organe uključene u spoljašnju kontrolu i nadzor policije. Namera je da se istakne ključni značaj svih institucija za spoljašnji nadzor u borbi protiv korupcije u policiji, i da ilustruje da se njihove uloge dopunjavaju u nadziranju policije. Cilj je da se ponudi praktičan savet o tome kako se vrši, i kako može da se vrši, spoljašnji nadzor. Spoljašnji nadzor i kontrola ne samo da unapređuju poštovanje vladavine prava i ljudskih prava, već i povećavaju efikasnost i uspešnost policije, jer mogu da rade uz poverenje i poštovanje javnosti kojoj služe.



7 POGLAVLJE

Istraga

■ Gerard Šnel

1

Uvod u Poglavlje 7

Poglavlje 7 bavi se istragom korupcije u policiji. Ispituje kako dobro strukturirana istraga može da pomogne u krivičnom gonjenju neetičkog postupanja. Razmatra zahteve spoljašnjih i unutrašnjih istražnih organa i izazove koje predstavlja osećanje saborništva među kolegama policajcima, kao i značaj razvijanja istražnih strategija. Ovo poglavlje daje i teorijski okvir i, koristeći primere iz realnog života, služi kao praktičan vodič.

Takođe, ovo poglavlje daje okvir za kategorizaciju različitih oblika korupcije u policiji i objašnjava različite istražne strategije koje mogu da se koriste, i pruža propratne informacije o istragama – uključujući i sedam zlatnih pitanja – kao i neke principe koji treba da se poštuju u rukovođenju istragom. Nekoliko primera uspešnih antikorupcijskih organa predstavljeno je u cilju razmatranja.

Korupcija može da se desi na svim nivoima društva, ali će to uticati različito na vladu, preduzeća i civilno društvo. U uspešnoj istrazi korupcije u policiji važan je kontekst. Ovo poglavlje nudi praktične modele i preporuke i njihovu primenu u određenom kontekstu.

1.1. Šta je istraga?

Istraga je proces ispitivanja činjenica koje se odnose na krivična dela i drugo neprimereno postupanje, a koje su izvršili policajci. Istraga uključuje ispitivanje postupaka policijske službe nakon optužbe o navodnom neprimerenom postupanju policije, a svrha je otkrivanje osnovanosti optužbe. Istrage policije ili (nezavisnih) antikorupcijskih organa mogu da se pokrenu na osnovu optužbi koje je podnela ili javnost ili policajci, a oni mogu da budu ili učesnici ili svedoci korupcije. Mehanizmi unutrašnje kontrole (videti Poglavlje 5) i proaktivna istraga, takođe mogu da pokrenu proces istrage.

Poglavlje 7 ističe karakteristike istražne strategije. *Istražna strategija* je način da se prikupe dokazi koji će da potvrde optužbe ili da utvrde njihovu neosnovanost. Strategije bi mogle da utvrde načine prikupljanja informacija. Strategija je dobro razvijen pristup određenom problemu i definiše tok istrage. To je više od upotrebe jedne istražne metode: to je kombinacija razmatranja prilika kao i ograničenja, obaveza i rizika; a kao rezultat ovih razmatranja, definiše se način da se reši određeni slučaj.¹⁵⁹ Strategija je način da se očuvaju transparentnost, primeren proces, i pošteno postupanje.

Veze sa ostalim poglavljima

Određene teme koje su razmatrane u ovom poglavlju detaljnije su obrađene u drugim poglavljima:

Poglavlje 1 pruža dodatne informacije o različitim oblicima korupcije;

Poglavlje 4 bavi se postupanjem policajca koje ne može da se smatra korupcijom, ali se njim mora pozabaviti jer narušava pravila etičkog postupanja; a teme Poglavlja 5 i 6, unutrašnja i spoljašnja kontrola, povezane su sa Poglavljem 7, jer kontrola može da pruži elemente koji vode istražni proces.

Dodatne informacija možete pronaći u Poglavlju 3.

U tekstu će se ukazivati na određene veze.

2

Zašto je istraga važna u borbi protiv korupcije?

Ovaj deo ističe razloge zbog kojih je istraga dela koje su počinili članovi policije važna za sprečavanje i smanjenje korupcije.

2.1. Policiji mora da se veruje

Da bi bila uspešna, policija mora da zadobije poverenje javnosti. Korupcija u policiji je destruktivna za poverenje. Istraga prestupa i zloupotreba koje su počinili policajci je uslov za uspostavljanje poverenja javnosti u policiju.

Bavljenje problemom korupcije u policiji je od fundamentalnog značaja, jer policijske aktivnosti daju mnogo prilika za korupciju. Policajci mogu da ne iskoriste informacije u svrhe kojima su namenjene i da ih iskoriste za ucenjivanje ljudi, itd. Informacije o krivičnim delima mogu da se „prikriju“ kako bi se pomoglo počinioćima. Fizička kontrola osumnjičenih, takođe može da bude izvor zloupotrebe položaja.

U većim razmerama, korupcija u policiji može direktno da utiče na ekonomski razvoj a kroz nelegalno „oporezivanje“ malih privrednih ili sobračajnih preduzeća, gotovo isto kao i mafijaška organizacija.¹⁶⁰ Takođe, ovo ima i negativan uticaj na strana ulaganja.

2.2. Kriminalci imaju interes u tome da navedu policajce na korupciju

Istraživanja pokazuju da je značajna korupcija u policiji uslov za razvoj organizovanog kriminala velikih razmera.¹⁶¹ Kriminalne organizacije imaju ozbiljan interes da navedu policajce na korupciju, a s obzirom na jedinstven položaj koji zauzimaju: njihov pristup poverljivim informacijama i njihovu sposobnost da zaštite nezakonito poslovanje kao što je prostitucija, trgovina drogom, pornografija i tako dalje.

U odnosu između korupcije u policiji i organizovanog kriminala, iznos novca koji je u igri za kriminalce je veliki, dok korumpirani policajci za svoju saradnju dobijaju samo male iznose. Za ove relativno male sume novca, policajci, na primer, otvaraju kapiju tamo gde ona treba da bude zatvorena, štite javne kuće umesto da ih zatvaraju i štite transport droge. Ovakvo delovanje (ili izostanak delovanja) pomaže kriminalnim delatnostima. Nemaju samo kriminalci interes da navedu policajce na korupciju; teroristi, političari, vojni diktatori, itd., svi imaju svoju motivaciju za korumpiranje policajaca u određene svrhe.

Primer 1: „Mafijaški policajci“

2006. dvojica penzionisanih njujorških detektiva, Lui Epolito i Stiven Karakapa, osuđeni su za krivična dela koja su činili od 1979. do 2005. Živeli su dvostruke živote, kao doušnici i plaćene ubice za mafijašku porodicu Lukeze i mafijaškog bosa Antonija „Gespajp“ (gasovodna cev) Kasoa. Ova dvojica detektiva su osuđena zbog osam ubistava. Par je dobijao 4 000 američkih dolara mesečno za pribavljanje informacija, uz uplate i do 75 000 američkih dolara za ubistva. Ostale optužbe su uključivale pranje novca, kidnapovanje i ometanje pravde. U jednom slučaju otkriveno je da je ovaj duo pružio pogrešne informacije o meti što je dovelo do smrti nevinog čoveka. Upozoravali su mafiju na policijske doušnike i jednom prilikom uhapsili su člana mafije, a onda ga vratili mafiji, koja ga je mučila i ubila. Ova dvojica takođe su osuđena i zbog trgovine metamfetaminima, dok su bili u penziji u Nevadi.

2.3. Priroda policije je okrenuta ka samozaštiti

Zatvorene organizacije kao što je policija razvijaju kulturu koja je po prirodi samozaštitna. Ova kultura može da se opiše kao takozvani *plavi kodeks* ili *plavi zid ćutanja*, što je nepisano pravilo među policajcima na osnovu kojeg se ne prijavljuju greške, neprimereno postupanje ili prestupi koje su počinile kolege. Ukoliko dođe do ispitivanja povodom slučaja neprimerenog postupanja koji uključuje drugog policajca, standardna procedura je pozivanje na neznanje. Ovaj mehanizam omogućava korupciju i predstavlja prepreku u sprovođenju istrage povodom takvog ponašanja. Policajci zavise jedni od drugih u smislu bezbednosti, i često rade u ekstremnim okolnostima, i bivaju suočeni sa nasiljem, siromaštvom i „tamnom stranom“ društva. Ovo stvara veliki pritisak za njih i razvija osećaj saborništva. Upravo je ovaj osećaj saborništva ono što ohrabruje čuvanje tajni među policajcima, koji, da bi zaštitili drugog policajca, lažu i okreću glavu na drugu stranu.

Uokvireni tekst br. 1: Kako rešiti problem plavog zida

Mere za rešavanje problema plavog zida u istragama koje se odnose na korupciju

- Prihvatiti da ovaj fenomen postoji: ne negirati ga.
- Naglasiti ličnu odgovornost.
- Nagraditi policajce koji ne postupaju u skladu sa ovom kulturom ponašanja
- Zaštititi policajce koji istupe sa informacijama o korupciji.

Ovaj fenomen ne treba potcenjivati: ima razoran efekat na uspešno sprovođenje istrage o korupciji. Plavi zid ćutanja potpomožu ova dva poimanja policajaca:

1. Policajci veruju da prijavljivanje korumpiranih policajaca neće automatski dovesti do presude ili oštrih mera protiv ovih policajaca. Postoje dobri razlozi za takvo uverenje; jer je teško pronaći slučajeve u kojima je istraga korupcije zaista i dovela do uspešnog pravnog delovanja. Ovo odvrća policajce od prijavljivanja slučajeva neprimerenog postupanja i pružanja dokaza.
2. Postoji snažno uverenje među policijom da će prijavljivanje korumpiranih kolega policajaca upropastiti njihove sopstvene karijere. Postoje dobri razlozi za takvo uverenje; postoje brojni primeri policajaca koji su izgubili izgleda za napredovanje u karijeri jer su prijavili slučajeve neprimerenog postupanja ili korupcije.¹⁶²

3

Kako istraga može da se integriše u borbu protiv korupcije i neetičkog postupanja?

Ovaj odeljak pruža operativni okvir koji može da pomogne policiji u borbi protiv korupcije i da razvije instrumente i mehanizme za istraživanje dela koje su počinili zaposleni u policiji. Treba preduzeti sledeće:

- Utvrditi vrstu korupcije.
- Razviti istražnu strategiju.
- Istražne tehnike.
- Rukovoditi procesom istrage.
- Donositi odluke u okviru istrage.
- Ulogu procesuiranja.
- Rešavati problema neprimerenog postupanja u policiji.

3.1. Utvrđivanje vrste korupcije

Razumevanje pojave korupcije je prvi korak u stvaranju strategija, mehanizama i procesa integracije istrage u borbu protiv korupcije i neetičkog postupanja. Istorijat i nivo razvoja policije u mnogome određuju pojavu korupcije.

Za istraživanje najteži oblici korupcije su oni koji su osnaženi ekonomskim i političkim principima. Ekonomski koncepti ponude i potražnje primenljivi su na nezakonito postupanje, gde korumpirani policajci deluju na osnovu prilike da profitiraju od ovih aktivnosti. Dugoročno gledano, ovo pomaže u stvaranju ekonomske mreže koja štiti i podržava nezakonite aktivnosti. Nelegalni poslovi imaju koristi od policajaca koji koriste prilike za sticanje lične koristi.

Oblici korupcije koji pogađaju ceo sudski sistem zahtevaju drugačije pristupe istrazi od onih slučajeva kada, na primer, policajac prihvati mito u toku redovne saobraćajne kontrole. Sistemski oblici korupcije (videti Poglavlje 2 i 6) traju decenijama i ne nestaju jednom kada reforme otpočinu. Zapravo, sistemska korupcija najverovatnije je u porastu u periodima tranzicije, kada kriminalci, lobiji i ostali koriste nestabilnu situaciju da ojačaju svoje poslove ili svoj uticaj. Za više o oblicima korupcije u policiji videti uokvireni tekst ispod.

Sistemska, organizovana korupcija je češća u zemljama u tranziciji i razvoju, nego u postkonfliktnim zemljama ili u zemljama u razvoju, gde je široko rasprostranjeno pojedinačno neprimereno postupanje i korupcija.

Uokvireni tekst br. 2: Oblici korupcije u politici

Korupcija u policiji javlja se u mnogim oblicima. U svrhu Poglavlja 7, treba razlikovati:

- *Klasične oblike korupcije* (mita), koje sprovode ili pojedinci ili grupe, kao što je podmićivanje ili bilo koji drugi oblik sticanja lične koristi.
- *Procesnu korupciju*, koja služi za uticanje na ishode istražnih i sudskih procesa.
- *Neprimereno postupanje*: devijantno ponašanje policajaca koje ne zadovoljava njihove materijalne potrebe direktno, ali je štetno za imidž rada policije, uključujući i unutrašnje nedolično postupanje.

Videti Poglavlje 1 za dodatna razmatranja o različitim oblicima korupcije.

3.2. Razvoj istražne strategije

Nekoliko faktora pomaže u razvijanju strategije za istragu korupcije u policiji. Nakon utvrđivanja vrste korupcije u policiji, razvijanje istražne strategije zahteva i analiziranje prirode utvrđenog oblika korupcije.

Postoje dve karakteristike na osnovu kojih korupcija može da se klasifikuje na način da to pomaže u razvijanju delotvornih istražnih strategija:¹⁶³ obim u kom je korupcija *organizovana* ili *obim njene rasprostranjenosti*.

Na najnižem nivou organizacionih tajnih dogovora, *neorganizovana* korupcija je poput trule jabuke u buretu. Nisu sve jabuke u buretu pokvarene. Ovu vrstu korupcije karakterišu pojedinačni neprimereni postupci koji nisu povezani sa ostalim kolegama. Najbolji način za borbu protiv neorganizovane korupcije je utvrditi ko su pojedinačni počinioci, a onda preduzeti mere na osnovu kojih će se otkriti dokazi na pojedinačnim osnovama. Na primer, policajac koji oda informacije kriminalnoj organizaciji iz baze podataka može za sobom na kompjuteru da ostavi digitalne tragove, kao što su informacije o tome da se ulogovao, podatke koji su povraćeni i tako dalje. Koncizna i brza tajna operacija fokusirana na pojedince može da bude delotvorna u ovom slučaju.

Na višem nivou, *neorganizovana korupcija koja je rasprostranjena* implicira širi obim korumpiranog delovanja usađenog u operativnu kulturu (sve ili većina jabuka su trule ili je „truo voćnjak“), ali još uvek na pojedinačnom nivou. Strategije za otkrivanje pojedinaca u okruženju u kom je korupcija široko rasprostranjena, su teže. Treba razviti strategije koje će izdvojiti trule jabuke a ostaviti one dobre, ili iskoristiti dobre jabuke za otkrivanje onih trulih.

Organizovana korupcija koja je rasprostranjena udaljava se od nasumičnog korupcijskog delovanja i odnosi se na planiranu i struktuisanu prirodu korupcije, i često uključuje sam rukovodilački vrh. U takvim slučajevima korupcija je toliko rasprostranjena da se samo bure može smatrati trulim. Ovo zahteva analizu odnosa, jer je moguće da neki od korumpiranih policajaca deluju u grupama i vrše krivična dela za istu kriminalnu organizaciju. Strategije za istraživanje ovakvih slučajeva podrazumevale bi programe za zaštitu svedoka i dugoročne tajne operacije.

Tri dodatna faktora¹⁶⁴ su od koristi kod određivanja strategije u istraživanju korupcije.

1. Broj uključenih policajaca.
 - Što je veći taj broj, to je teže sprovesti određene aktivnosti kao što su tajne operacije.
 - Što je veći broj, to je više „ušiju i očiju“ u organizaciji (teško je održati istragu tajnom).
 - Što je veći broj, to je veća šansa da će neki od osumnjičenih sarađivati sa istražnim timom.
2. Političko mešanje.
 - Zahteva dodatne mere kako bi se istraga zaštitila i očuvala.
 - Zahteva dodatne mere kako bi se osiguralo pošteno suđenje.
 - Predstavlja mogućnost da političari imaju izvore u okviru policije koji im otkrivaju važne informacije.
 - Zahteva adekvatan program zaštite svedoka.
3. Pažnja medija.
 - Svedoci i dokazi mogu da postanu manje korisni onda kada novinari otpočnu svoju istragu.
 - Svedoci mogu da se uplaše zbog medijske pažnje.
 - Uz dodatnu medijsku pažnju, slučaj može da postane političko pitanje.
 - Medijska pažnja može da pojača pritisak na istragu.

3.3. Istražne strategije

Nakon što se ispita priroda korupcije, mogu da se prate odgovarajuće strategije. Sledi neiscrpna lista istražnih strategija:

3.3.1. Istraživanje na osnovu obaveštajnih podataka

Većina istražnih strategija zasniva se na individualnom modelu korupcije. Cilj im je da utvrde i uhvate one policajce koji su pojedinačno počinili prestupe. Ovaj pristup ne razmatra obrasce i trendove u korupciji, i fokusiranjem na pojedince, pre nego na grupe ili mreže, postoji rizik da će biti upozoreni ostali koji su možda uključeni u korupciju.

Širi pristup je takozvano „pecanje“. U okviru ovog pristupa uvek se traže obrasci korupcije – uz fokusiranje na „organizovanje“ radije nego na „događaje“ – i cilj je utvrditi najveći mogući broj korumpiranih policajaca. Kao strategija, dozvoljava istražiteljima da odlože hapšenje dok se ne prikupi optimalan broj dokaza. Loša strana ove strategije je to, što osumnjičeni policajci vrše prestupe dok je istraga u toku, što nameće pitanja etičnosti.

3.3.2. Fokus istrage

„Strategije krivičnih istraga često su više fokusirane na samog počinioca nego na okruženje u kom se krivično delo desilo; a ovo se donosi i na istrage dela korupcije. Često je početna tačka istrage rezultat tužbe ili prikupljanja obaveštajnih podataka dobijenih od doušnika. Strategije istrage obično su koncentrisane na

počinioca, i istražiteljima je cilj da prikupe dokaze protiv osumnjičenog. Zbog tajne prirode korupcijskih dela , često je teško prikupiti dokaze: policajci su veoma oprezni, ostavljaju malobrojne tragove i često su njihove aktivnosti i suviše prikrivene da bi bile primećene.”

Postoje dve alternative ovom pristupu:

1. *Kriminalna organizacija kao centralna tačka.* Umesto fokusiranja na osumnjičenog policajaca, istražni napori se ulažu u otkrivanje kriminalne organizacije za koju se veruje da je podržavaju korumpirani policajci. U toku istrage, detektivi antikorupcijske jedinice učestvuju u istražnom timu. Njihov zadatak je da otkriju korumpirane policajce i da se postaraju za prikupljanje dovoljnog broja dokaza, a ne rizikujući celokupnu istragu. Šanse za susretanje sa korumpiranim policajcima u toku takve istrage su značajne; ovo je delotvoran pristup istraživanju korupcije.
2. *Određene grane privrede kao centralna tačka.* Neke privredne grane imaju veći interes za korumpiranje policajaca od ostalih. Preduzeća za usluge prevoza, na primer, mogu da imaju koristi od korumpiranih policajaca zbog prevoza nelegalne robe. Istraga se fokusira na nelegalne aktivnosti određenog preduzeća ili grane, a detektivi iz antikorupcijske jedinice učestvuju u istrazi. Fokus istrage je na analiziranju (poslovnog) procesa; i na taj način, aktivnosti korumpiranih policajaca koji taj proces podržavaju, postaju vidljive.

3.3.3. Ostale važne strategije

3.3.3.1. Strategije za komunikaciju

Istrage o korupciji, po definiciji, privlače mnogo medijske pažnje. Ukoliko se ovim ne upravlja na ispravan način, to za istragu može da predstavlja pretnju; ipak, to je i prilika da se pokaže transparentnost i razuveri javnost. Ne treba potcenjivati strategije za komunikaciju i strategije za komunikaciju sa medijima, jer one su neophodan faktor za uspešnu istragu.

Uokvireni tekst br. 3: Pitanja koja se odnose na medije, a u okviru istražne strategije

Kada se definiše istražna strategija, treba da se uključe i neka pitanja koja se odnose na medije¹⁶⁵:

- Da li je određen službenik za odnose sa novinarima?
- U kojoj meri je dozvoljeno otkrivanje informacija medijima?
- Koja je ukupna strategija za odnose sa medijima?
 - Spoljašnji mediji.
 - Unutrašnji mediji (informisanje policije).
- Koje informacije mogu da se daju ili sakriju od medija?
- Da li se prati kako mediji pokrivaju određeni slučaj?
- Koje molbe, upućene preko medija, su organizovane?
 - Koja tačno pitanja treba da se upute javnosti?

- Koja vrsta pozitivne poruke treba da se pošalje?
- Da li je potrebno obraćanje određenim grupama u zajednici?
- Koji su rizici otkrivanja informacija?
- Ako određena informacija nije otkrivena medijima, da li će oni to otkriti?
- Da li će izveštaj medija biti upozorenje za počinioca?
 - Šta treba očekivati?

3.3.3.2. Finansijske strategije

Neki od najviše inkriminišućih i ubedljivih dokaza u slučaju korupcije u javnom sektoru su dokazi da je državni službenik imao finansijsku korist od navodne korupcije: na primer, dokaz da je državni službenik deponovao veliki iznos gotovog novca na bankovni račun, kupovao skupe stvari gotovim novcem ili potrošio iznos mnogo veći od onog koji bi mogao da se zaradi na legitiman način.

Stoga, fokusiranje na finansijsku korist osumnjičenih predstavlja uspešnu strategiju u praćenju „traga novca“. Primanje i trošenje novca ostavlja trag koji može da se istraži i daje mogućnost za lociranje osobe i utvrđivanje njenih ili njegovih potrošačkih ili štednih navika. Mogu da se prikupe vredne informacije praćenjem plaćanja kreditnom karticom, rezervacija putem interneta, i tako dalje.

Gubljenje prava na nezakonito stečenu imovinu. „Zločin ne sme da se isplati“: Delotvorna strategija u suzbijanju kriminala je gubljenje prava na nezakonito stečenu imovinu. Svaka korist nastala na osnovu kriminalne aktivnosti ili korupcije treba da bude vraćena ili da se na nju izgubi pravo. Ova strategija ima tri važna elementa: 1) osigurava da korumpirani policajci ne steknu korist od svojih aktivnosti; 2) vrši povraćaj novca koji pripada državi ili ma kojoj drugoj osobi ili instituciji; i 3) jača poverenje javnosti, jer u ovoj meri postoji osećaj pravičnosti.

Važan preduslov za gubljenje prava na nezakonito stečenu imovinu je pravni okvir koji omogućava istragu lične imovine i gubitak prava na bilo koju vrstu vrednosti, a kako bi se osiguralo da će sve što treba da se vrati biti dostupno i da će biti obezbeđeno u ovu svrhu. Takozvana *privremena zaplena* je snažno sredstvo koje osigurava da nezakonito stečena imovina ne nestane pre nego što sudija naredi prestupniku da vrati sve ono što je stečeno na nezakonit način.

3.3.4. Istražne tehnike

3.3.4.1. Tajne operacije

Tajne operacije odnose se na istrage koje uključuju niz povezanih tajnih akcija u određenom vremenskom periodu, a koje sprovode organi za sprovođenje zakona kako bi sprečili i otkrili korupciju i prikupili informacije za buduća hapšenja i krivična gonjenja. Određeni aspekti tajnih operacija mogu da pokrenu etička pitanja i stoga moraju da poštuju sledeće uslove: princip srazmere i odobrenje od strane kompetentnih sudskih organa.

3.3.4.1.1. Rad u tajnosti

Istraživanje korupcije sve više uključuje tehnike „rada u tajnosti“. FBI je definisao *rad u tajnosti* kao ma koju istragu koja uključuje korišćenje lažnog imena ili lažnog identiteta od strane zaposlenog u policiji ili nekoj drugoj organizaciji za sprovođenje zakona.

Tehnike rada u tajnosti uključuju dugoročnu infiltraciju, bubice, praćenje (audio i video), ozvučavanje, sve vrste prisluškivanja u okviru telekomunikacije (npr. internet i elektronska pošta) i situacije koje podrazumevaju prerusavanje. Ova veoma nametljiva sredstva treba da se primene samo onda kada postoji odgovarajuća pravna osnova (koja je obično sadržana u zakonu o krivičnom postupku). Ako ne postoji ova pravna osnova (npr. nalog koji je izdao sudija), rezultati tehnika rada u tajnosti, koji često krši ljudska prava i propise o privatnosti, mogu da ne budu (i ne treba da budu) prihvaćeni na sudu i to može da dovede do oslobađanja od optužbi i daljnog krivičnog gonjenja.

Tehnike kao što su tajna prismotra (ljudi), ozvučavanje, audio i video prismotra i prisluškivanje sredstava elektronske komunikacije, predstavljaju uspešno sredstvo u istrazi korupcije. Mogu da pruže čvrste dokaze o umešanosti neke osobe u korupciju, ali su takođe od pomoći i za utvrđivanje ostalih počinitelja, mreža i ljudi koji su bili umešani ili upoznati sa ovim aktivnostima. Ove tajne operacije predstavljaju značajan izvor informacija za analitičare. Nekoliko komisija za borbu protiv korupcije je zaključilo, nakon svojih istraga, da je korišćenje elektronske prismotre bilo najvažniji faktor za postizanje velikog pomaka u istrazi. Prismotra je postala važna strategija, jer korumpirani policajci znaju kako da onemoguće standardne istražne tehnike. Tradicionalni, otvoreniji oblici istrage, kao što je razgovor sa osumnjičenima i izjave svedoka, imaće slabiji uticaj na osumnjičenog od konfrontiranja sa dokazima kao što je video snimak.

Primer 2: Operacija Grejlord (eng. Greylord)

1978. jedan FBI agent je istraživao slučaj korupcije u čikaškoj (Ilinoj, SAD) policiji. U toku istrage, naišao je na dokaze o korupciji u sudskom sistemu. Nakon osamnaest meseci, Biro iz Vašingtona je odobrio policijsku klopku kako bi se razotkrio rasprostranjen sistem podmićivanja i korupcije u sudskom sistemu okruga Kuk, Ilinoj. Policijska klopka se odvijala oko tri godine i njene posledice su se osećale mnogo godina kasnije. Klopka se može opisati na sledeći način:

Vlada je fabrikovala slučajeve, uključivali su lažne optužene, trake sa snimcima razgovora, prisluškivane telefonske razgovore i, po prvi put ikada, postavljen je uređaj za prisluškivanje u sobi jednog sudije. Tajni agenti, ili „krtice“, infiltrirali su se u sistem i pravljeni su razni dilovi sa optuženima u zamenu za njihovu saradnju.

3.3.4.1.2. Testovi integriteta i policijske klopke¹⁶⁶

Testovi integriteta nisu baš namenjeni za prikupljanje dokaza, iako mnogi testovi automatski stvaraju dokaze u slučajevima kada ih pojedinci ne prođu. Cilj testova integriteta je utvrđivanje korumpiranih pojedinaca ili grupa. Nasumični testovi integriteta teško da mogu da budu opravdani, posebno ukoliko nema određenih sumnji. (Za više informacija o testovima integriteta, videti Poglavlje 5.)

Cilj policijskih klopki je infiltriranje u korumpirane grupe ili pristup korumpiranim pojedincima, prikupljanje dokaza i utvrđivanje i hapšenje prestupnika. Policijske klopke najbolje bi mogle da se opišu kao konstrukcija koju je napravila policija, a u kojoj se ljudima nude prilike da počine krivično delo (delo korupcije) sa ciljem hvatanja počinioca „na delu“.

Policijske klopke imaju četiri osnovna elementa:

1. Priliku ili podsticaj za činjenje krivičnog dela, koje je ili stvorila ili iskoristila policija.
2. Ciljani mogući počinitelj ili grupa počinitelja određene vrste krivičnog dela.
3. Policajac na tajnom zadatku ili prikriveni policajac ili surogat ili neki drugi oblik obmane.
4. „Imam te“ vrhunac događaja kada se operacija završava hapšenjem.

Uokvireni tekst br. 4: Značaj zaštite svedoka prilikom istraživanja korupcije

Svedoci korupcije u policiji mogu da budu i građani i policajci. Građani koji su učestvovali u korupcijskom delovanju su jedni od najboljih izvora informacija. Međutim, njihova spremnost da policiji prijave prestup je obično veoma mala. Prijavljivanje korupcijskog delovanja u koju se osoba uključila radi sticanja lične koristi, značilo bi da ta osoba takođe mora da prizna i svoju umešanost u nezakonitu aktivnost. Postoji veliki rizik od hapšenja, što bi bio rezultat optužbe. Situacija je, naravno, drugačija kada se optužba tiče incidenata kao što su fizičko zlostavljanje ili iznuđivanje od strane policije.

Građani koji su bili svedoci korupcijske transakcije su u boljoj poziciji za prepoznavanje ponašanja kom su prisustvovali. Njihova motivacija da prijave neprimereno postupanje zavisi od nivoa prihvaćenosti korupcije od strane zajednice. Prilično je neugodno ući u policijsku stanicu i podneti prijavu protiv korupcije u policiji; ljudi više vole da odu do nezavisne institucije i podnesu prijavu. Isto važi i za policajca koji hoće da prijavi neprimereno postupanje. Kršenje plavog kodeksa ćutanja zahteva mnogo hrabrosti: policajac/policajka koji želi da prijavi neprimereno postupanje dovodi se u ranjiv položaj.¹⁶⁷

Dakle, postoji potreba da se uspostave programi za zaštitu svedoka i uzbunjivača. Uglavnom su najbolji svedoci u istragama korupcije u policiji sami policajci.

Član 8 UN Zakona o lojalnosti i uzbunjivačima kaže:

Svi koji sprovode zakon, a koji imaju razloga da veruju da je došlo do kršenja ili bi moglo da dođe do kršenja ovog Zakona, prijavljuju slučaj (tj. prestup koji se odnosi na korupciju) svojim

nadređenima i, tamo gde je to neophodno, drugim odgovarajućim vlastima ili organima koji imaju ovlašćenja za davanje procene ili pravnog leka.

Ovaj član uviđa pritisak koji u radu policije nameće solidarnost. Policajci koji bivaju svedocima neprimerenog postupanja, rastrzani su između svoje dužnosti da otkriju istinu i pomognu u zaustavljanju korupcije i pritiska grupe koja očekuje da ćute. Nekažnjavanje policajaca koji prijave korupciju, a i sami su umešani u izvršenje tog dela, može da bude delotvorno; ipak, ovo mora da se razmotri u odnosu na pravne propise svake zemlje.

Bez obzira na poziciju svedoka – građanin, uzbunjivač, policajac, ili osumnjičeni – činjenica da svedoci mogu da postanu žrtve zbog njihove ključne uloge u istragama korupcije, nikada ne sme da se ignoriše. Stoga, treba da se razviju jaki programi zaštite, treba se usmeriti na mogućnost tajnih operacija kao što su sigurne kuće, izmenjeni identiteti, zaštita uz telohranitelje, zaštićen prevoz i ostala sredstva. Ovo su veoma skupe operacije i finansijska sredstva za podršku ugroženim svedocima moraju da budu na raspolaganju. Programi zaštite svedoka na visokom nivou su izuzetno zahtevni, u smislu resursa, i treba ih na odgovarajući način razmotriti pre nego se sa njima otpočne. Ipak, najvažniji kriterijum je bezbednost i sigurnost svedoka.

3.3.4.2. Planiranje scenarija

Uloga istražitelja je da otkrivaju krivična dela i istražuju okolnosti koje su dovele do njih. Istražuju informacije koje potvrđuju umešanost osumnjičenog, kao i informacije koje ukazuju na nevinost osumnjičenog. Kako bi se to obavilo na pravi način, potrebno je razviti instrumente za utvrđivanje toka istrage koji podržava ove napore.

Istražni tim će pokušati da stvori sliku o tome šta se dešava ili šta će se desiti u toku istrage. To mora da se zasniva na činjenicama ili razumnim pretpostavkama, ali zahteva i izvesnu dozu mašte. Intrepretacije činjenica od strane detektiva i analitičara ne predstavlja nužno apsolutnu istinu; stoga je mudro uložiti izvesno vreme u razvijanje scenarija o tome šta je moglo da se desi ili šta je verovatno da će da se desi u budućnosti. Ovaj proces se naziva *osmišljavanje scenarija* i koristi se za razvijanje ideja o tome šta će se najverovatnije desiti. *Reaktivno osmišljavanje scenarija* se koristi da bi se rekonstruisalo šta se desilo.

Teoretski, ovi scenariji omogućavaju detektivima da razmišljaju u širim okvirima od onih koje im dozvoljavaju stvarne činjenice, što im daje mogućnost da otkriju nove tokove istrage i nove dokaze ili različite pristupe. Scenario u ovom smislu je kao „storibord“ koji služi kao plan snimanja filma. Stvara se i predočava niz crteža kako bi se na najbolji mogući način zamislilo ono što se desilo ili što će se desiti.¹⁶⁸

Ovaj manje ili više kreativan proces razvijanja scenarija ograničen je izvesnim pravilima.

- Scenariji se izgrađuju na osnovu činjenica, dokaza, analiza i ograničenih pretpostavki, a kao rezultat ove kombinacije javlja se „storibord“ koji pomaže u utvrđivanju mogućih tokova istrage.
- Scenariji mogu da budu od pomoći u rukovođenju istragom i određivanju prioriteta, ali oni koji rukovode nikada ne smeju da zaborave da je scenario zamišljen.

- Najbolje je da se scenariji beleže u evidenciju koja se odnosi na smernice, što omogućava da oni koji rukovode budu odgovorni za svoje napore.¹⁶⁹

3.3.5. Opšti istražni principi

Istraživanje krivičnih dela i u tu svrhu utvrđivanje scenarija, zasnivaju se na odgovorima na sedam osnovnih pitanja u cilju struktisanja procesa. (Videti ispod tabelu 1.)

Tabela 1: Sedam zlatnih pitanja u istraživanju krivičnih dela

<p>Šta</p>	<p>Šta se desilo? Prvo pitanje na koje treba da se odgovori je krucijalno.</p> <p><i>Formalno šta</i></p> <p>Da li je dati slučaj ili incident krivično delo, ili da li je policijsko neprimereno postupanje kršenje etičkih pravila, ali ne nužno i kažnjivo?</p> <p><i>Materijalno šta</i></p> <p>Ovo pitanje je polazna tačka svake istrage: šta se tačno ovde dešava? Treba da se istraže činjenice konkretnog događaja ili korupcije koja se odvija. Pitanja o tome šta se istražuje otkriće tragove u istrazi dok istražni tim pokušava da shvati šta se dogodilo. Ovo će da dovede do novih pitanja.</p>
<p>Ko</p>	<p>Ko je počinio krivično delo(a)? Ovo drugo pitanje je od suštinskog značaja: ako se na njega ne uspe odgovoriti onda neće biti ni suđenja. Slučajevi mogu da se smatraju rešenima jedino ako je odgovoreno na pitanje „ko“.</p> <p><i>Formalno ko</i></p> <p>Istražitelji traže dokaze koji povezuju osobu sa određenim događajem. Pre nego što se neka osoba smatra „osumnjičenom“ treba da postoji razumna sumnja da je ova osoba zaista i počinilac. Ovaj takozvani zahtev za postojanjem „osnovane sumnje“ sprečava da pojedinci postanu žrtve proizvoljnih procena policajaca.</p> <p><i>Materijalno ko</i></p> <p>Pojedinci koji su počinili krivično delo obično nisu voljni da to i priznaju. Veoma retko se sami prijavljuju policiji. Negiranje i nastojanja da se unište ili prikriju dokazi su uobičajna stvar. Veliki deo prikupljenih dokaza u slučajevima, odnosi se na pitanje „ko“.</p> <p><i>Forenzički dokazi</i></p> <p>Ne postoje jači dokazi od forenzičkih fizičkih dokaza, ali su oni od koristi samo ako se stave u kontekst. Posao je detektiva da poveže mesto, vreme, osumnjičenog i krivično delo. Ovo može da se postigne putem ispitivanja, ali i putem svedočenja očevidaca, svedočenja stručnjaka i tako dalje.</p>
<p>Gde</p>	<p>Kada su istrage korupcije u pitanju, na pitanje „gde“ je najteže pronaći odgovor. Teško da postoji krivično delo koje je skrivenije od korupcije. Razmišljanje o tome gde se samo krivično delo dogodilo ima svoja ograničenja. Pitanje „gde“ odnosi se na mesta zločina koja predstavljaju</p>

	<p>bogat izvor forenzičkih dokaza. Mesta zločina takođe mogu da daju i mnogo odgovora na pitanje „šta“, i to rekonstrukcijom stvarnog zločina, a na osnovu tragova dokaza koji su pronađeni na tom mestu. Danas postoje tragovi krivičnih dela na više mesta od samog mesta zločina, ako ono uopšte postoji. Moderna tehnologija i savremeno bankarstvo omogućavaju detektivima, na primer, da traže dokaze na internetu na nalogima elektronske pošte (eng. e-mail accounts) i na osnovu informacija o transferu novca.</p>
Kada	<p>U pravnom smislu pitanje „kada“ je veoma važno. Optužnica uvek ukazuje na određeni trenutak u vremenu kada su se događaji odigrali. Iako se slučajevi korupcije protežu kroz duži vremenski period, sudovi bi hteli da vide određene događaje koji su dokazani na osnovu stvarnih činjenica, kao što su datum i vreme. Ovo je naročito teško ako se istraga vodi dugo vremena nakon što su prestupi počinjeni. Istraga dokumenata i traga novca može da bude od velike koristi u utvrđivanju datuma i vremena. Nalozi poslovne elektronske pošte (e-mail accounts), primljena i poslana elektronska pošta (e-mails) sa privatnih naloga i podaci o prethodnim korišćenjima interneta, pružaju inspektorima precizne informacije.</p>
Zašto	<p>Stvarni motiv većine krivičnih dela je ono što okupira detektive, jer to utvrditi, je najteži deo istrage. Uopšteno govoreći postoji pet preovlađujućih motiva koji mogu da se utvrde u slučajevima korupcije.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finansijski motivi. • Politički motivi. • Porodične veze (određeno delovanje protiv članova porodice ili neprijatelja porodice, ili izostanak delovanja koje za cilj ima da omogući rođacima da izvrše određena krivična dela). • Prijateljstvo (teško je odbiti molbe prijatelja). • Osveta.
Kako/čim	<p><i>Modus operandi</i> (MO) slučajeva korupcije svakako se razlikuje od MO karakteristika koje se pronalaze u istragama provala ili slučajeva ubistva; ipak, osnovna saznanja koja mogu da se dobiju na osnovu analiziranja MO i dalje su od koristi. Istraživanje MO takođe može da otkrije i druge slučajeve korupcije gde je poznat prestup, ali ne i počinioc. MO može često da se shvati kao lični potpis počinioca. Ljudi su skloni da ponavljaju svoje uspehe, i ako su određeni policajci uspešni u izvršavanju određenih krivičnih dela na određeni način, najverovatnije je da će to ponovo da učine na isti način, ukoliko odluče da nastave sa svojim ponašanjem.</p> <p>Postavljanje pitanja „čim?“ odnosi se na sredstvo kojim je počinjeno krivično delo i često može da otkrije nove forenzičke mogućnosti. U istragama korupcije treba da se razmišlja o kompjuterima, razmenjenoj elektronskoj pošti (e-mail) i prisluškivanim telefonskim razgovorima, pre nego o oružju, kao što to biva u istragama slučajeva ubistva. Postoje dobri razlozi da se ozbiljno istraži pitanje „čim“ jer odgovor ne samo da može da utvrdi nove tokove istrage ili forenzičke mogućnosti, već takođe može da otkrije i neke informacije o počiniocu.</p>

3.4. Rukovođenje procesom istrage

Istražni proces može da se podeli u različite faze: pokretanje, priprema i planiranje, sprovođenje i završetak. Svaka faza se bavi posebnim pitanjima u struktuisanju akcije i korišćenju odgovarajućih tehnika. Istražni proces ne sme da se posmatra kao linearan, već interaktivan. Ove istražne faze detaljnije su istražene u tabeli 2, ispod:

Tabela 2: Faze istražnog procesa

<p>Pokretanje: Prikupiti i proceniti informacije/tužbe¹⁷⁰</p>	<p>Ova procena je napravljena uz upotrebu različitih instrumenata za prikupljanje obaveštajnih podataka i tehnika za analiziranje informacija ili tužbi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prikupljanje informacija. • Klasifikacija (pouzdanost izvora informacija). • Potvrde informacija od strane drugih izvora ako je to moguće. • Korisnost informacija (informacija nije korisna ako se na osnovu nje identifikuje <i>poverljiv</i> izvor). • Procena rizika. • Predlozi za istražnu strategiju i cilj. • Ozbiljnost i rasprostranjenost određene vrste korupcije. • Pravna priroda navodnog korumpiranog delovanja. • Slični slučajevi iz prošlosti, kako bi se uspostavili prioriteti. • Verovatnoća zadovoljavajućeg ishoda.
<p>Planiranje i priprema Definisati strategiju i delovanje</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uvideti postojanje neizvesnosti. • Odrediti tokove istrage. • Postarati se da se svi napori usmere ka prikupljanju dokaza koji mogu da se iznesu na sud. • Postarati se da su sva sredstva za izvođenje akcije na raspolaganju. • Odabrati odgovarajuće metode za istragu, imajući u vidu tri faktora. <p>– <i>Slučaj je slagalica.</i> Bilo da je u pitanju rekonstrukcija događaja ili dosije o slučaju korupcije koji je u toku, često je nemoguće sastaviti celu sliku slagalice. Istražitelji sastavljaju delove slagalice koliko god je to moguće – dovoljno da se sudiji predstavi slika počinjenih krivičnih dela. Na sudiji je da proceni da li je slagalica dovoljno jasna da bi se osudio osumnjičeni.</p> <p>– <i>Razmišljati kao tužilac.</i> Uloga tužioca je da izloži slučaj sudiji. U najboljoj mogućoj situaciji tužilac je uglavnom uključen u proces donošenja odluka i može da usmerava istražni tim.¹⁷¹ Važno je da istražitelji konstantno budu svesni uloge tužioca.</p> <p>– <i>Razmišljati kao branilac.</i> Svrha istrage je prikupljanje dokaza. Dokazi mogu da se opišu kao prikupljanje činjenica koje se odnose na prestup. Ove činjenice se često prikupljaju kako bi podržale hipotezu da je osumnjičeni izvršio krivično delo koje se istražuje. Branioci će zagovarati ideju da mora da postoje dokazi koji idu u prilog optuženom u istom tom slučaju.¹⁷²</p>

<p>Sprovođenje: Izvršiti zadatke</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Držati se plana. • Pažljivo pripremiti aktivnosti (napraviti plan saslušanja, proveriti adrese i prapratne informacije, itd.). • Obavljati brifing i debriefing sa detektivima; postarati se da su dobro pripremljeni i informisani pre nego što izvedu svoje zadatke. Nakon što obave svoj posao, debriefing obezbeđuje da sve prikupljene informacije i dokazi budu obezbeđeni. • Analizirati rezultate raznih aktivnosti, kako bi mogli da se utvrde novi tokovi istrage.
<p>Završetak: Poslednji korak</p>	<p>U ovoj fazi sve aktivnosti istrage su završene i dokazi prikupljeni. Iako se svi dokazi otkrivaju na sudu, postoje okolnosti koje zabranjuju otkrivanje dokaza.</p> <p>Dokazi koji su prikupljeni u tajnim operacijama, iako su prikupljeni po zakonu, mogu da budu neodgovarajući. Ovo može da bude slučaj ako otkrivaju identitet poverljivog izvora ili metod prikupljanja dokaza, a procenjeno je da to treba da ostane poverljivo. Mogu da postoje prikladni razlozi za održavanje određenih metoda poverljivim; međutim, ovo treba da bude procenjeno u ranim fazama istrage.</p> <p>Dokazi koji su prikupljeni nanošenjem nepravde ili su rezultat neprimerenog postupanja policije ili nepoštenog postupanja, ne treba da se iznose pred sud. Zapravo, slučajevi koji sadrže takve dokaze sadrže i sumnju i policajci sa višim činom treba da donesu odluku da ih ne iznose pred sud.</p>

3.5. Donošenje odluka u toku istrage

Proces donošenja odluka u toku istrage je važan za struktuisanje istrage o korupciji u policiji, a naročito je važan način na koji se odluke evidentiraju. Kako bi se obezbedio kvalitet i sprečila usmerenost na samo jednu opciju, predložene su neke metode i tehnike: korišćenje tehnike procenjivanja koje vrše kolege i PLAN metodologije (eng. Proportionality, Legality, Acceptability and Necessity – proporcionalnost, zakonitost, prihvatljivost i potreba). Ovaj pododeljak predstavlja predloge na temu kako izvršiti donošenje odluka u toku istrage.

Evidentirati odluke. Kako bi se osigurala transparentnost i podržala procena i pažljivo ispitivanje od strane kolega, neophodno je evidentirati važne odluke u toku istrage. Ova evidencija treba ukratko da prikaže hipoteze i scenarije koji su istraživani, tokove istrage, uključivanje i isključivanje osumnjičenih i primenu tehnika rada u tajnosti, korišćenje naloga za pretres, i tako dalje. Viši istražitelj u tom postupku, odgovoran je za evidentiranje odluka. Oni se smatraju odgovornim za svoje odluke, stoga, evidentiranje donetih odluka pomaže u shvatanju opravdanosti ovih odluka. Razlozi za donošenje odluke, tekođe treba da se evidentiraju.

Tekst br. 5: Prikupljanje, čuvanje i evidentiranje dokaza

Mora da se obrati pažnja na način na koji se dokazi prikupljaju, čuvaju i evidentiraju. Postoji stalna odgovornost prema dokazima, od trenutka kada su otkriveni do izlaganja pred sudom.¹⁷³

Što je veći broj ljudi koji rukuje dokazima, to su veće šanse da će da se prekine lanac čuvanja dokaza. Ma kakvo prekidanje lanca može da dovede do toga da dokazi postanu neprihvatljivi. Kako bi se ojačao lanac čuvanja dokaza, važno je uzeti u obzir sledeće tačke:

- Najmanji mogući broj ljudi treba da rukuje dokazima.
- Treba da se markiraju svi dokazi; svaki pojedinačni dokaz u najmanju ruku treba da ima oznaku sa datumom i mestom na kom je pronađen.
- Svaki pojedinačni dokaz treba da ima svoj broj ili šifru; ovaj jedinstveni broj ili šifra ne menjaju se u toku istrage i koriste se u svakom (forenzičkom) izveštaju koji se odnosi na taj dokaz.
- Treba koristiti oznake za označavanje dokaza ili koverte ili plastične kese ili plastične posude sa velikom površinom za označavanje.
- Treba da se stvori prostor za čuvanje dokaza i da se odredi policajac koji ih čuva i evidentira iznošenje i povraćaj svakog pojedinačnog dokaza.

PLAN metodologija može da doprinese opravdanosti donetih odluka. Sve odluke treba da su u skladu sa sledeća četiri zahteva:

1. *Proporcionalnost* Da li je proporcionalno, da li može da se uloži manje?
2. *Zakornost* Da li je po zakonu/da li postoji zakon koji istražitelju dopušta da deluje na taj način?
3. *Prihvatljivost* Da li je razumno postupiti na taj način/da li je ekonomično?
4. *Potreba* Da li je neophodno da se tako postupi, da li može ista stvar da se postigne i na drugi način?

Procenjivanje koje vrše kolege. Evidentirane odluke su od velike pomoći za procene kolega. Tehnika procenjivanja koje vrše kolege primenjuje se u mnogim zemljama, a kako bi se osigurao kvalitet istrage. Iako je priroda istrage korupcije prilično drugačija od istrage ubistva, i dalje može da se primeni procenjivanje koje vrše kolege. Procenjivanje koje vrše kolege pomaže u sprečavanju usmerenosti na samo jednu opciju, pomaže da se utvrde tokovi istrage koje je istražni tim prevideo i da se osigura transparentnost i zakonitost istrage.

Sprečavanje usmerenosti na samo jednu opciju. U svakoj kriminalističkoj istrazi, bilo da je reč o slučaju ubistva, istrazi organizovanog kriminala ili slučaju korupcije, uvek postoji rizik od usmerenosti na samo jednu opciju. Usmerenost na jednu opciju ili pristrasnost u cilju potvrđivanja sopstvene teorije postoji u svim okolnostima i teško da mogu da se spreče. Postoje komplikovani psihološki mehanizmi koji dovode do usmerenosti na jednu opciju. *Pristrasnost u cilju potvrđivanja sopstvene teorije* odnosi se na tendenciju da istražitelj favorizuje informacije koje potvrđuju njegovu ili njenu hipotezu u odnosu na stvarne činjenice.

Policajci mogu da imaju tendenciju da suviše usko grudo formiraju svoje mišljenje ili da preuranjeno donose zaključke na osnovu raspoloživih informacija. U ekstremnim slučajevima, njihova pristrasnost može da dovede do podmetanja dokaza kako bi se potvrdilo njihovo mišljenje.

Istražitelji treba da budu svesni „mišljenja grupe“. Grupni procesi mogu da stvore pogrešne ideje i da izvrše pritisak na pojedince da prihvate opšte mišljenje.

Sprečavanje usmerenosti na jednu opciju je zajednička odgovornost i detektiva i vođa istrage i tužilaca. Treba da se podiže svest o ovom fenomenu na svim nivoima. Neefikasnost pravde koja je nastala zbog usmerenosti na samo jednu opciju ima razoran uticaj na poverenje u policiju i njen legitimitet. Kratak pregled dobrih praksi u sprečavanju usmerenosti na samo jednu opciju, dat je ispod u tekstu br. 6.

Uokvireni tekst br. 6: Dobre prakse u sprečavanju usmerenosti na samo jednu opciju¹⁷⁴

- Podizati svest o pretnjama koje predstavlja usmerenost na samo jednu opciju.
- Stvoriti radno okruženje u kom se istražitelji osećaju sigurnima da dele ideje.
- Držati se ciljeva i zadataka istrage.
- Utvrditi tokove istrage na osnovu hipoteze i primeniti tehnike verifikacije i falsifikovanja.
- U istrazi, držati sve opcije otvorene.
- Analizirati rezultate svih istraga, a onda izvlačiti zaključke.
- Stvoriti klimu transparentnog donošenja odluka.
- Evidentirati svoje odluke.
- Primenjivati tehnike procenjivanja koje vrše kolege.

3.6. Uloga tužioca

Istraživanje je pokazalo da je odnos između policije i tužilaca od suštinskog značaja za uspešno suzbijanje korupcije.

Od naročitog značaja je veza između institucije(a) čiji je zadatak borba protiv korupcije i tužilaštva i sudstva. Oni su od suštinskog značaja za dovođenje slučajeva korupcije pred sud i suđenje. Te tako, ako se ne posveti pažnja jačanju kapaciteta tužilaštva i sudova, napori uloženi u borbu protiv korupcije, najverovatnije da neće uroditi plodom.

Uloga javnog tužioca razlikuje se od zemlje do zemlje: tužilac može da ima ovlašćenja za sprovođenje istrage i da bude uključen u proces donošenja odluka; u drugim sistemima javni tužilac ima potpuno nezavisnu ulogu i nije uključen u istražni proces.

Savetuje se bliska saradnja sa javnim tužiocem, jer povećava efikasnost istrage. Zajedničke ideje o tome šta treba da se iznese pred sud i deljenje saznanja o slučaju, povećavaju i efikasnost i uspešnost istraga korupcije. Ipak, policajci nikada ne treba da zaborave da i javni tužioci mogu da budu umešani u korupciju. Ovo je naročito slučaj u dugotrajnim, sistemskim oblicima korupcije.

3.7. Rešavanje problema neprimerenog postupanja u policiji

Policijsko neprimereno postupanje i korupcija u policiji nisu nužno ista stvar i ne treba da se rešavaju na isti način, a policijsko neprimereno postupanje ne treba da se tretira kao krivično delo osim ako to postupanje nije kriminalne prirode. Neetičko postupanje treba da se posmatra kao problem rukovodstva ili problem koji može da se popravi. Unutrašnje istražne jedinice i antikorupcijske jedinice jačaju sopstveni legitimitet, ukoliko se koncentrišu na specifične probleme korupcije pre nego na problem takozvanog administrativnog neprimerenog postupanja.

Treba jasno razlikovati administrativne istrage i istrage krivičnih dela, jer se tako jača poverenje koje policajci imaju u svoje unutrašnje procedure. Treba podvući da je neprimereno postupanje neprihvatljivo, ali dok nisu izvršena krivična dela, može da se rešava u okviru organizacije. Kriminalistička istraga slučajeva korupcije uređena je pravilima krivičnog postupka i pravilima postupanja sa dokazima. Unutrašnja administrativna istraga uređena je ugovorima o radu i kodeksom ponašanja.

Policijske službe imaju na raspolaganju dva načina za rešavanje manjih incidenata i optužbi:

1. *Posredovanje (medijacija)*. Posredovanje je proces u kom se optuženim policajcima daje prilika da preispitaju svoje postupke. Neutralni posrednik pomaže da se dve strane dogovore na način koji je zadovoljavajući za obe. Optuženi policajci mogu da prihvate da oni koji su tužili imaju istinske razloge da se osećaju oštećenima. Ovo je pravi način da se rešavaju manje optužbe, i obično predstavlja zadovoljavajući odgovor na optužbe koje se odnose na grubo ophođenje ili izostanak delovanja. Može da se primeni i na ozbiljnije optužbe kao što su zlostavljanje ili neosnovano hapšenje, naročito ukoliko nedostaju dokazi koji bi to mogli da potkrepe. Rezultat procesa posredovanja je to da policajci mogu da postanu samosvesniji i poboljšaju svoje postupanje; takođe, to omogućava njihovim rukovodiocima da signaliziraju rana upozorenja.
2. *Odluke rukovodstva*. Policijski rukovodioci treba da imaju ovlašćenja i slobodu odlučivanja da rešavaju manje optužbe na način u skladu sa rukovodilačkim principima, omogućavajući da se manji problemi reše bez tereta krivičnog gonjenja. Manji incidenti bi onda mogli da se reše popravljanjem ponašanja uz pomoć savetovanja, vođenja, ponovne obuke ili jako nadziranje. Administrativno kažnjavanje kao što je formalno upozorenje ili smanjenje broja plaćenih neradnih dana su efikasan način da se reše mali problemi. Međutim, mora da postoji pravna osnova za takvo postupanje, jer je kažnjavanje od strane rukovodilaca često izvan okvira njihovog slobodnog odlučivanja.

Odgovori rukovodilaca na manje incidente takođe mogu i da se odnose i na sistemске probleme na radnom mestu i u izvesnoj meri postavljaju standarde za buduće incidente. Ovo ima i pozitivne i negativne strane i o posledicama treba ozbiljno razmisliti.

Poglavlje 4 nudi razrađen pristup za rešavanje ove vrste problema na nivou policije kada je postupanje policajaca neetično, ali se ne može smatrati korupcijom.

Ovaj odeljak razmatra specifičnosti koje treba da se uzmu u obzir u bavljenju problemom korupcije u različitim kontekstima. Poglavlje 1 nudi mrežu koja ilustruje glavne oblike korupcije u odnosu na ove kontekste. Poglavlje 7 ističe određene probleme i poteškoće u istraživanju korupcije u ovakvim situacijama, i predstavlja preporuke za rešavanje istih.

4

Istraživanje korupcije u određenom kontekstu

4.1. Postkonfliktne zemlje

4.1.1. Problemi i poteškoće

- Ukorenjeno koruptivno delovanje.
- Policijski, sudski, pravni i politički sistemi su neorganizovani i nivo korupcije im je veliki.
- Sukobi iz prošlosti doveli su do tenzija među grupama – etničkim, plemenskim, među klanovima – i pojedinačni interesi preovladali su nacionalne interese.
- Međunarodna zajednica stvara pritisak da se istraže zločini koji su počinjeni u toku sukoba.
- Mnogi policajci su učestvovali u sukobima i javnost ih posmatra sa sumnjom.

4.1.2. Zahtevi i preporuke

O svemu ovom detaljnije u drugim poglavljima.

- Razviti pravni okvir.
- Oformiti nezavisne organe tužilaštva i nezavisne antikorupcijske organe.
- Sprovoditi procedure provere prilikom zapošljavanja novih članova.

4.2. Zemlje u tranziciji

4.2.1. Problemi i poteškoće

- Tranzicija ka tržišnoj ekonomiji stvorila je prilike da organizovani kriminal uveća svoj profit i moć.
- Veze između politike, ekonomije i organizovanog kriminala omogućavaju razvoj sistemske korupcije i otežavaju istragu.
- Poteškoće se uvećavaju zbog nedostatka odgovarajućih zakona i resursa.
- Sitna korupcija je svojstvena policiji.

4.2.2. Zahtevi i preporuke

- Razviti odgovarajući sistem zakona.
- Uspostaviti antikorupcijske organe koji imaju ovlašćenja za procesuiranje i mogu da koriste određena istražna ovlašćenja, kao što je zaplena imovine. Hrvatski model iz primera 3, koji je dat dole, predstavlja interesantan primer.

Primer 3: USKOK, Hrvatska Institucija za sprovođenje zakona (specijalno tužilaštvo)

Hrvatski ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) vrši dužnosti kancelarije javnog tužioca, a u vezi sa pranjem novca i delima korupcije, kao i nekoliko drugih vrsta prestupa koje su u vezi sa organizovanim kriminalom. Procedure i propisi USKOK-a, slični su onima koje imaju kancelarije tužilaca. Ministarstvo pravde izdaje unutrašnja pravila i odobrava lične planove službe. Direktora USKOK-a imenuje glavni javni tužilac, nakon pribavljanja mišljenja ministra pravde i udruženja državnih javnih tužilaca. Karakteristiku specijalnog antikorupcijskog organa USKOK je dobio zbog toga što u svojoj strukturi ima odeljenje za antikorupciju i odnose sa javnošću, čija je dužnost da se informiše javnost o šteti koju je nanela korupcija i metodama i sredstvima za njeno sprečavanje. Takođe, usmerava delovanje određeno akcionim planom Nacionalnog antikorupcijskog programa, priprema izveštaje i analizu oblika i uzroka korupcije i predlaže izmene postojećih zakona. USKOK se kao služba za sprovođenje zakona razvija, i čini se da u hrvatskom institucionalnom okviru, njegova funkcija sprečavanja korupcije polako gubi na značaju.

4.3. Zemlje u razvoju

4.3.1. Problemi i poteškoće

- Preovlađuju manji oblici korupcije.
- Korupcijsko delovanje je uobičajno u poslovnoj sferi i politici.
- Ne postoji svest o hitnosti rešavanja problema korupcije.
- Nedostatak odgovarajućeg načina rukovođenja i odgovarajućih zakona, kao i antikorupcijskih jedinica u policiji.

4.3.2. Preporuke

- Razviti funkcionalne i sveobuhvatne sisteme za borbu protiv korupcije.
- Fokusirati se na slučajeve koji omogućavaju dalji razvoj na osnovu uspeha i ojačati poverenje javnosti obaveštavajući ih o tim uspesima.

4.4. Razvijene zemlje

4.4.1. Problemi i poteškoće

- Korupcija u policiji i sudstvu je na niskom nivou.
- Policiji se veruje.
- Organizovani kriminal, trgovina drogom i ljudima i pranje novca povećavaju rizike za nastajanje korupcije.
- Neke oblike korupcije je teško otkriti, jer koriste sofisticirane mehanizme.
- Autonomija različitih državnih organa (finansijskih, poreskih, socijalnih, policijskih) i značaj privatnih sfera, sprečavaju mogućnost povezanog delovanja.

4.4.2. Preporuke

- Izmeniti zakone kako bi se omogućilo uključivanje svih neophodnih informacija za sprovođenje istrage u slučajevima korupcije u širem kontekstu.
- Angažovati stručnjake visokog profila na poljima gde se možda odvijaju sofisticirani oblici korupcije (finansije, na primer).
- Oformiti vrhunski obučene antikorupcijske jedinice u okviru policije.

5

Praktični primeri programa, modela i pristupa koji se odnose na ovu temu

Ovaj odeljak nudi primere programa, modela i pristupa koji se preduzimaju u različitim kontekstima. Ove informacije imaju za cilj da služe kao vodič u procesu usvajanja antikorupcijskih metoda, na osnovu shvatanja načina na koji su različite policijske institucije koristile istražne modele, metodologije i programe u borbi protiv korupcije.

5.1. Nezavisan istražni pristup

Postoje brojne antikorupcijske institucije širom sveta; u okviru ovog odeljka, razmatraće se dve glavne kategorije: 1) *višenamenski organi sa ovlašćenjima za sprovođenje zakona* i 2) *institucije za sprovođenje zakona*.

1. Višenamenski organi sa ovlašćenjima za sprovođenje zakona

Ovaj model je primer pristupa jednog jedinog organa koji zasniva borbu protiv korupcije i njeno sprečavanje na politici, analizi i tehničkoj podršci u okviru sprečavanja korupcije, otvorenosti prema javnosti i informacijama, nadzoru i istrazi. Višenamenski organi imaju široka ovlašćenja, iako procesuiranje ostaje odvojena funkcija, kako bi se održala ravnoteža i provere u sistemu.¹⁷⁵

Primer 4: višenamenski organ sa ovlašćenjima za sprovođenje zakona¹⁷⁶

Letonija – Biro za sprečavanje korupcije i borbu protiv korupcije

Biro za sprečavanje korupcije i borbu protiv korupcije (Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs – KNAB) je višenamenski antikorupcijski organ osnovan 2002. godine. Njegov mandat čini kombinacija sprečavanja korupcije, edukacija i istraživanje korupcije. Delovanje KNAB-a kreće se od istraživanja slučajeva korupcije i kontrolisanja aktivnosti državnih zvaničnika i finansiranja političkih partija, do edukacije i obuke na temu rizika koje korupcija sa sobom nosi. Takođe, služi i kao glavna tačka u okviru nacionalne antikorupcijske politike. KNAB je nezavisna institucija u okviru državnog administrativnog sistema, a koja ima ovlašćenja za sprovođenje istrage. Od svog osnivanja, KNAB je postepeno jačao u smislu finansija i ljudskih resursa. U februaru 2006. godine, bilo je stotinu i dvadeset sedam zaposlenih, a veći deo njih radi na istraživanju krivičnih dela. 2005. godine budžet KNAB-a iznosio je približno 4,7 miliona eura. 2005. godine KNAB je proglašen za jednu od javnih institucija kojoj se najviše veruje u Letoniji.

2. Institucije za sprovođenje zakona

Ovaj model uključuje razne oblike specijalizacije i može da se implementira u organe za rad na otkrivanju prestupa i organe za sprovođenje istrage, kao i u organe gonjenja. Kod institucija za sprovođenje zakona moguća je i kombinacija specijalizovanog rada na otkrivanju, istraživanju i procesuiranju korupcije u okviru jednog organa.

Primer 5: Institucije za sprovođenje zakona

Organ za istraživanje i procesuiranje privrednog kriminala i kriminala iz oblasti zaštite okoline u Norveškoj

Norveški državni organ za istraživanje i procesuiranje privrednog kriminala i kriminala iz oblasti zaštite okoline (Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet – Økokrim) osnovan je 1989. godine. Bavi se otkrivanjem, istraživanjem i procesuiranjem svih velikih, složenih i ozbiljnih slučajeva iz oblasti privrede i zaštite okoline, uključujući i slučajeve korupcije. Ova služba je u institucionalnom smislu deo Državne policijske uprave, ali u pojedinim slučajevima odgovora Javnom tužilaštvu. Važno je istaći da se Økokrim razvio iz dve nezavisne institucije a danas predstavlja njihov integralni deo – to je specijalna policijska služba i specijalna služba za procesuiranje krivičnih dela.

Ono što je ovim modelima zajedničko je to što istražuju sve slučajeve korupcije iz javne sfere i ne ograničavaju se na korupciju u policiji ili na neprimereno postupanje. Modeli gorenavedenih antikorupcijskih organa obuhvataju tri vrste funkcija:

1. Istraživanje i procesuiranje slučajeva na visokom nivou, ali i ostalih.
2. Rad na sprečavanju, kao što je stvaranje registara interesa za političke klase.
3. Promovisanje javnih programa edukacije na temu antikorupcije.

Postoje prednosti i nedostaci kod postojanja nezavisnog antikorupcijskog organa: Tabela 3, ispod, daje neiscrpnu listu.

Tabela 3: Prednosti i nedostaci nezavisnog antikorupcijskog organa

Prednosti	Nedostaci
<ul style="list-style-type: none"> • Daje signal da vlada ozbiljno shvata antikorupcijske napore. • Omogućava postizanje visokog stepena specijalizacije i stručnosti. • Podržava visok stepen autonomije koja može da se uspostavi, da bi se institucije izolovale od korupcije i drugih neprimerenih uticaja. • Pruža izvesnu distancu na osnovu koje je institucija odvojena od organa i odeljenja nad kojima ima odgovornost za sprovođenje istrage. 	<ul style="list-style-type: none"> • Veći administrativni troškovi. • Može da dođe do izolacije, barijera i rivaliteta između institucije i onih sa kojima treba da sarađuje, kao što su policajci, službenici tužilaštva, revizori i inspektori. • Može da izazove smanjenje

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Daje mogućnost za stvaranje potpuno nove institucije koja je na „novom početku“, oslobođena korupcije i drugih problema koji su možda prisutni u postojećim institucijama. • Uživa veći kredibilitet kod javnosti. • Može da priušti bolju zaštitu. • Podstiče na veću političku, pravnu i javnu odgovornost. • Pruža jasniju sliku u procenjivanju napretka, uspeha i neuspeha. • Podstiče na brže delovanje protiv korupcije. Koriste se resursi sa tačno određenim zadacima, i službenici ne obavljaju konkurentske prioritete organa za opšte sprovođenje zakona, revizorskih organa i slično. • Uključuje i dodatnu zaštitu protiv korupcije, jer ima poziciju da nadgleda organe za sprovođenje zakona i obrnuto, ako je organ sam korumpiran. | <p>u uočenom statusu postojećih struktura koje su isključene iz nove institucije.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Može da dovede do nastajanja konkurentskog političkog pritiska od strane grupa koje traže slične prioritete za druge inicijative koje se odnose na kriminal. • Može da bude ranjiv na pokušaje njegovog marginalizovanja ili na pokušaje umanjivanja njegovog uspeha nedovoljnim finansiranjem ili neadekvatnim strukturama za prijavljivanje. |
|--|---|

5.2. Unutrašnji istražni pristup

Moguće je pravazići problem korupcije u policiji u okviru same policije, uspostavljanjem lokalne antikorupcijske jedinice. Međutim, ipak postoje neka ograničenja. Retkost je pronaći takvu jedinicu u okviru policije koja je odvojena od jedinice za unutrašnju kontrolu. Unutrašnja kontrola i antikorupcijske istrage su toliko slični i povezani da je teško napraviti razliku.

Treba biti svestan raznih problema koji mogu da se pojave u unutrašnjem istražnom pristupu. Ovi problem se često odnose na preraspodelu i resurse, ali i na profesionalne standarde i regrutaciju.

Sa operativne tačke gledišta, najverovatnija smetnja koja može da se pojavi, je izazov pred istražiteljima da osumnjičenim policajcima pre veruju nego da u njih sumnjaju. U toku saslušanja mogu da im sugerišu alibije, pruže im izgovore i otkriju informacije. Tu je i problem što javnost percipira ove istrage kao pristrasne. Mali broj ljudi koji je podneo tužbu protiv policajca u jedinici za unutrašnju kontrolu, misli da se njihovom tužbom bavilo na pošten način.

Verovatnije je da će da se javi sukob interesa ako se istrage sprovode u okviru policije: šanse da se istražitelji sretnu sa kolegama koje poznaju ili starim prijateljima su velike.

Istrage unutrašnje kontrole sprovode se pod normalnim lancem komandovanja, i stoga je rizik od uplitanja u istragu visok. Takođe, postoji i mogućnost da procure informacije i da ugroze istragu u ranoj fazi. Osumnjičeni policajci često imaju pristup istoj bazi podataka kao i istražitelji, i lako mogu da provere da li su pod istragom. Nenamerno odavanje informacija može da dovede do stvaranja glasina u policiji, i na kraju će te glasine doći i do osumnjičenih policajaca.

Preraspodela resursa i sami resursi igraju važnu ulogu u istragama unutrašnje kontrole. Često jedinica za unutrašnju kontrolu nije najbolje opremljena jedinica policije. Uprava policije mora da da prioritet jedinici za

unutrašnju kontrolu i da spreči da ove jedinice postanu nedovoljno opremljene i sa premalo osoblja. Kao što je gore rečeno, neophodni su značajni finansijski resursi da bi jedinica za unutrašnju kontrolu dobro funkcionisala.

Obzirom na osetljivu prirodu istrage, istražitelji treba da budu najbolji detektivi u službi. Nažalost, jedinica za unutrašnju kontrolu je stigmatizovana i zbog toga ne predstavlja privlačnu opciju za mnoge talentovane detektive. Da bi se ovo promenilo, i da bi se angažovala najbolja osoba za ovaj posao, mogu da se preduzmu različite mere:¹⁷⁷

- Detektivi treba da imaju mnogo iskustva i uspeha u istragama u okviru drugih područja, pre prebacivanja u unutrašnju kontrolu.
- Detektivi unutrašnje kontrole treba da prođu specijalnu obuku.
- Detektivi treba da prođu psihološka testiranja koja pokazuju kako se snalaze u stresnim situacijama i da li mogu da odole pritisku od strane kolega.
- Treba da se koriste podsticaji u vidu bolje plate i statusa.
- Treba da bude obaveza da oni istražitelji koji žele unapređenje, moraju bar dve godine da rade u unutrašnjoj kontroli.

Primer 6: Primer jedinice za unutrašnju kontrolu koja ne funkcioniše dobro

Kasnih 80-ih jedan australijski sudija u Kvinslendu, je dve godine vodio istragu povodom korupcije u policiji. Dalekosežna istraga dovela je do osuđivanja komesara policije a bili su umešani i policajci i političari na visokim položajima. Uzevši u obzir istragu jedinice za unutrašnju kontrolu u policiji došlo se do sledećih saznanja:

Sektor za unutrašnje istrage je bio neuspešan, a kočili su ga nedostatak osoblja i resursa i loše tehnike. Nedostajalo mu je posvećenosti i volje i nije pokazivana nikakva inicijativa za otkrivanje ozbiljnih krivičnih dela. Sektor je predstavljao utehu korumpiranoj polici. Bio je prijateljski, saosećajno i zaštitnički nastrojen i nesposoban nadzornik. Mora da se ukine.

Kako bi se osnažio kredibilitet jedinice za unutrašnju kontrolu, ona treba da istražuje samo ozbiljna krivična dela i ozbiljno neprimereno postupanje, koji dovode do prestanka radnog odnosa. Ostali vidovi neetičkog postupanja treba da se posmatraju kao problem rukovodstva ili problem koji može da se popravi, i ne treba da ih istražuje unutrašnja kontrola. Druga preporuka je da menjanjem svojih istražnih strategija i angažujući „najbolju osobu“ za posao, jedinica za unutrašnju kontrolu poveća broj uspešnih presuda/broj slučajeva u kojima je došlo do prestanka radnog odnosa.

Više informacija o ovoj temi može da se pronađe u Poglavlju 5 u delu o unutrašnjoj kontroli.

6

Sprovođenje

Ovaj odeljak nudi predloge kako da se uvećaju kapaciteti za borbu protiv korupcije u okviru policije, a sprovođenjem obuke.

6.1. Seminari

Seminari¹⁷⁸ na kojima se znanja mogu razmenjivati i razvijati, bi bili korisni zemljama koje sprovode antikorupcijske programe, a u cilju razvijanja uspešnih istražnih strategija:

- *Nadzor.* Ono što je ključno za razvoj uspešnih strategija, je znanje o obimu i pojavnom obliku korupcije. Neophodno je određivanje nivoa organizovanosti i mere u kojoj je korupcija zastupljena.
- *Procena rizika.* Sprovođenje istražnih strategija nosi mnoge rizike, i oni moraju da se utvrde i treba da se donese zajednička odluka o njihovom prihvatanju. Rezultat ovih seminara treba da su strategije za savladavanje tih rizika.
- *Teorija.* Deo seminara treba da bude teorijski uvod o tome kako stvoriti okvir znanja. Teme kojima bi se seminar bavio bile bi:
 - prepoznavanje plavog zida ćutanja
 - strategije i taktike
 - istražna transparentnost (usmerenost na samo jednu opciju) i donošenje odluka
 - osnovne istražne teorije (metodologija sedam pitanja).
- *Dobre prakse.* U mnogim delovima sveta antikorupcijske strategije su bile uspešne; seminari su odličan način da se razmene iskustva koja se odnose na dobre prakse.

Prema lokalnim standardima i ograničenjima, delotvorni bi bili dvodnevni seminari. Potrebna je lokalna obuka kako bi se sproveda primena (tek razvijenih) istražnih metoda.

6.2. Obuka

Da bi se povećali kapaciteti za donošenje odluka i profesionalizam, treba da se razviju programi obuke za policijske službenike koji imaju komandnu odgovornost u procesu donošenja odluka. Uspešan način da se obuče ljudi za proces donošenja odluka (uključujući strategije koje se odnose na medije, procene koje vrše kolege, sprečavanje usmerenosti na samo jednu opciju i vođenje evidencije o odlukama) bile bi praktične vežbe. Te obuke treba da uključuju studije slučaja o istrazi korupcije gde je proces donošenja odluka bio transparentan i doveo do uspeha.

6.3. Organizacija

Da bi se uspostavio antikorupcijski organ i uspešan antikorupcijski program, u toku brejnstorming seminara i uvodnih sastanaka, treba se pozabaviti ulogom istrage. Savetuju se partnerski projekti sa zemljama koje imaju uspešne antikorupcijske programe ili imaju znanja i stručnost neophodne za te programe.

7

Zaključci i preporuke – Poglavlje 7

Pravni okvir	<p>Gotovo je nemoguće boriti se protiv korupcije bez dodatnih ovlašćenja za sprovođenje istrage i procesuiranje. Stoga, krivični zakon i zakon o krivičnom postupku treba dalje razvijati uz posebno obraćanje pažnje na određivanje onih dela zbog kojih treba da se sprovede istraga i kako to učiniti.</p> <p>Što je nametljiviji istražni metod, to treba da su oštriji propisi koje moraju da poštuju policija i antikorupcijski organ.¹⁷⁹</p> <p>Regularan krivični postupak treba da dozvoljava mogućnost zaplene imovine, pretres prostorija, prisluškivanje telefonskih poziva i korišćenje tehnika rada u tajnosti. Ako ove procedure nisu dovoljne za istraživanje korupcije u policiji, treba da se razviju dodatne procedure.</p>
Nezavisnost	<p>U postkonfliktnim zemljama, u zemljama u tranziciji i zemljama u razvoju najbolji način da se organizuju istrage korupcije u policiji, je da se oforme nezavisni antikorupcijski organi, kao što je hrvatski model. Neophodni su odbori za nadzor, kako bi se osigurala nezavisnost (videti Poglavlje 6). Najveću verovatnoću za uspeh imaju institucije koje imaju više zadataka, jer one mogu da uključuju i istraživanje, sprečavanje i edukaciju.</p>
Strategije	<p>Dominantni faktori koji određuju istražne strategije su način organizacije korupcije i mera u kojoj je ona rasprostranjena. Dok se razvijaju istražne strategije treba da se uzmu u obzir i lokalne karakteristike. Verovatno je da bi bile uspešne napredne tehnike; međutim, one zahtevaju intezivnu obuku i zakone, kao i strukturu u okviru koje može da se osigura bezbednost učesnika. Kratkotrajne, konciznije strategije koje zahtevaju malo resursa imaju veće izgleda za uspeh od dugotrajnih nametljivih metoda.</p>
Kultura	<p>Zatvorena kultura policijske organizacije je važan faktor u toku istraživanja korupcije u policiji. Plavi zid ćutanja koji sprečava policajce da „cinkare“ druge policajce je ozbiljan problem. Pozitivne mere za razbijanje ove kulture uključuju poboljšanje pozicije i imidža istražitelja unutrašnje kontrole i antikorupcijskih organa, i istraživanje samo ozbiljnih krivičnih dela. Dostupne su i odluke rukovodstva koje se bavi manjim prekršajima iz sfere neprimerenog postupanja.</p>

Donošenje odluka

Istraživanje korupcije u policiji zahteva transparentan proces donošenja odluka. Rezultati istrage moraju redovno da se procenjuju, i istražitelji su odgovorni za svoje odluke. Ovo je neophodno da bi se ojačao legitimitet ovih istraga i poverenje javnosti u rad policije. Evidentiranje odluka podržava i proces donošenja odluka i odgovornost.

Poglavlje 7 ■ Istraga

Kakva je vaša reakcija nakon što ste pročitali ovo poglavlje? Da li je u ovom poglavlju bilo novih informacija koje možete da iskoristite kako bi poboljšali vašu policijsku službu? Da li postoje promene koje bi mogle da se izvrše u vašoj policijskoj službi?

Molim vas pogledajte tabelu za samoprocenu, ispod, koja će vam pomoći da odgovorite na ova i druga pitanja. Svrha ove osnovne procene je da vam pomogne da procenite situaciju u svojoj službi, i da odlučite koje promene, ako je to uopšte potrebno, treba da se izvrše, kao i da razmotrite sredstva za sprovođenje ovih promena. Kako bi se razvio sveobuhvatniji pristup u primeni koncepata iz ovog poglavlja, mogu da se organizuju radne grupe ili obuka u cilju dopunjavanja i usavršavanja ove procene. Uz to, moglo bi da bude korisno i da potražite pomoć od domaćih ili međunarodnih eksperata za pitanja koje se odnose na rešavanje problema korupcije.

PROBLEMI/PITANJA	ŠTA MOŽEMO DA UČINIMO KAKO BI SE NADOMESTILE SLABE STRANE?	KAKO TO UČINITI?
Da li za istragu postoji strategija ili samo pravila profesije i specijalizovane tehnike?	Ako ne, možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Razvijemo strategiju za istraživanje • Procenimo rezultate pravila i tehnika • Razvijemo specijalni istražni model za slučajeve unutrašnje korupcije 	Možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Oformimo radnu grupu sa ekspertima za istrage • Angažujemo revizora da proceni rezultate • Razvijemo pravila koja štite istražitelje unutrašnje kontrole
Postoji li bliska saradnja policije i tužilaca i koje su njihove uloge u slučajevima korupcije?	Ako ne, možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Procenimo odnos sa tužilaštvom • Definišemo zajedničke dužnosti u istrazi • Odredimo jasna pravila koja se odnose na to kada pribegavamo krivičnom gonjenju 	Možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Ostvarimo komunikaciju sa tužilaštvom kako bi produbili odnos • Utvrdimo interna pravila sa tužilaštvom • Promenimo interna pravila
Da li postoje jasna pravila za razlikovanje neprimerenog postupanja zaposlenih od korupcije?	Ako ne, možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Procenimo interna pravila • Odredimo različita pravila za neprimereno postupanje i korupciju • Odredimo jasan način reagovanja na neprimereno postupanje i korupciju 	Možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Oformimo radnu grupu da bi se utvrdile zajedničke činjenice od onih koje se razlikuju

		<ul style="list-style-type: none"> • Odlučimo koja su nova pravila i saopštimo ih • Odreagujemo na način da to predstavlja razumnu odluku
<p>Kakva je naša istražna uloga u zavisnosti od toga da li su u pitanju unutrašnje ili nezavisne istrage? Kakva je naša uloga u slučajevima korupcije?</p>	<p>Ako ne, možemo da:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procenimo pravne propise i politiku vlade • Odredimo jasnu odgovornost istrage • Izvršimo promene kako bi sredili istragu i odgovornost, ukoliko je potrebno 	<p>Možemo da:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oformimo radnu grupu • O ovom problemu razgovaramo sa Vladom i Tužilaštvom • Definišemo jasne uloge organizacije i rukovodstva u slučajevima korupcije <p>Primedba: mogu da budu od koristi instrumenti opisani u Poglavlju 9</p>

8

8 POGLAVLJE

Izgradnja kapaciteta

■ Alan Bekli

1

Uvod u Poglavlje 8

Ovo poglavlje se bavi izgradnjom kapaciteta, jer se to odnosi na borbu protiv korupcije. Razmatra se način na koji izgradnja kapaciteta može da pomogne da policija jača svest među službenicima policije o problemima korupcije, i ponudi metode za savlađivanje izazova korupcije. Cilj ovog poglavlja je da se osnaži antikorupcijska kultura u policiji putem raznih mera za izgrađivanje kapaciteta.

Ovo poglavlje takođe daje i smernice za uspostavljanje programa za izgrađivanje kapaciteta, uz fokus na etičko postupanje i rad policije. Nudi načine za izgradnju otpornosti na korupciju i čvrst okvir za odupiranje takvom postupanju. Ovo može da se postigne različitim pristupima, koristeći sredstva i tehnike uz poštovanje okvira koje nameću zakoni, kodeksi, politika, prakse postupanja i procedure.

1.1. Šta znači izgrađivanje kapaciteta?

Izgrađivanje kapaciteta je utvrđivanje i jačanje svojstava organizacije za borbu protiv određenih problema (kao što je korupcija u policiji). Izgrađivanje kapaciteta može da se iskoristi da bi se postigli različiti ciljevi organizacije, kao što je razvijanje vodstva ili negovanje raznolikosti.

Zvanična definicija izgrađivanja kapaciteta iz UNDP-a je: „Sposobnost pojedinaca, organizacija, i društava da obavljaju funkcije, rešavaju probleme, i postavljaju i ostvaruju ciljeve na održiv način“.

Čitaoci treba da obrate pažnju na to da je uobičajno značenje fraze „*izgrađivanje kapaciteta*“ ono koje imaju „zemlje u razvoju“¹⁸⁰ koje treba da razviju određene veštine i sposobnosti u određenom ili opštem polju kao što je to predviđeno¹⁸¹ Ict4d-om (Informaciona i komunikacijska tehnologija za razvoj):

Izgrađivanje kapaciteta se često odnosi na pomoć koja se obično pruža društvima zemalja u razvoju, gde je potrebno razvijanje određenih veština ili sposobnosti, ili je potrebno opšte unapređivanje sposobnosti obavljanja poslova. Najveći deo kapaciteta izgrađuju sama društva, nekada u javnom sektoru, nekada u nevladinim organizacijama, a nekada u privatnom sektoru. Međunarodne nevladine organizacije, često u sistemu UN-a, pružaju pomoć u izgradnji kapaciteta kao deo svojih programa tehničke saradnje sa zemljama članicama. Izgrađivanje kapaciteta nije, međutim, ograničeno na međunarodnu pomoć. U skorije vreme, izgrađivanje kapaciteta koriste vlade da transformišu pristupe zajednice i industrije socijalnim i ekološkim problemima.

Uz to, kao što dodaje gorenavedena definicija, izgrađivanje kapaciteta se sada shvata više kao tematski proces, na primer postoje programi izgrađivanja kapaciteta u zdravstvu i obrazovanju¹⁸². Primer u sektoru zdravstva je:

Izgrađivanje kapaciteta je proces izgrađivanja mogućnosti pojedinaca, grupa, institucija, organizacija i društava na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou, da se što bolje pripreme za i odgovore na kriznu situaciju u vezi sa pretnjom javnom zdravljju, na održiv način. Ovaj proces je stvoren da bi se ojačale ili stvorile snažne pozicije na osnovu kojih zajednice mogu da se izbore sa slabostima koje proističu iz hitnih slučajeva ili katastrofa.

Poglavlje 8 ispitaće izgrađivanje kapaciteta u policiji, ali veći deo objavljenog materijala potiče iz drugih struka, uz neke važne izuzetke¹⁸³. Dobar primer i izvor koji služi da ilustruje proces izgrađivanja kapaciteta je sektor zdravstva¹⁸⁴. Objavljeni materijali upozoravaju na preteranu upotrebu fraze „izgrađivanje kapaciteta“, jer je njena česta upotreba dovela do pogrešnog shvatanja i nepreciznosti u terminologiji; rečeno je (Poter i Brau, 2004. godine – eng. Potter & Brough) da je fraza postala toliko „sveobuhvatan termin da je postao „beskoristan“ sa analitičke i praktične tačke gledišta“. Ostali autori navode da je termin obezvređen na značenje puke obuke i razvoja. Do kraja ovog odeljka trebalo bi da značenje ove fraze čitaocima postane jasnije.

Izgleda da se Poter i Brau (2004.) slažu sa tim da je izgrađivanje kapaciteta mnogo širi termin koji obuhvata celovit i strateški razvoj organizacije, njenih odseka i odeljenja i pojedinačnog osoblja u okviru organizacije. Govore o devet komponentskih elemenata izgrađivanja kapaciteta; videti ispod uokvireni tekst br. 1.

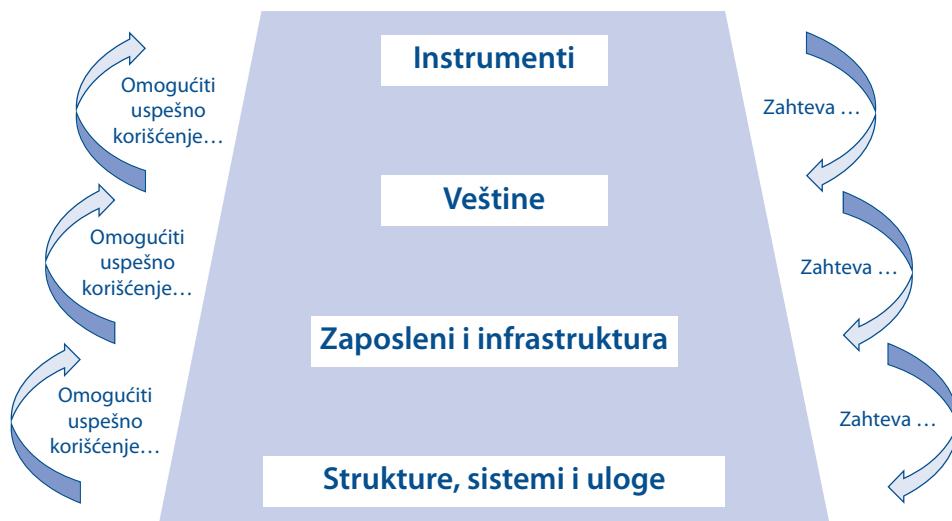
Uokvireni tekst br. 1: Devet komponentskih elemenata sistematičnog izgrađivanja kapaciteta

1. **Kapaciteti rada:** Alati, novac, oprema, potrošni materijali koji su dostupni na poslu. Npr. vozila, oružje, zaštitna oprema zaposlenih.
2. **Kapacitet zaposlenih:** Potrebno je da zaposleni poseduju dovoljna znanja, da su dobro obučeni, vešti i da su osobe od poverenja za obavljanje posla. Npr. da zaposleni poznaju najnovije zakone.
3. **Kapacitet koji se odnosi na ukupno opterećenje:** Treba da se obezbedi dovoljan broj zaposlenih koji poseduju širok spektar veština u cilju savladavanja ukupnog opterećenja posla. Npr. Specijalizovani pripadnici su dostupni „24/7“ kako bi se savladale sve vrste hitnih slučajeva.
4. **Kapaciteti nadzora:** Treba da postoje delotvorni sistemi nadzora i prijavljivanja. Npr. zaposleni znaju kome da se obrate kada imaju problem.
5. **Kapacitet koji se odnosi na objekte:** Obezbediti objekte za uspešno izvršavanje policijskih dužnosti. Npr. da ima dovoljno policijskih stanica ili drugih adekvatnih objekata, a na razumnoj udaljenosti za uspešan rad policije i održavanje veze.
6. **Kapacitet koji se odnosi na službe podrške:** Obezbediti delotvornu podršku za službe na prvoj liniji. Npr. Funkcionisanje osoblja/podrške, obuka, služba za forenzička ispitivanja.
7. **Kapaciteti sistema:** Obezbediti delotvorno upravljanje informacijama, IKT i blagovremen protok informacija, adekvatna finansijska sredstva i finansijsko upravljanje.
8. **Strukturalni kapacitet:** Obezbediti da u organizaciji postoji optimalan model hijerarhije: što je moguće manje slojeva rukovođenja i prebacivanja procesa odlučivanja jednih na druge. Funkcija štaba treba da bude održavanje i omogućavanje rada operativnom delu – ne obrnuto.
9. **Kapacitet uloga:** Omogućiti da pojedinci, timovi i odeljenja imaju „ovlašćenja“ da na uspešan način rade u okviru ukupne organizacione strategije uz sredstva i proces odlučivanja koji su prebačeni na njih, a kako bi postigli optimalan učinak.

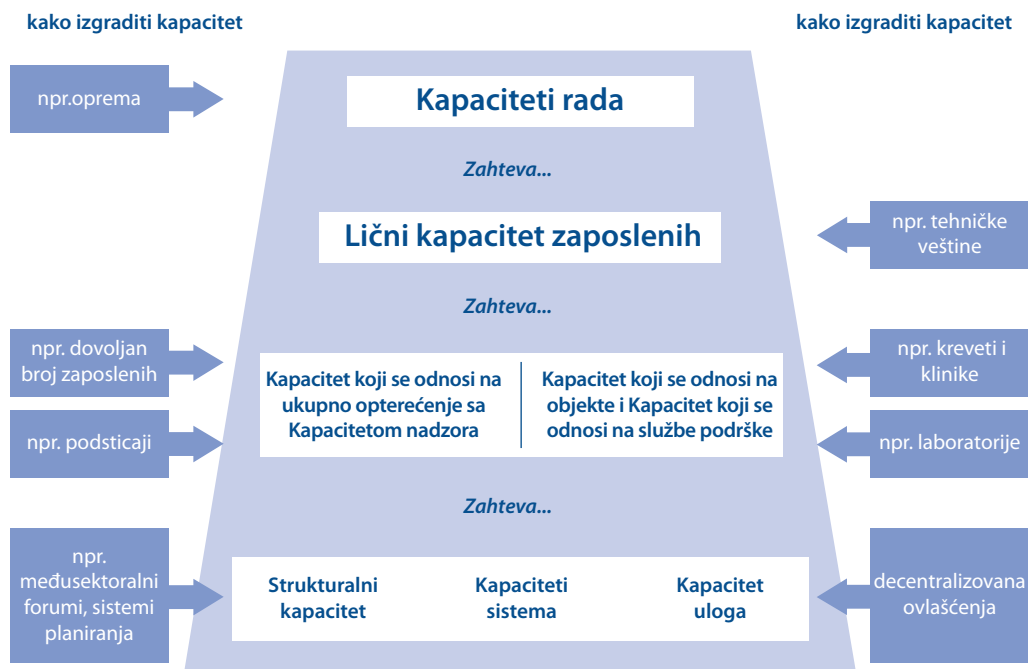
Uokvireni tekst br. 1: Devet komponentskih elemenata sistematičnog izgrađivanja kapaciteta, iz dela Potera i Braua (2004. godina), str. 340., koji su prilagođeni, od strane autora, policijskom kontekstu.

Pregled izgrađivanja kapaciteta odnosi se na pet polja: 1) Instrumenti 2) Veštine 3) Zaposleni i infrastruktura 4) Strukture 5) Sistemi i uloge, kao što je prikazano ispod, u dijagramu na slici 1.

Slika 1: Piramida kapaciteta. Izvor Poter i Brau (2004.)



Kao što čitalac može i da vidi, ovo je pregled procesa, a vidi se i da se pet polja oslanja jedno na drugo, i da su svi nezavisni; stoga, svi projekti izgrađivanja kapaciteta su složeni i zahtevaju sofisticirano rukovođenje i konsultantska sredstva i tehnike rukovođenja koje koriste kontrolu. Ova područja mogu da se podvedu pod, koristeći jezik rukovođenja „hard“ i „soft“ discipline. Na primer „hard“ polja bi bili oprema, IKT i objekti, a „soft“ polja, pitanja zaposlenih, obuka itd. Obično, lakše je baviti se „hard“ poljima nego „soft“ poljima, što će kasnije da bude detaljnije objašnjeno. Naredni dijagram prikazuje veze sa razvojem izgradnje kapaciteta i način na koji se to odnosi na devet elemenata iz prethodne slike. Dijagram se odnosi na okruženje sektor zdravstva, a preneto je u kontekst policijskog sektora. (Slika 2, ispod).

Slika 2: Piramida uspešnog izgrađivanja kapaciteta. Izvor: Poter i Brau (2004.)


Ukratko, izgrađivanje kapaciteta uključuje „paradigmu“ promene za rukovodiocce, rukovodstvo i zaposlene u organizaciji. Neki od elemenata izgrađivanja kapaciteta kojima ćemo se baviti u ovom poglavlju su:

- Lični i organizacioni rast
- Organizaciona otpornost
- Obuka zaposlenih u cilju razvijanja više veština
- Osnažen timski rad
- Organizaciona agilnost
- Modernizacija
- Bolji rad zaposlenih:
 - Motivacija
 - Uključivanja
 - Angažovanje
- Organizaciona:
 - Koordinacija
 - Povezanost
 - Komunikacija
- Organizacioni rad i rad zaposlenih na zajedničkim ciljevima i stalno unapređivanje

Policajci mogu da se suoče sa izgradnjom kapaciteta u okviru svojih organizacija, onda kada se odvijaju promene kao što je „rekonstrukcija“; trend koji se odvija u poslednje vreme i podrazumeva smanjenje broja odreda i sektora u policiji, kako bi se obezbedio optimum efikasnosti, delotvornosti i ekonomičnosti. Ako se vrše promene uzimajući u obzir sve faktore sadržane u ovim Uputstvima, program promena bi trebalo da bude uspešan; nažalost, mnogi primeri ne postignu uspeh. Razlozi za ovo, čitaocu će postati očigledni kasnije u ovom poglavlju.

Jedan od ciljeva Poglavlja 8 je da pruži određene mere za izgrađivanje kapaciteta za smanjenje ili ublažavanje posledica korupcije u policiji. Ovo može da se desi izgradnjom kapaciteta u policiji, koji podstiče idealnu etičku policiju i predstavlja pravi primer drugim organizacijama u javnom i privatnom sektoru.

Izgrađivanje kapaciteta zahteva posvećenost samog vrha organizacije i promene u organizacionoj kulturi. Antikorupcija treba da bude deo „načina na koji se ovde radi“; drugim rečima, to treba da je nešto što je deo svakodnevnih aktivnosti i deo normalnog ponašanja i prihvaćena radna praksa, i treba da bude usađeno u organizacionu kulturu kroz utvrđivanje i sprovođenje novih organizacionih vizija i vrednosti.

Veze sa drugim poglavljima

Određene teme koje se razmatrane u ovom poglavlju detaljnije su obrađene i u drugim poglavljima:

Poglavlje 1 o oblicima korupcije,
Poglavlje 2 o vrednostima, pravilima i postupanju,
Poglavlje 3 o organizaciji,
Poglavlje 4 o podršci policajcima,
Poglavlje 5 o unutrašnjoj kontroli i
Poglavlje 9 o instrumentima.

U tekstu će se ukazivati na određene veze.

2

Zašto je izgrađivanje kapaciteta važno u borbi protiv korupcije?

Odeljak 2 Poglavlja 8, analiziranjem nekih aspekata prirode rada policije, razmatra zašto je važno izgrađivanje kapaciteta u borbi protiv korupcije: na pojedinačnom i organizacionom nivou, u razvijanju antikorupcijske kulture i u mogućnostima policije da ispuni očekivanja javnosti.

2.1. Izgrađivanje kapaciteta važno je za borbu protiv korupcije

Potreba da se policija bavi problemom korupcije uz pomoć mera izgrađivanja kapaciteta potiče od same prirode rada policije. Velikim delom ovo je i zbog nasleđa moralne ranjivosti rada u policiji i mnogih uzroka i izazova koji dovode do korupcije u policiji.

2.2. Izgrađivanje kapaciteta može da odvrati pojedince od učestvovanja u korupciji

Borba protiv korupcije treba da se fokusira na pojedinca, policajca. Izgrađivanje kapaciteta predstavlja proces u okviru kojeg antikorupcijske mere mogu da se odnose pojedinačno na policajce i to na nekoliko načina:

- Pomaže policajcima koji se sve više suočavaju sa situacijama koje uključuju pritisak ili izazove na polju korupcije i sa konfliktima između vrednosti i normi.
- Podiže svest među policajcima po pitanju korupcije i pomaže im da shvate granice između prihvatljivog i neprihvatljivog postupanja.
- Povećava mogućnost odupiranja korupciji pojedinačno i u grupi.

2.3. Izgrađivanje kapaciteta doprinosi smanjenju ranjivosti organizacije na korupciju

Na korupciju može da utiče radno okruženje policajaca. Aktivnosti, kultura, organizacione slabosti, kontrola i stil rukovođenja su neki od faktora koji mogu da podstaknu ili spreče korupciju. Stoga je neophodno da se pozabavimo pitanjima načina na koji je policija organizovana i načina na koji se njom rukovodi. Dodatne informacije na ovu temu mogu da se pronađu u Poglavlju 2, koje se bavi kulturom organizacije, u Poglavlju 3, koje se bavi pitanjima koja se odnose na funkcionisanje i rukovođenje organizacijom, i u Poglavlju 5, koje se bavi sistemom kontrole. Sva zajedno, pružaju sveobuhvatan pristup u bavljenju problemom korupcije na organizacionom nivou.

Izgrađivanje kapaciteta mora da se posmatra kao globalni okvir koji podstiče unapređivanje svih delova organizacije kako bi se umanjile eventualne slabosti, koje mogu da budu izvor neetičkog postupanja i korupcije.

2.4. Izgrađivanje kapaciteta pomaže u jačanju antikorupcijske kulture

Izgrađivanje kapaciteta kao proces menjanja kulture u policiji može da doprinese tome da policajci, zahvaljujući novoj kulturi, odbijaju korupciju. Problem može da rešava samo na sveobuhvatan, povezan način, obuhvatajući celu organizaciju, uz strateški pristup koji uključuje sve zaposlene (one koji rade pod zakletvom i one koji nisu pod zakletvom). Ovo takođe nameće i poznavanje i shvatanje korupcije kao i prepoznavanje velikog broja njenih oblika, toga kako sukobi interesa mogu da utiču na donošenje odluka i kako to izbeći, šta uraditi i gde prijaviti slučajeve korupcije ili potencijalne korupcije, kao i pristup podršci, instrukcijama i socijalnoj zaštiti.

2.5. Izgrađivanje kapaciteta pomaže policiji da ispuni očekivanja javnosti

Očekivanja javnosti koja se odnose na policiju odražavaju sposobnost policije da pridobije i održi poverenje javnosti, ispunjavajući njena očekivanja koja se odnose na bezbednost i pravdu. Da bi policija dobro obavljala svoj posao, neophodna joj je podrška, poštovanje i pomoć zajednice. To kako zajednica vidi kredibilitet i čast svoje policije i poverenje koje među njima postoji, utiče na to koliko uspešno i efikasno policija može da ispuni svoju ulogu i odgovornosti. Videti Poglavlje 7, Odeljak 2.1 za više o ovoj temi.

3

Kako izgrađivanje kapaciteta može da se integriše u policijsku borbu protiv korupcije?

Ovaj odeljak nudi instrumente za sistematičan pristup integrisanju izgrađivanja kapaciteta u antikorupcijske mere u okviru policije. Ne teži da se fokusira na neki određeni stil rada policije, već da uspostavi principe dobrog vladanja i metode koje treba upotrebiti da bi se izgradili kapaciteti u policiji i podstakle antikorupcijske mere u opštem smislu.

3.1. Elementi na koje je potrebno koncentrisati se prilikom izgrađivanja kapaciteta

3.1.1. Pripremanje organizacije za program

Prve mere u okviru programa izgrađivanja kapaciteta treba da se koncentrišu na dovođenje organizacije u pozitivno stanje svesti u odnosu na antikorupciju. Da bi se osigurao uspeh ma kojih promena – koje se odnose na mere koje za cilj imaju jačanje organizacije u odnosu na unutrašnju i spoljnu korupciju – mora da se postigne neophodan broj onih koji su za promene. Mora da se reši problem otpora ka promenama.

Da bi se postigao neophodan broj onih koji su za promene, treba da se počne od rukovodstva pa sve do policajaca i ostalih zaposlenih, a da bi se omogućilo da uticaj programa za izgradnju kapaciteta bude široko rasprostranjen. Iskustvo pokazuje da na početku svih važnih promena u organizaciji oko deset procenata ljudi te promene podržava, deset procenata je protiv i osamdeset procenata je neopredeljeno. Uspeh onda zavisi od uveravanja te većine u korisnost promena.

Naredni pododeljci ističu način na koji će zaposleni u policiji da prate vođstvo svojih rukovodilaca ukoliko je program izgrađivanja kapaciteta uspešno sproveden, a što će da dovede do podele odgovornosti na svim nivoima policije.

3.1.2. Uključivanje elemenata u program izgrađivanja kapaciteta

Proces započinje preciznom procenom trenutnog stanja organizacije na polju antikorupcije. Koje vrednosti se poštuju u službi? Na koji način su one prevedene u kodekse i ostale dokumente? Kakva obuka se pruža? Na koji način i kome? Kakvi su odnosi u organizaciji? Koji stil vodstva postoji, kakvi su procesi odlučivanja i komunikacije? Šta su slabosti organizacije kada je reč o korupciji? Poglavlje 2 razmatra pitanja vrednosti, pravila i postupanja i njihovog prevođenja u kodeks ponašanja; Poglavlje 3 daje veliki broj elemenata koji se odnose na organizacione aspekte borbe protiv korupcije. Čitaoci treba da se okrenu ovim poglavljima za dobijanje dodatnih informacija u vezi sa onim što se ovde razmatra.

Prvo treba da se stvori čvrsta osnova za izgrađivanje kapaciteta, a kroz pet faza.

1. Priprema: procena organizacije i potrebe koje treba ispuniti.
2. Dokumentacija: kodeks ponašanja (vrednosti i pravila).
3. Struktura: uspešna obuka i razvoj.
4. Planiranje upravljanja promenom: kultura promena i vođstva.
5. Rukovođenje programima/projektima: tehnike i metodologija.

Ispod, dat je kratak pregled ovih pet faza, a odmah zatim su i detaljnije ispitane.

3.1.3. Pregled programa izgrađivanja kapaciteta

Ovaj pododeljak predstavlja operativni proces uključivanja izgrađivanja kapaciteta u borbu protiv korupcije, koji je razvijen kroz pet faza. Odmah ispod, sledi kratak prikaz ovih faza, a na narednim stranama su detaljno izložene.

Faza 1: Priprema

- Procenjivanje organizacije
- Procena antikorupcijskih rizika
- U kom pravcu organizacija želi da ide?
- Razvijanje akcionog plana

Faza 2: Dokumentacija

- Zakoni koji se odnose na korupciju
- Postoji li nezavisan nadzor/kontrola sa dovoljnim ovlašćenjima?
- Interna dokumentacija
- Zakletva službe, kodeks ponašanja, izjava o poštovanju vrednosti

Faza 3: Implikacije koje se odnose na strukturu i ljudske resurse

- Struktura organizacije – centralizovana naspram decentralizovane
- Regrutacija i selekcija, unapređenja
- Obuka i usavršavanje
- Organizaciono učenje

Faza 4: Promene u planiranju rukovođenja

- Doslednost u pristupu
- Prihvatiti zagovornike unutrašnjih promena
- Izdvajanje odgovarajućih resursa
- Omogućavanje razumnog vremenskog roka
- Karakteristike neuspešnog i uspešnog procesa upravljanja promenom

Faza 5: Rukovođenje projektima/programima

- Tehnike rukovođenjanja projektima/programima
- Programi obuke

Faza 1: Priprema

1. korak: Procenjivanje organizacije

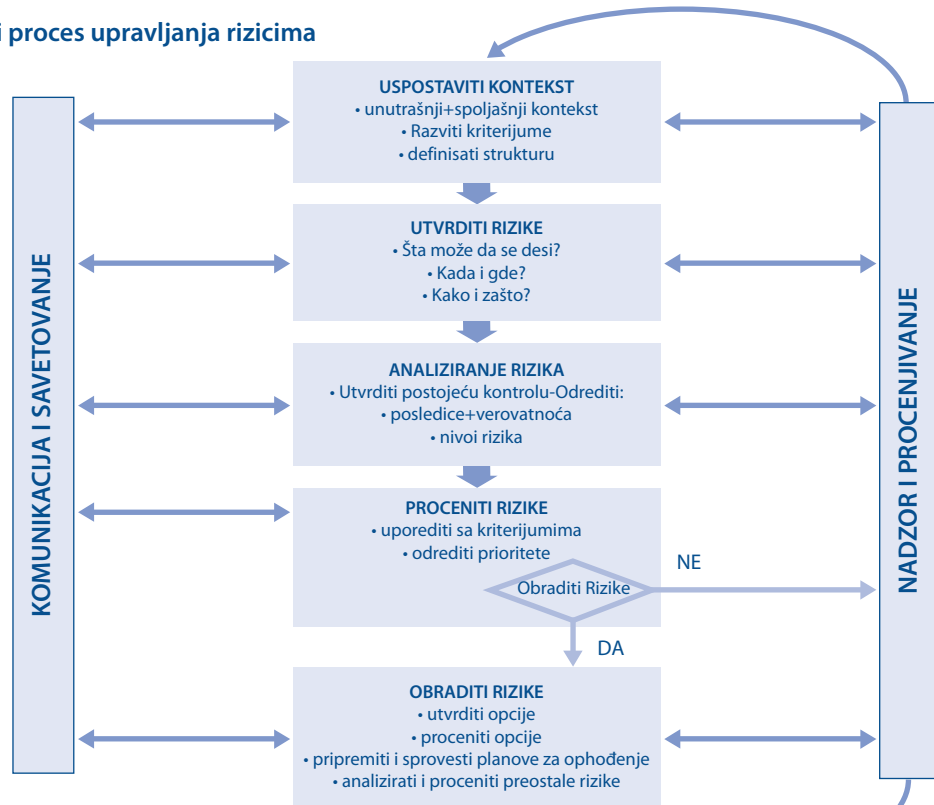
Prva stvar koja mora da se uradi je temeljna procena i evaluacija službe, kako bi se dobile informacije o njoj sa raznih aspekata, uključujući i kulturu i „način na koji se radi ovde“. Ovo određuje njenu otvorenost ka antikorupcijskim merama.

Mnogo raznih instrumenata je korišćeno za postizanje detaljne analize organizacije u toku ovog početnog procesa procenjivanja, ali onaj koji je veoma priznat je Mekkinzijev „7S“ sistem za procenjivanje organizacione kulture. Ova tehnika koristi „7S“ perspektiva „hard“ (strategija, struktura, sistemi) i „soft“ disciplina (zajedničke vrednosti, stil, zaposleni, veštine).

Poglavlje 2 razmatra značaj vrednosti za policiju i način na koji mogu da se prevedu u pravila i postupanje. Na promene takođe utiče kultura, i organizaciju treba proceniti u smislu spremnosti za promene i u smislu toga da li postoji pozitivan ili negativan stav prema promenama.

Slika 2: Generički proces upravljanja rizicima i matrica¹⁸⁵ upravljanja rizicima

Generički proces upravljanja rizicima



matrica za procenu rizika

POSLEDICE

1. zanemarljive
2. male
3. umerene
4. velike
5. ekstremne

VEROVATNOĆA

1. retko
2. malo verovatno
3. moguće
4. verovatno
5. gotovo sigurno

POSLEDICE	5					
	4					
	3					
	2					
	1					
		1	2	3	4	5
		VEROVATNOĆA				

2. korak: Procena rizika od korupcije

Drugo, organizacija mora da proceni svoju stvarnu situaciju u odnosu na korupciju. Ovo je veoma teška, a moguće i bolna operacija, i mnoge policijske službe jednostavno odbijaju da poveruju da korupcija postoji među njihovim zaposlenima. Ovaj proces može da se posmatra kao normalan zadatak u okviru rukovođenja, sličan procenjivanju rizika, i mora da se sprovodi u odnosu na organizacione i pojedinačne slabosti policijske službe. Svi policajci su upoznati sa najrizičnijim operacijama u radu policije, a koje se odnose na korupciju. Svaki element policijskog posla treba sistematično proceniti koristeći instrument za procenu rizika (slika 2, prikazuje dva instrumenta za procenu rizika.)

Kada se utvrde rizici, treba da se procene u odnosu na dve dimenzije: „posledice“ i „verovatnoća“. Kada se pomnože dobijeni rezultati analize ovih dimenzija, ukupni rezultat može da se stavi u matricu da bi se pokazala ozbiljnost rizika po organizaciju.

Opcije koje se odnose na to šta uraditi povodom određenih rizika

- Transfer rizika
- Odgađanje rizika
- Smanjenje rizika
- Prihvatanje rizika
- Izbegavanje rizika

Organizacija može da primeni planove za nepredviđene okolnosti ili protivmere u slučaju određenih rizika čija ozbiljnost nalaže preduzimanje određenih mera, i zabeležiti rizike u registar rizika u toku određivanja njihove prioriteta i u toku određivanja pojedinaca za odgovorno upravljanje rizicima. Kada se postigne jasna definisanost u vezi sa karakteristikama organizacije, mogu da se donose odluke koje se odnose na to kakav plan je potreban da bi se pristupilo kulturnim i korupcijskim aspektima određene policijske službe.

3. korak: U kom pravcu organizacija želi da ide?

Kada se završi drugi deo procesa, policijska služba mora da odluči kakva organizacija želi da bude i utvrdi razvojne aktivnosti za postizanje tog cilja. Poglavlje 3 daje detaljniji prikaz različitih modela rada policije i razloga za njihovo razvijanje.

Tabela 1, ispod, opisuje tri vrste policijske službe i način na koji bi organizacija htela da nađe svoje mesto u nekoj vrsti spektruma stilova policijske službe, između „vojnog“ i „ka zajednici orijentisanog rada policije“.

Tabela 1: Tri vrste policijske organizacije

1. Snage za sprovođenje zakona	2. Borci protiv kriminala	3. Inženjeri društva
<ul style="list-style-type: none"> – Visokokvalitetna profesionalna usluga – Podsticanje niskobudžetnog privatnog dobrovoljnog rada ili volontiranja, naročito patroliranje i umirivanje javnosti – Smanjivanje budžeta/konkurencija/ privatni sektor <ul style="list-style-type: none"> – Viši obrazovni standardi? – Specijalizovanje uloge? 	<ul style="list-style-type: none"> – Visokokvalitetna, vodeća uloga u rukovođenju borbom protiv kriminala – Strategija koja se odnosi na pozive – Rešavanje problema telefonom – bez raspoređivanja snaga – CCTV + obaveštajni podaci <ul style="list-style-type: none"> – Manja očekivanja javnosti putem medija? – Podrivanje poverenja? 	<ul style="list-style-type: none"> – „Svemogući“ policajci i mali timovi specijalaca – Visokokvalitetna IT za borbu protiv kriminala/rešavanje incidenata – Rad policije usmeren na rešavanje problema – posredovanje/pregovaranje analiziranjem problema – Nemogućnost ispunjavanja zahteva javnosti?

„Borac protiv kriminala“ je neprimeren pristup za policiju koja se fokusira na borbu protiv korupcije. Shvatilo se da je mešanje i spajanje organizacija sa snažnim pristupom borbi protiv kriminala smanjivalo delotvornost antikorupcijskih mera; postoje dokazi da je ovaj pristup poništio dobre namere reformi.

4. korak: Razvijanje akcionog plana

U četvrtom delu procesa mora da se preduzme akcioni plan za postizanje zadatih ciljeva. Kada se odredi cilj, mora da se pripremi strategija i akcioni plan. Akcioni plan određuje ko radi šta, kada, kako i čim.¹⁸⁶

Faza 2: Dokumentacija

Zakoni

Analiza organizacije mora da uzme u obzir antikorupcijske zakone države. Da li su ti zakoni adekvatna pomoć u borbi protiv korupcije u policiji? Da li postoje mehanizmi za nadzor koji su zaduženi da osiguraju poštovanje zakona od strane policije? Šta može da uradi policija kako bi nadoknadila eventualne nedostatke postojećih zakona?

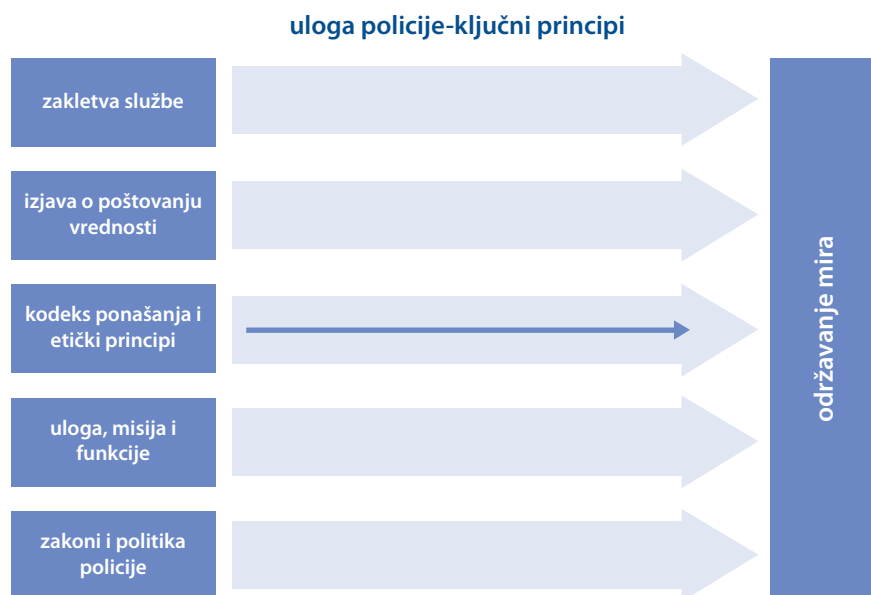
Uokvireni tekst br. 1: Nezavisni nadzor

Važan element u borbi protiv korupcije je nezavisni nadzor policijskog delovanja. U većini zemalja koje poštuju sisteme zakona zasnovane na pravima postoji zahtev za postojanjem nezavisnog nadzora policijskog delovanja. U nekim zemljama zahtevi su još strožiji i nezavisni organ za nadzor konkretno mora da istraži, uz pomoć svojih istražitelja, veoma ozbiljne slučajeve kao što su smrtni slučajevi u zatvoru. Poglavlja 5, 6 i 7 pružaju više detalja o ovoj temi.

Interna dokumentacija

Mora da se izvrši i procenjivanje internih dokumenata. Centralni deo svake antikorupcijske strategije treba da bude naglašavanje „etičkog rada policije“ i dokumentovanje svojih etičkih vrednosti i principa. U tu svrhu, svaka organizacija treba da ima svoju dokumentaciju¹⁸⁷ o etičkim principima: izjavu o poštovanju vrednosti, kodekse ponašanja i druge slične dokumente. Videti Poglavlje 2 za opširnije razmatranje ove organizacione dokumentacije. Slike 3 i 4, ispod, daju primere takve dokumentacije koja može da postane deo kodeksa ponašanja.

Slika 3: Uloga policije – ključni principi



Slika 4: Primer izjave o poštovanju vrednosti¹⁸⁸
izjava o poštovanju vrednosti

I zuzetnost	najveći profesionalni standardi i integritet
P overenje	podsticanje vere i poverenja zajednice u policiju
Č ast	ponosno delovanje i osećaj divljenja prema policijskoj profesiji
N epriistrasnost	pošteno i objektivno donošenje odluka, bez predrasuda
P osvećenost	predanost i posvećenost u obavljanju svojih dužnosti
O dgovornost	prihvatanje vlasništva i odgovornost za svoje postupke
V ođstvo	biti uzor zajednici i svojim kolegama

Ovi različiti dokumenti treba da se sakupe u jedan kodeks ponašanja i zaposleni u policiji moraju da budu u mogućnosti da u njemu pronađu neophodan etički okvir za procenjivanje svojih postupaka i odluka u skladu sa narednim faktorima:

- Šta zahteva zakon?
- Šta zahteva politika organizacije?
- Šta zahtevaju lični etički principi?

Faza 3: Implikacije koje se odnose na strukturu i ljudske resurse

Struktura organizacije

Struktura policije može da predstavlja problem kada se preduzimaju mere antikorupcijske politike (za više detelja videti Poglavlje 3). Tradicionalni „komandovanje i kontrola“ hijerarhijski model u vojnom stilu, koji su policijske službe kroz istoriju preferirale, nije najadekvatniji stil organizacije koji podstiče otvorenost, iskrenost i komunikaciju, a što je neophodno za borbu protiv korupcije. Ono što se predlaže je organizaciona struktura u kojoj je rukovođenje preneto više na lokalni nivo, gde centar (Štab i specijalizovane funkcije) podržava operativnu granu policije; lokalne distrikte, odrede i sektore. Struktura treba da bude „ravna“ hijerarhija koliko kod je to moguće, kako bi se uklonili nepotrebni rukovodilački slojevi, slojevi birokratije i administracije. Predlaže se manja i ravnija organizacija i ova struktura zahteva predaju procesa donošenja odluka nižim nivoima, i u idealnom slučaju, finansijskih i nekih ili svih funkcija koje se odnose na zaposlene (ljudski resursi). Na ovaj način, policajci su bliže zajednici kojoj služe i postoji veća mogućnost za nadziranje i kontrolu policajaca koji su na prvoj liniji u njihovim svakodnevnim policijskim aktivnostima. Najčešći primer ovog pristupa poslednjih godina, je pomeranje ka obliku „rada

policije koji je usmeren na zajednicu", a koji je popularizovan¹⁸⁹ 1970-ih u Engleskoj od strane bivšeg direktora policije Devona i Kornvola, gospodina Džona Aldersona¹⁹⁰. Svaka policijska služba u UK-u sada radi po principu „rad policije u komšiluku”(kako je se sada zove).

Međutim, tačna filozofija ili pristup iza ideologije rada policije ovde nije toliko važan, koliko prihvatanje činjenice da je primarna svrha policije da štiti javnost i njene zajednice, a ne državu, kao što je to bio slučaj u totalitarnim ili bivšim komunističkim režimima¹⁹¹. Ovaj pristup za cilj treba da ima dobre standarde služenja javnosti sa odličnim uslugama za građane i osobe koje su u zatvoru.

Regrutovanje, selekcija, unapređenja

Policija mora da bude sigurna da novi regruti i policajci odabrani za unapređenje nisu umešani ili povezani sa bilo kojom aktivnošću u vezi sa korupcijom. Većina policijskih službi ima standarde i zahteve koje regruti treba da ispune. Takođe, obavljaju „psihometrijske” testove, vrše se provere imena i prošlosti u smislu krivičnog osuđivanja. Primer je proces kojim policija Vest Midlenda u UK-u procenjuje kandidate, koristeći spisak sedam neophodnih osobina:

1. Poštovanje svih rasa i različitosti
2. Sposobnost uspešne komunikacije
3. Lična odgovornost
4. Sposobnost rešavanja problema
5. Timski rad
6. Fokusiranje na zajednicu
7. Otpornost

Policija može da uvrsti antikorupcijske principe u proces unapređivanja, tako što će jasno staviti do znanja da samo policajci koji nemaju veze sa korupcijom mogu da budu kandidati za unapređenje.

Uokvireni tekst br. 2: Sistem ranog upozorenja i testiranje integriteta

Ostale mere za sprečavanje korupcije i otkrivanje potencijalne korupcije su „sistemi ranog upozorenja” koji postoje u mnogim policijskim službama širom sveta, i testiranje integriteta koje je uvedeno poslednjih nekoliko decenija. Na ove teme postoji brojna literature koja daje informacije kako tačno one funkcionišu i kako ih sprovesti; ovde su objašnjeni samo osnovni principi.

Sistemi ranog upozorenja i intervenisanja u policiji se sprovode korišćenjem mera koje se odnose na policajce pojedinačno, kao što je upoređivanje broja tužbi koje se odnose na nju ili njega, sa ostalim faktorima. Neki sistemi su složeni, koriste brojne statističke podatke čiji je cilj uravnotežavanje negativnih faktora za vredne policajce i unošenje većeg stepena osetljivosti i oštine u sam proces. Kada određeni policajac dođe do određenog okidača u sistemu, onda mu se priđe i porazgovara i posavetuje da bi se utvrdilo da li postoje neki problemi u vezi sa profesionalizmom ili standardima rada u policiji. U ovoj fazi mogu da se primene različite metode intervenisanja.

Postoje široka tumačenja značenja pojma testiranje integriteta. Može da se podrazumeva jednostavno redovno testiranje urina i krvi zaposlenih u policiji kako bi se utvrdilo da nemaju nikakve probleme sa alkoholom ili drogom ili neke druge zdravstvene probleme. Ili može da podrazumeva namerno „namamljivanje“ u operativnom policijskom zadatku novcem ili nekim drugim poželjnim stvarima, da bi se otkrilo da li su zaposleni koji su osumnjičeni, zaista otvoreni za korupciju. Ova vrsta testova integriteta može da postane prilično složena, a veoma su pogodni za otkrivanje korupcijskog delovanja. Ovi testovi se rutinski snimaju i mogu da pruže čvrste dokaze o korupciji.

Uspostavljanje sigurnih, bezbednih sistema prijavljivanja i procesa zaštite svedoka da bi se omogućilo da se svedoci osećaju slobodno da istupe i prijave primećenu korupciju ili neetičko policijsko postupanje, takođe može da pomogne u otkrivanju korumpiranih policajaca. Neke policijske službe su uvele „linije za pomoć“ i linije za anonimne telefonske pozive kako bi se potpomogao ovaj proces.

Uokvireni tekst br. 3: Rešavanje tužbi protiv policije

Od suštinskog je značaja da policija raspodeli odgovarajuće resurse za sprovođenje istraga povodom tužbi protiv policije i povodom unutrašnjih disciplinskih pitanja. Broj tužbi može da varira od godine do godine u zavisnosti od broja i vrste operativnih incidenata u radu policije, ali neophodno je doneti odluku na visokom nivou koja obezbeđuje dovoljan broj izuzetno dobro obučenog kadra koji bi delotvorno i blagovremeno rešavao tužbe. Ovo bi moglo da znači da se od lokalnih rukovodilaca traži da rešavaju lokalne, manje probleme, dok bi ozbiljnije probleme rešavala odeljenja za profesionalne standarde ili unutrašnju kontrolu.

Obuka i usavršavanje

Izgrađivanje kapaciteta je mnogo širi pristup rešavanju problema korupcije od puke obuke i razvoja. Međutim, obuka je veoma važan faktor za uspeh antikorupcijskog pristupa. Ova tema biće detaljnije obrađena u odeljku o praktičnim modelima i primerima.

Organizaciono učenje

Kada se u organizaciju uvode antikorupcijske mere, neophodno je uključiti i sledeća dva faktora:

1) sposobnost učenja na osnovu grešaka ili iskustava policajaca koji su ili bili umešani u korupciju ili joj se oduprli; 2) zaštitu onih zaposlenih u policiji koji prijavljuju neetičke ili korumpirane aktivnosti, a koje vrše njihove kolege.

U prvom slučaju, organizacija treba da uključi mehanizme učenja putem kojih policajci koji iskuse korupcijsko delovanje, mogu da podele te informacije sa ostalima, i na taj način organizacija uči i iz toga se razvija.

Uokvireni tekst br. 4: Primena debriefinga

Rezultati sistema debriefinga mogu da daju tri vrste mera (delovanja).

1. Ispravke na pojedinačnom nivou.
2. Ispravke na nivou procesa.
3. Ispravke u organizaciji.

Organizacije u kojima se manifestuje ovo svojstvo nazivaju se „organizacije u kojima se uči”.¹⁹³ Postati organizacija u kojoj se uči je veoma priznato u trgovini i industriji, i to kao najbolja praksa za kompanije koje prolaze kroz velike promene, a nalaze se u konstantno zahtevnom okruženju; to jeste, postati organizacija koja omogućava učenje svim svojim članovima i koja se konstantno transformiše. Postoji nekoliko mogućih, dobrih strana modela organizacije u kojoj se uči.

- Kontinuitetom/nizom obezbeđuje se dugoročan uspeh organizacije.
- Čini da stalno unapređivanje postane stvarnost.
- Omogućava da se uspeh i najbolje prakse prenose i kopiraju.
- Uvećava se kreativnost, inovativnost i prilagodljivost.
- Privlači bolje ljude i one najbolje zadržava u organizaciji.
- Obezbeđuje da zaposleni mogu i žele da ispune trenutne i buduće potrebe organizacije.

Tamo gde su organizacije otvorene ka učenju i gde se zaposleni ohrabruju da prijavljuju loše postupanje, neetičko postupanje i korupciju, neophodno je da organizacija zaštiti one koji prijavljuju (obično se nazivaju uzbunjivačima), da bi im se osigurala bezbednost i sprečio bojkot od strane kolega. Prijavlivanje kolege zbog lošeg ili kriminalnog postupanja, izuzetno je hrabar čin ako se uzme u obzir faktor „plavog zida ćutanja” koji je nekoliko puta spomenut u ovim Uputstvima. Tipična policijska kultura ponašanja, koju slede svi policajci, je da se međusobno štite i ne prijavljuju loše etičko postupanje ili loše profesionalne standarde; stoga, treba da se preduzmu mere da bi se osiguralo da osobe koje prijavljuju takvo postupanje dobiju odgovarajuću zaštitu i, tamo gde je to moguće, da im se zagaruje anonimnost. Mora da postoji uspešna politika i/ili zakoni koji štite uzbunjivače, na primer Zakon o dostupnosti informacija od javnog značaja 1998.¹⁹⁴

Faza 4: Planiranje upravljanja promenom**Doslednost u pristupu**

Da bi se progurale reforme i promene, rukovodioci moraju da budu dosledni u svom pristupu. Konstantno moraju da budu uzori u organizaciji i da predstavljaju primer za kojim se povode zaposleni; dobar uzor širi dobro antikorupcijsko postupanje i poruke i u javnom i u privatnom životu. Molimo vas pogledajte Poglavlje 9 za dodatna razmatranja o upravljanje promenama, kao i Poglavlje 3 uokvirani tekst br. 12.

Uokvireni tekst br. 5: Pripremanje rukovodilaca

Snažan način da se započne antikorupcijski program izgrađivanja kapaciteta je njegovo povezivanje sa razvojem rukovođenja u organizaciji, gde rukovodioci mogu da pokažu svoja uverenja i posvećenost promenama i otporu ka korupciji. Dobra vrsta razvoja rukovođenja bio bi program izgrađivanja kapaciteta povezan sa svojstvima „emocionalne inteligencije“, koja uključuje samosvest i empatiju, koje su neophodne da bi se uspešno okončao program.

Emocionalna inteligencija – domeni i s njom povezana svojstva¹⁹⁵

Lična svojstva

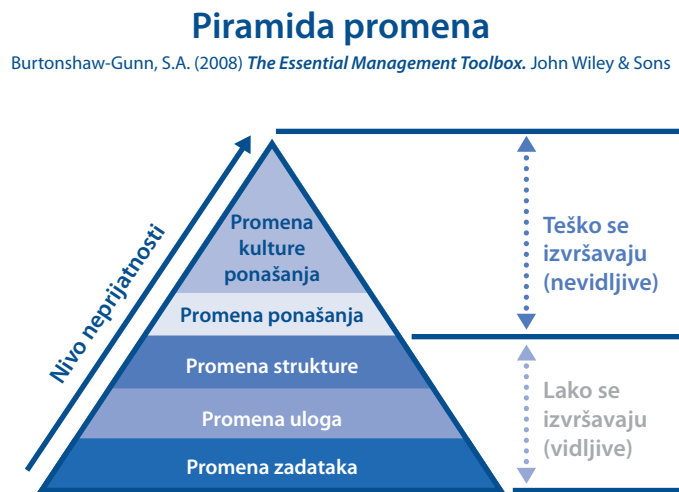
Samosvest
Upravljanje ličnim postupcima

Društvena svojstva

Društvena svest
Upravljanje odnosima

Razvijanje programa za jačanje kapaciteta policijske organizacije u cilju borbe protiv korupcije zahteva promene u rukovođenju. Kao što „piramida promena“ na slici 5, ispod, pokazuje, najteža stvar u svakom programu promena rukovođenja, i najneprijatnija je, promena ponašanja zaposlenih i promena kulture u organizaciji.

Slika 5: Piramida promena¹⁹⁶



U smislu upravljanja promenama, naučene lekcije su pokazale da različiti faktori doprinose uspehu ili neuspehu. Ipak, uz dobro planiranje i izvršavanje, program upravljanja promenama može da bude uspešan. Uokvireni tekst br. 6, ispod, predlaže šest pravila za uspešno sprovođenje promena, a koje treba da se tumače u odnosu na različite faze uspešnog sprovođenja promena datih u Poglavlju 3, uokvireni tekst br. 12.

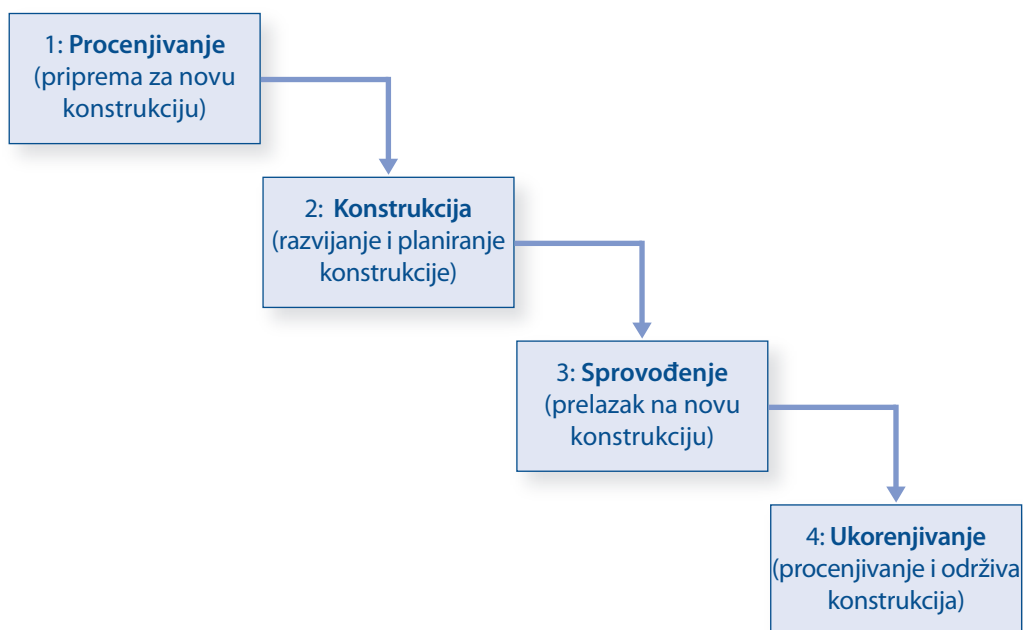
Uokvireni tekst br. 6: Šest pravila za uspešno sprovođenje upravljanja promenama

1. Jasna vizija
2. Dobre sposobnosti menjanja kod rukovodilaca
3. Planiranje promena
4. Višedimenzionalne promene
5. Merenje promena/ishoda
6. Komunikacija

Važno je izmeriti i proceniti promene u organizaciji, u cilju praćenja uspeha programa, a kako bi se mogao procenjivati i preusmeravati, ako je to potrebno.

Slika 6: Četiri koraka procesa promena¹⁹⁷

Proces promena



Kako oni koji su uključeni omogućavaju da promene u rukovođenju budu prihvatljivije?

- Svest o uticaju na zaposlene/organizaciju
- Tamo gde je to primereno uključiti konsultacije
- Viškovi – implikacije u odnosu na finansije i ljudstvo

- Ponovno raspoređivanje, obuka, troškovi, svojstva
- Penzionisanje – dugoročni/kratkoročni troškovi
- Očuvanje dostojanstva zaposlenih

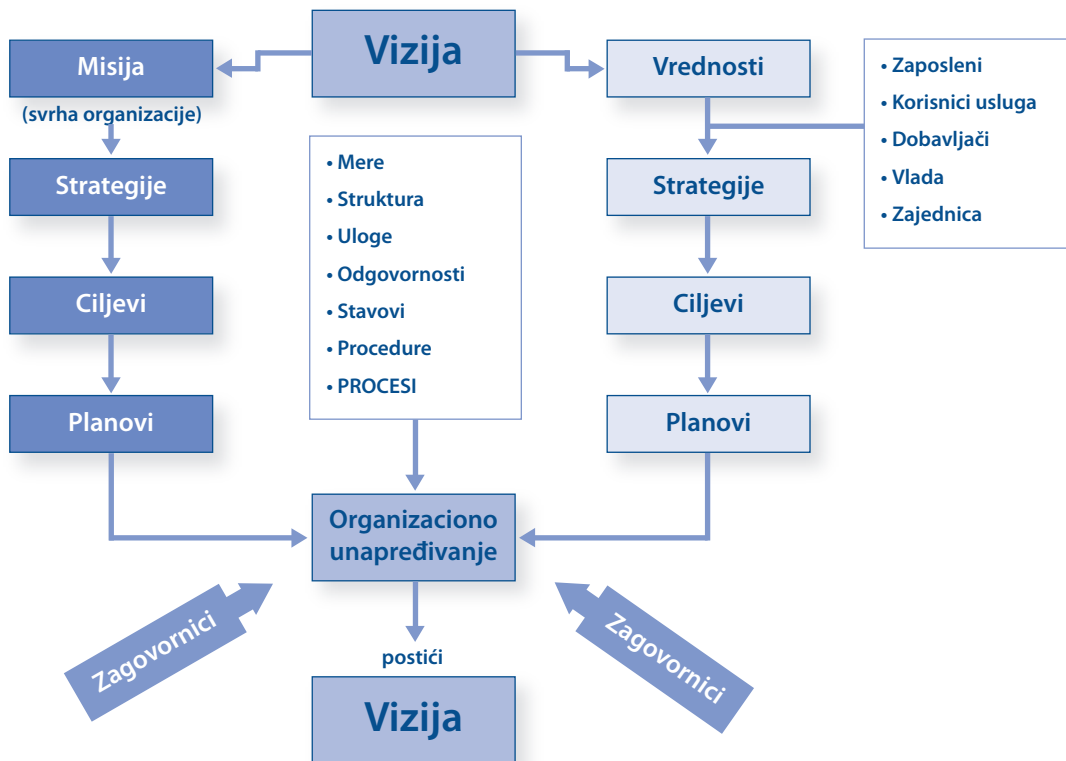
„Najveća poteškoća na svetu nije da ljudi prihvate nove ideje, već da zaborave stare.“ Džon Majnard Kejnz, ekonomista (1883 - 1946)

Prihvatiti zagovornike unutrašnjih promena¹⁹⁸

Uobičajno je da se u teškim okolnostima koristi tehnika određivanja „zagovornika promena“ da bi se potpomogao proces promena u rukovođenju. Zagovornici bi trebalo da budu oni zaposleni koji su prosvetljeni u pogledu efikasnosti promena i oni koji će uspešno da „prodaju“ ideju svojim kolegama na svim nivoima organizacije. Zagovornici za svoje napore treba na neki način da budu nagrađeni, čak iako je to samo iskazivanje dodatne pohvale ili zahvalnosti od strane viših rukovodilaca ili neka dodatna obuka ili obećanje mogućnosti daljeg razvoja za zagovornike. Čitava slika velikog programa za promenu kulture i vrednosti u organizaciji liči na sliku 7:

Slika 7: Upravljanje promenama

Upravljanje promenama



Izdvajanje odgovarajućih resursa

Promene mogu da budu uspešne jedino ako postoje neophodni resursi za njihovo sprovođenje. Ovo znači da će možda biti neophodno da organizacija ponovo izvrši procenjivanje svojih prioriteta, kako bi bila u stanju da usmeri finansijska i materijalna sredstva i ljudstvo za projekat promena.

Omogućavanje razumnog vremenskog roka

Prilikom planiranja organizacionih promena greška je pokušavati sa rešenjem „brze popravke“. Organizacija treba da definiše realan vremenski okvir, a u proces treba da se uključi i dodatno vreme.

Koje su karakteristike uspešnog i neuspešnog procesa upravljanje promenama?

Programi promena u rukovođenju treba da prođu strog proces procenjivanja koji je otvoren, transparentan i o njemu treba da su uspešno obavestene sve zainteresovane strane.

- Merljivost – merenja pre, u toku, posle.
- Stalno procenjivanje – u ranije definisanim intervalima.
- Komunikacija – od samog početka treba da se formuliše plan komunikacije.
- Obuka i edukacija – razvijanje ljudi:
 - pozitivno iskustvo
 - visok moral
 - priznanje i nagrada.

Tabela 2: Karakteristike uspešnih i neuspešnih programa upravljanje promenama

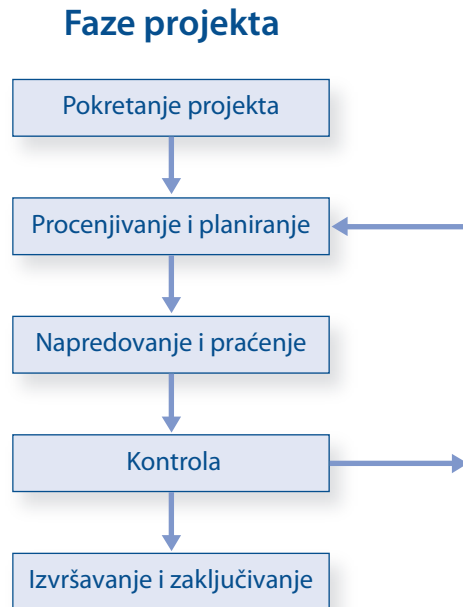
Karakteristike neuspešnih programa upravljanje promenama	Karakteristike uspešnih programa upravljanje promenama
<p>Postoje neka korisna istraživanja o tome zašto neki programi upravljanje promenama ne uspeju.¹⁹⁹ Karakteristike neuspešnih programa upravljanje promenama, onako kako su sintetizovane na osnovu ispitivanja 150 rukovodilaca, su:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nedostatak volje u rukovodstvenom vrhu • Nedovršavanje. • Ograničeni resursi. • Promena rukovodstva. • Nejasno preneti uputstva i svrha zaposlenima na svim nivoima. • Stalno menjanje pokazatelja izvođenja. • Menjanje prioriteta. 	<p>S druge strane, rukovodioci ispitani u istraživanju došli su do šest pravila uspešnog upravljanje promenama.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jasna vizija. • Dobre sposobnosti menjanja kod rukovodilaca. • Uspešno planiranje promena. • Promene su višedimenzionalne – potrebno je koordinisati međuzavisnost. • Merenje – procenjivanje ishoda. • Komunikacija – u oba smera, ka gore i ka dole.

Faze 5: Rukovođenje projektima/programima

Tehnike rukovođenja projektima/programima

Rukovođenje projektom prolazi kroz (pet) različitih faza, kao što pokazuje slika 8.

Slika 8: Faze projekta



Uokvireni tekst br. 7: Primeri dokumentacije za uspešno rukovođenje projektom

- Dokument o pokretanju projekata: uvod; razlozi za uspostavljanje novog pristupa; ciljevi projekta; ishodi projekta; obim projekta; pregled projekta; projektni resursi – ljudi; projektni resursi – fizički; projektni resursi – finansijski; struktura projektnog izveštavanja; vremenski okvir projekta; plan komunikacije; pretpostavke; ograničenja i rizici; zaključak.
- Detaljan plan, koji pokazuje elemente projekta, glavne tačke i stavke koje se odnose na izvršenje.
- Radni projektni plan, koji pokazuje elemente plana izdvojene na zadatke; „ključni pravac“ plana (Gantova tabela) koji pokazuje međuzavisne stavke, određene odgovornosti i precizne resurse.
- Registar rizika, lista rizika i određivanje prioriteta u tom smislu, određivanje onih koji su odgovorni za upravljanje rizicima ili ublažavanje rizika, lista protivmera i nepredviđenih slučajeva (ako postoji).
- Plan kvaliteta (ukoliko je to podesno) u kom se navode standardi kvaliteta ili na koji način će se u tom smislu projekat ispitivati i način na koji će proizvodi biti odobravani i na koji način će im biti potvrđivan određeni standard.
- Plan komunikacije, koji utvrđuje i analizira zainteresovane strane u projektu, način na koji one utiču na projekat i način na koji će projektni tim obavješavati zainteresovane strane o napredovanju projekta i ključnim pitanjima.

Kome je namenjeno izgrađivanje kapaciteta?

Program izgrađivanja kapaciteta treba da uključuje sve zaposlene u policiji; treba da postoji uloga u aktivnostima za svakoga ko se dobrovoljno prijavi ili ko može da pomogne u uspešnom izvršavanju programa. Lični razvoj i ispunjenje treba da se omoguće svima koji učestvuju; treba da se ohrabruje svačije učešće da bi se osiguralo prihvatanje i dosegla tačka u kojoj bi uspešne promene prevagnule na stranu antikorupcijskih mera.

Gde treba da se izvrši izgrađivanje kapaciteta?

Korisno je da se pripremanje i planiranje odvija van normalnog radnog mesta, kako bi se osiguralo inovativno i kreativno razmišljanje, bez smetnji usled svakodnevnih poslovnih obaveza. Da bi promene u rukovođenju bile uspešne, neophodno je da se dešavaju u rukovodstvu policije, u školama za policijsku obuku, u svakom regionu, gradu, radnom mestu i odeljenju.

Kada treba da se izvrši izgrađivanje kapaciteta?

Izgrađivanje kapaciteta treba da se izvrši u toku različitih faza u karijeri jednog policajca; međutim, zaposleni u policiji (bilo oni koji rade pod zakletvom ili oni drugi) na različitim nivoima imaju različite i tačno određene uloge i odgovornosti, stoga se obuka i razvoj (izgrađivanje kapaciteta) za svaku od tih kategorija razlikuje. Naravno, etički principi treba da budu uključeni u sve policijske operacije od onih sa malim uticajem kao što je izdavanje kazne za pogrešno parkiranje, do smrti osumnjičenog koja je izazvana upotrebom smrtonosne sile.

Program obuke

Ovaj pododeljak ispituje obuku i razvoj za izgrađivanje kapaciteta u organizaciji, u cilju podsticanja antikorupcijskih mera; ovo će se razmatrati na svim nivoima policijske službe.

Direktori: Direktorima u policiji potrebna je obuka i razvoj na mnogim poljima, kao što su odgovarajući oblici razvoja rukovođenja, saosećanja i aktivnog slušanja. Treba da određuju strategije (sledeći detaljne procene i analize), da uvode politiku, prakse i procedure koje podržavaju, a ne podrivaju uložene napore, i treba da obezbede njihovo tačno tumačenje i funkcionisanje.

Direktori takođe treba da prođu obuku koja se odnosi na vođenje disciplinskih saslušanja ili suđenja, kako uspešno vršiti saslušavanje, imajući na umu pravila prirodne pravde i dokaze, i kako primenjivati dosledno, ali humano kažnjavanje.

Direktori treba da razmatraju potrebu za otvorenošću i transparentnošću i da održavaju dobre veze sa organima za nadzor, prihvatajući kritiku. On ili ona treba da osigura postojanje preciznih procena rizika, uz odgovarajuće protivmere i mere za postupanje u nepredviđenim okolnostima, i treba da ima temeljnu politiku koja se odnosi na saradnju sa medijima.

Šefovi na višem nivou: Šefovi na višem nivou treba da pružaju podršku direktorima, i svoja područja rada da vode na sličan način na koji to čine direktori. Treba da budu otvoreni prema dokazima postojanja korupcije i da u vezi s tim brzo deluju, da sprovedu istragu i da eliminišu takvo ponašanje;

stoga, treba za to da budu obučeni i da budu u stanju da na delotvoran način postupaju sa zaposlenima. Šef na višem nivou može da bude taj koji sprovodi istragu, i potrebno je da bude temeljan i da ne odbacuje prebrzo optužbe/informacije koje dolaze iz javnosti ili od unutrašnjih doušnika. Šefovi na višem nivou treba da prođu obuku koja se odnosi na to kako istraživati takve osetljive slučajeve, i da li određene okolnosti opravdavaju neformalne odluke ili treba da se sprovede kompletna, formalna istraga.

Šefovi na srednjem nivou: Šefovi na srednjem nivou moraju da budu otvoreni za informacije koje su im prosleđene, a odnose se na neetičko ili korumpirano postupanje u okviru njihovog tima. Ovi šefovi treba da prođu obuku o tome kako se rešavaju te optužbe i koja vrsta incidenata može da se reši neformalnom odlukom, a kada se slučaj šalje višoj instanci ili odeljenju koje se bavi profesionalnim standardima. Treba da su orijentisani ka građanima onda kada rešavaju pritužbe građana, i da ih rešavaju na profesionalan i efikasan način.

Šefovi na prvom nivou: Šefovi na prvom nivou su najuticajnije i najvažnije osobe u organizaciji kada je u pitanju uspešno rešavanje problema korupcije u policiji. Šef može da posmatra korupciju koja se odvija pod njegovom ili njenom komandom. Pristup u kom šefovi prvog nivoa usvajaju antikorupcijske mere je ključan u procesu izgradnje antikorupcijskih kapaciteta. Treba da postoji obuka koja se odnosi na to kako uočiti korupciju, a putem korišćenja scenarija u praktičnom, operativnom policijskom okruženju – na primer „dilovi“ koji se sklapaju u ćelijama u cilju prikupljanja informacija od zatvorenika u zamenu za blaži tretman ili korupcija u okviru procesa.

Regruti: regruti obično počinju sa dobrim namerama i visokim idealima, ali ukoliko se sretnu sa korupcijom, umešaće se ako nisu na nju otporni. Regrutima je potrebna zaštita od specifične prirode rada u policiji, koja podrazumeva da poslu nikada nije kraj i od prirodnog cinizma. Postoji potreba za temeljnim pripremanjem regruta pre nego stupe u „prve redove“ policije, i stručnim vođstvom na samom početku. Najbolje je angažovati one koji vrše obuku u policiji ili bivše policajce, a za rad na obuci regruta, jer oni imaju iskustva i znanja koja su neophodna za dobar savet i pripremu za težak zadatak kakav je policijski posao.

Obuka regruta treba da bude povezana sa svakom politikom, praksom i procedurom u okviru profesionalnih etičkih principa u policiji, uz objašnjavanje razloga za tu politiku; akademska teorija etike i filozofija treba da budu svedene na neophodan minimum. Policijske organizacije i šefovi treba da imaju na umu da su nove oči često katalizatori za uočavanje i prijavljivanje neetičkog ili korumpiranog postupanja; stoga, njihove informacije i optužbe treba uzimati za ozbiljno. Regrutima treba dati jednostavne, ali delotvorne smernice za donošenje odluka sa kojima mogu da se povežu na ličnom nivou, takve su sledeće:

- Da li je po zakonu?
 - Da li bih prekršio krivično ili građansko pravo, ili politiku policije?

- Da li je uravnoteženo?
 - Da li je pošteno u odnosu na sve koji su uključeni, gledajući i kratkoročno i dugoročno?
 - Da li podstiče na situaciju u kojoj svi dobijaju?
- Kako ću se osećati?
 - Da li ću biti ponosan?
 - Da li ću se osećati dobro ako se odluka objavi u novinama?
 - Da li bih se osećao dobro ukoliko bi moja porodica saznala za ovo?

Obnavljanje: S vremena na vreme, kada organizacija proceni da je to podesno, zaposleni u policiji treba da dobiju priliku da kroz obuke obnove znanja koja imaju o korupciji, kako bi bili u toku sa trenutnim incidentima ili promenama u politici, praksama i procedurama.

3.1.4. Lično i profesionalno usavršavanje

Pojedinačno izgrađivanje kapaciteta je takođe deo procesa izgrađivanja kapaciteta. Kroz istoriju, policajci i ostali zaposleni nisu preuzimali odgovornost za lično usavršavanje²⁰⁰ i jedva da su prihvatili obuku koju im je pružala organizacija, a čiji je cilj da im pomogne u njihovom ličnom usavršavanju. Ova situacija mora da se promeni i da zaposleni u policiji preuzmu odgovornost za svoje lično usavršavanje. Ovo je neophodno na svakom radnom mestu, a posebno tamo gde se sve brže menjaju politika, prakse i procedure; svi koji se bave policijskim poslom znaju da je to slučaj u njihovom okruženju. Publikacije ističu i druge implikacije kao što su sve veća složenost i tehnološke promene u radu policije²⁰¹.

Takođe, neophodan zahtev u svim profesijama (kojima policijska služba teži), kao što su medicinska i pravna profesija, je obavljanje „stalnog profesionalnog usavršavanja“ (eng. ‘Continuous Professional Development’ - CPD), kako bi se održali odgovarajući nivoi trenutnog znanja i razumevanja u okviru konteksta. Ukoliko se ne obavi CPD to dovodi do uklanjanja imena lekara sa profesionalne liste zbog čega je nemoguće da se bavi svojim poslom; sada u UK-u rad u policiji zahteva da policajci završe CPD kako bi zadržali svoja radna mesta (kao što je mesto „višeg istražitelja“). Najbolja praksa u oblasti trgovine i industrije, a koju preporučuju (ili zahtevaju) profesionalni organi, jeste da pojedinci vode profesionalni (ili lični) plan usavršavanja u kom su sadržani lični ciljevi usavršavanja.

Lični ciljevi usavršavanja

Prilično je neobično da policajac održava precizan, aktuelan i delotvoran lični plan usavršavanja (eng. personal development plan - PDP), ali ovo je od ključnog značaja kako bi se nastavilo sa učenjem u toku uspešne karijere i procesa doživotnog učenja²⁰². Važno je napomenuti da lični plan usavršavanja ne sadrži samo informacije o kursevima koje je policajac pohađao. Svi oblici učenja treba da se isplaniraju i zabeleže, na primer, učešće u projektu (kao što je projekat „izgrađivanja kapaciteta“), povezivanje sa specijalističkim ulogama, literatura u vezi sa pozivom ili profesijom „praćenje“ kolege na radnom zadatku, a u cilju učenja itd. Tokom godina, mnogo toga je napisano na temu ličnog usavršavanja u policiji, i ovo poglavlje je posvećeno pregledu ove situacije i

preporučenim dobrim praksama. Na primer, Golman, Bojacis i Mekki (eng. Goleman, Boyatzis and McKee – 2002.)²⁰⁴ nude savet za konstruisanje ciljeva ličnog usavršavanja, onako kako je izloženo ispod, u uokvirenom tekstu br. 8:

Uokvireni tekst br. 8: Ciljevi ličnog usavršavanja

Nalazi uključuju sledeće:

- Ciljevi treba da razvijaju jake strane određene osobe, a ne slabosti.
- Ciljevi moraju da budu lični – a ne nametnuti od strane nekog drugog.
- Planovi treba da na fleksibilan način omoguće ljudima da se pripreme za budućnost na različite načine – samo jedan metod „planiranja“ koji je nametnula organizacija često se ispostavi kao kontraproduktivan.
- Planovi moraju da budu ostvarljivi, sa koracima koje je moguće napraviti: Planovi koji se ne uklapaju glatko u život i posao određene osobe, najverovatnije će biti odbačeni u roku od nekoliko nedelja ili meseci.
- Planovi koji ne odgovaraju stilu učenja neke osobe, imaće demotivacioni efekat i osoba će ubrzo izgubiti interesovanje.

Planovi za lično usavršavanje treba da se konstantno i metodično procenjuju da bi bili sigurni da onaj koji uči ostvaruje odgovarajući napredak. Treba da postoji sistem i osoba koja upravlja tim sistemom da bi se na svakih šest meseci vršila procena planova.

Naravno, lični plan usavršavanja svakog zaposlenog treba da se nalazi u okviru i da se uklapa sa ciljevima odeljenja i organizacije. Ako se ciljevi organizacije odnose na antikorupciju, onda će svi zaposleni u organizaciji raditi na ostvarenju tog cilja. Molimo vas, vidite sliku 9, ispod.

Slika 9: Ciljevi



Slika 9: Primer u kom se vidi kako je CPD integralni deo sistema rada u policiji UK-a.

Gornji dijagram pokazuje kako lični plan za usavršavanje sa svojim ciljevima, treba da se uklapa u planove odeljenja, ciljeve odreda i strateške ciljeve na nivou policije, koje određuje vladin ministar odgovoran za rad policije

4

Uključivanje izgrađivanja kapaciteta u određeni kontekst

Mogućnosti za razvoj i sprovođenje programa, modela, metodologija i delovanja sa ciljem jačanja sposobnosti policije za borbu protiv korupcije, u velikoj meri zavise od državne ili lokalne situacije; moraju da se uzmu u obzir razlike koje se odnose na kontekst, u smislu onoga šta može da se učini i kako. Na oblike korupcije i slabe strane policijske organizacije mogu da utiču ekonomska situacija, društveni i politički uslovi, određene vrednosti u određenim kontekstima, kao i načini i sredstva za borbu protiv korupcije. Poglavlje 1 definiše ove kontekste i razmatra njihovu povezanost sa korupcijom. Ovaj odeljak daje neke primere u različitim kontekstima. Sprovođenje mera predstavljenih u prethodnim odeljcima, ili uopšteno sve mere koje se preduzimaju u okviru programa jačanja kapaciteta, moraju da se procene i o njima da se odlučuje uzimajući u obzir određene situacije.

4.1. Postkonfliktne zemlje i zemlje u tranziciji

Primer 1: Primer stvaranja reda u haosu

Nedovoljan iznos plata je snažan faktor u razvoju korupcijskog delovanja policijskih službenika. Postkonfliktne zemlje i zemlje u tranziciji ozbiljno su suočene sa ovim problemom. Jedan policijski službenik iz milicije Sankt Peterburga u Rusiji, na sastanku Zapadnih šefova policije održanom u Švedskoj 1996. godine, veoma iskreno je govorio o tome kako je njegova policijska služba pokušala da ograniči negativne efekte takve situacije.

Policajci nisu bili u stanju da svojom platom izdržavaju svoje porodice duže od dvadesetog u mesecu. Ukoliko je supružnik bio zaposlen ili su imali neke druge olakšice kao što je mala kirija ili bašta koja ih je snabdevala povrćem i voćem, mogli su da pokriju svoje troškove, ali mnogi su prolazili kroz velike poteškoće. Oni koji su zaista bili u ozbiljnom problemu mogli su da se obrate svom nadređenom. Nadređeni je rešio situaciju na taj način što im je dozvoljavao da zadrže deo iznosa od naplaćenih kazni.

Ovaj pokušaj da se korupcija „načini moralnijom“ je interesantan, i pokazuje da policija nije prihvatila korupciju kao životnu stvarnost, već je bila svesna da su policajci zbog svojih niskih plata prinuđeni da pronalaze druge načine za stvaranje prihoda; vrh policije nije zatvarao oči, već je pokušavao da ovaj fenomen drži pod kontrolom.

Primer 2: Kurs etike koji se ne fokusira na tačna pitanja

Ovaj primer od pre nekoliko godina, karakteriše situaciju u bivšim sovjetskim republikama koje su tada tek stekle nezavisnost. Etika se predavala na policijskim akademijama i kursevima obnove znanja. Studenti su već imali etiku u toku prethodnog školovanja, ali kursevi koje su pohađali nisu mogli policajcima da daju etički okvir koji im je neophodan u svakodnevnom životu.

Opšte pomeranje od autoritarnog modela rada policije ka pristupu koji je usmeren na zajednicu, znači da su policajci ovlašćeni da rešavaju probleme i donose odluke. Ne mogu uvek da se obrate svojim nadređenima i često se suočavaju sa teškim odlukama koje moraju da donesu. Pravila i propisi u određenim situacijama ne mogu da im pomognu. Stoga, moraju da budu u stanju da se oslone na jasno određene vrednosti, koje će im pomoći da definišu svoje delovanje.

Stoga, podučavanje etičkim principima mora da bude praktično ako mu je svrha da pomogne policajcima u donošenju odluka. Ovo znači da podučavanje mora da se oslanja na stvarne slučajeve i primere, koji pokazuju probleme sa kojima se susreću policajci u svojim dnevnim aktivnostima. Još jedna bitna stvar je i to što vrednosti koje se uče na tim kursevima moraju da se uključe i u dokumenta kao što je kodeks ponašanja, a koji može da se iskoristi u podučavanju.

Podučavanje iz oblasti etike na ovim policijskim akademijama nije bilo u skladu sa ovim zahtevima.

- Podučavanje iz oblasti etike zamenjeno je podučavanjem filozofije.
- Svi tutori su bili stariji policajci koji su napustili teren pre mnogo godina i nisu bili povezani sa realnošću policijskog sveta.
- Nisu postojale kodeksi, ili drugi neophodni instrumenti.

Posledica je bila to što su kursevi etike u svojoj suštini bili samo teorija i nisu bili povezani sa onim vrstama problema sa kojima bi se suočili policajci koji izađu sa akademije. Mere u takvim situacijama ne treba da se odnose samo na samu suštinu podučavanja, već i na one koji podučavaju i na neophodne instrumente.

4.2. Razvijene zemlje

Dobar primer programa za izgrađivanje kapaciteta u policiji čiji je tačno određeni cilj smanjenje ili potpuno eliminisanje korupcije, je policija u Nju Saut Velsu (eng. New South Wales Police Force - NSWPF) u Australiji. Imenovan je novi poverenik za policiju da sprovede reforme u NSWPF-u; to je bio stariji policajac iz UK-a koji je doveden baš zbog toga što je neko sa strane i što je neko ko će da uvede objektivnost i nepristrasnost u proces. On objašnjava taj proces u primeru 3, ispod.

Primer 3: Reforma policije u Nju Saut Velsu

Novi poverenik za policiju opisao je svoje planove za reforme na sledeći način:

„U osnovi, policija Nju Saut Velsa mora da povrati poverenje javnosti u svoju sposobnost da uspešno i kvalitetno vrši policijsku službu, uz poštenje i otvorenost. To zahteva fundamentalne promene u načinu rada i načinu vođenja i rukovođenja. Kraljevski poverenik je utvrdio da mnoge stvari moraju da se promene. Samo moje imenovanje je jedna velika promena, kao i nedavno najavljene promene ovlašćenja mog položaja. Uslediće dodatne promene, i mnogo toga treba da se uradi. Nameravam da sprovedem promene na odmeren i metodičan način, kako bih učvrstio sprovedene reforme. Ne postoje brza rešenja. Potreba za reformama seže do same srži službe: rukovođenja njome i njenog funkcionisanja. Policajci treba da shvate u kom pravcu ide njihova služba i i koju ulogu oni mogu da odigraju u tom procesu. Da bi se ovo postiglo ključno je razmatranje ove teme u celoj službi.

Moj pristup se bazira na povlačenju linije u pesku, a zatim nastavljam dalje. Učim iz prošlosti – ali nisam njom ograničen. Izgradiću udruženi tim koji deluje jedinstveno i gura proces reformi. Takođe, nastojim da stvorim atmosferu u kojoj svaki član policijske službe može na neki način da se uključi u reformu. Vlada i Kraljevska komisija su konstruktivne i pružaju podršku. Zajednica očekuje reforme. Veliki izazovi stoje pred svim članovima službe.²⁰⁵

Kada govorimo o reformama u policiji Nju Saut Velsa, mnogo toga je naučeno iz tog procesa, ali mnogi od ciljeva nisu ostvareni zbog klasičnih problema sa upravljanjem promenama.

Izveštaj poverenika iz decembra 2000. godine, kaže: „Poverenje javnosti u policiju, naše poštenje i profesionalizam su značajno poboljšani od mog dolaska 1996. godine.²⁰⁶ Dokaz ovome navodi se u ispitivanju javnosti 1999. godine (tabela 4).

Tabela 4: Ispitivanje poverenja javnosti u policiju²⁰⁷

Predmet ispitivanja	1996.	1999.	% promena
Postojanje poverenja u policiju	69%	80%	+11
Veći deo policije je pošten	65%	70%	+5
Policija profesionalno obavlja svoj posao	69%	78%	+9

5

Primeri programa, modela i pristupa koji se odnose na korupciju u policiji

Tamo gde izgrađivanje kapaciteta treba da pomogne u borbi protiv korupcije, krajnji uspeh leži u uključivanju programa obuke i usavršavanja za sve zaposlene. Ovo pomaže u menjanju kulture organizacije prema korupciji i prijavljivanju sumnjivih aktivnosti i incidenata u bezbednom radnom okruženju. Nema jednostavnog odgovora na pitanje koji instrument obuke ili tehnika funkcionišu u datoj situaciji; to je pitanje prosuđivanja u određenoj organizaciji i organizacione kulture koja je zastupljena. Mora da se donese odluka o tome šta će da bude najdelotvornije u toj organizaciji; odgovor na to pitanje s vremenom može da se promeni, i stoga, oni koji rukovode programima i projektima, moraju da imaju sluha za promene u zahtevima i da u skladu s tim prilagođavaju svoje postupke.

5.1. Policijska obuka koja se odnosi na profesionalnu etiku

U idealnoj situaciji policijska obuka koja se odnosi na etiku ima prioritet u smislu njenog doprinosa profesionalnoj praksi i standardima u policiji, posebno tamo gde je cilj organizacije smanjenje korupcije ili podsticanje antikorupcijskih mera. Ono što je neophodno je da se policijska etika podučava na svim nivoima u službi, tako da postoji jasno razumevanje očekivanih standarda postupanja u organizaciji i postupaka rukovodilaca koji bi usledili ukoliko se zaposleni ne bi pridržavali tih standarda. Obuka ne može da ispravi svaki²⁰⁸ oblik korupcije, a za najbolji efekat mora da bude uključena u program izgrađivanja kapaciteta.

Poglavlje 8 istaklo je različite uloge i odgovornosti svakog čina u policiji u podsticanju antikorupcijskih mera u okviru programa izgrađivanja kapaciteta. Etiku treba da predaju policajci koji su obučeni baš za to, a kursevi treba da jasno razlože ciljeve kursa, očekivane ishode učenja, plan lekcija i metode predavanja. Ključni uslov uspeha ovih kurseva je njihova povezanost sa realnošću dnevnih aktivnosti policajaca. Dakle, slučajevi koji se razmatraju u toku obuke moraju da se zasnivaju na iskustvima prikupljenim iz razgovora sa zaposlenima, iskustava organa za nadzor, sudova, sudskih istraga i disciplinskih postupaka. Ti slučajevi moraju da dozvole policajcima da istaknu ono što je pošlo naopako i da razmotre šta je trebalo da bude ispravan stav i kako se određeni problem mogao izbeći.

Uokvireni tekst br. 9: Primer programa obuke koja se odnosi na policijsku etiku (NSWPF)

Profesionalna etika u policiji – teme i struktura²⁰⁹

- Uvod i uloga policije: uloga, funkcije, zakletva, izjava o poštovanju vrednosti, kodeks ponašanja
- Sloboda odlučivanja
- Etičko donošenje odluka

- Zakon, moral i ljudska prava
- Moć, ovlašćenja i prisila
- Slabe strane u odnosu na korupciju i moral
- Otpor ka korupciji
- Prijavlivanje neprimerenog postupanja i lojalnost
- Sukobi interesa
- Profesionalna praksa

Razlog za ovaj program regrutima treba da bude razjašnjen jednostavnom porukom, na sledeći način.

Zašto se uči profesionalna etika?

- Ne odnosi na to da policijski regruti postanu ljudi od „etičkih principa“.
- Odnosi se na ono što organizacija zahteva od policijskih regruta, a ovo ponekad može da se kosi sa ličnim vrednostima.
- Postoji prividan sukob ili tenzija između vladavine prava i slobode odlučivanja.
- Policijski regruti će imati velika ovlašćenja: apsolutna ovlašćenja apsolutno kvare.
- Treba da se razvije „emocionalna inteligencija“ kako bi se savladavale često složene i komplikovane situacije u radu policije.

5.2. IACP program i uputstvo

Još jedan primer međunarodno priznatog programa obuke u oblasti policijske etike je Međunarodno udruženje šefova policije (eng. International Association of Chiefs of Police - IACP) „Etičko uputstvo“, koje je na internetu dostupno u celosti (videti „Korisni vebajtovi“- ‘Useful websites’). Ovo korisno uputstvo pruža veliki broj informacija na temu policijske etike, uključujući i ličnu odgovornost onako kako je to parafrazirano u uokvirenom tekstu br. 10, ispod.

Uokvireni tekst br. 10: Lična odgovornost i održavanje integriteta

Razvoj i održavanje visokih standarda integriteta u policijskom odeljenju, na kraju zavisi od posvećenosti i volje policajaca pojedinačno. Lični integritet i svesna odluka da se ispravno postupa čak i kada se suočavamo sa izuzetnim pritiskom da to ne bude tako, je trenutak kada stvari postaju ozbiljne u smislu donošenja etički ispravnih odluka. Izjava o poštovanju integriteta i formalno usvajanje kodeksa ponašanja, izjave o poštovanju vrednosti, ili ostale vrste deklaracija su veoma važne. Međutim, one su besmislene ukoliko ova pravila nisu usvojena i ako se ne praktikuju na dnevnoj bazi od strane svih zaposlenih u policijskoj službi. Moralno i etički ispravno radno okruženje zahteva da svi, od direktora policije pa do regruta, prihvate i uključe pravila moralnog i etičkog ponašanja u svoj svakodnevni život i da prepoznaju ličnu odgovornost u ispunjavanju ovih obaveza. Svaki pripadnik odeljenja mora svesno da odluči (a) šta je ili šta nije primereno postupanje i (b) da prihvati odgovornost da će, u svakoj datoj situaciji, pojedinac, i njen ili njegov kolega, uraditi ono što je ispravno.

Sa istog IACP vebajta moguće je „skinuti“ primere politike postupanja, kao što je model politike koja se odnosi na standarde postupanja i ostale veoma korisne materijale za postizanje cilja kao što je podsticanje antikorupcije u policiji.

5.3. Metode izvođenja obuke

Pošto je ova tema osetljiva i verovatno će da izazove jake emocije kod nekih ljudi, možda čak i negiranje i odbacivanje, veoma je važno koristiti odgovarajuće i relevantne metode u izvođenju obuke, kao i pedagogiju, da bi se obezbedilo da svi učesnici programa steknu optimum očekivanih ishoda učenja, u sigurnom i produktivnom okruženju gde se svi oni koji prolaze ovu obuku osećaju slobodnim da daju svoj doprinos i da se ne osećaju ugroženo zbog zaposlenih koji su tvrdoglavi u svojim nazorima i imaju predrasude. (Poglavlje 9 istražuje metode učenja.)

U sprovođenju obuke ili usavršavanja, a koji se odnose na teške oblasti kao što su profesionalna etika ili antikorupcija,²¹⁰ važno je koristiti aktivne pristupe učenju²¹¹.

- Prezentacija i diskusija
- Govornici/posete od strane ljudi iz struke
- Korišćenje podsticaj odgovor aktivnosti baziranih na medijima
- Istraživanje u grupi/paru i povratne informacije
- Učenje dodeljivanjem uloga
- Analiziranje podataka
- Rešavanje problema
- Praćenje na radnom mestu u cilju učenja/radno iskustvo
- Aktivnosti iz nastavnog programa, kao što su „probe“ i vežbe izvođenja

Važno je koristiti širok dijapazon strategija učenja i podučavanja, ali takođe je neophodno prepoznati potrebu da se na sveobuhvatan način pređe i sadržaj lekcija; prilikom izučavanja nekih tema to može da podrazumeva neravnotežu u stilovima.^{212, 213} Dobro je stimulisati sva čula u onoj meri u kojoj je to praktično, stvarajući atmosferu bez nepotrebnog pritiska i stresa, uz određeni nivo zainteresovanosti i uz uvođenje niza novih izazova koji nisu ni suviše teški, ni suviše laki. Uputno je ohrabrivati društvenu interakciju u određenom vremenskom periodu u toku aktivnosti, podstičući razvoj širokog spektra veština i interesovanja koja su mentalne, fizičke, estetske, društvene i emocionalne prirode, sve vreme ohrabrujući onoga ko uči da bude aktivni učesnik, a ne samo pasivni posmatrač.

5.4. Teorije učenja i podučavanja

Nastavnici (oni koji vrše obuku) naučeni su da uzimaju u obzir razlike u razmišljanju koje postoje kod onih koji više koriste desnu, odnosno levu stranu mozga, preferirane stilove učenja u smislu da neko više voli auditivno, vizuelno i kinestetičko učenje (način rada).

Ovi predlozi su važni, ali važno je i stvoriti uticajno i lako pamtljivo iskustvo učenja, koje će da ohrabri policajce da više uče o ovoj oblasti uz promišljeno delovanje.

5.5. Evaluacija i procena ishoda učenja

Delotvornost obuke i usavršavanja mora uspešno da se evaluira. Kaže se da je nemoguće izmeriti efekte antikorupcijske obuke.²¹⁴ Uprkos ovome, rigorozna i robusna evaluacija, kakvi su Kirkpatrikovi nivoi evaluacije, može da bude neprocenjiva. (Videti sliku 9, ispod.)

Slika 10: Kirkpatrikovi nivoi evaluacije²¹⁵



Cilj procesa evaluacije koji ima četiri koraka je da prati učenje jednog policajca do logičnog zaključka: načina na koji se to učenje koristi u praktičnom okruženju radnog mesta. Većina programa obuke nije procenjeno do ovog nivoa; procenjuje se neposredno učenje na nivoima 1 i 2 na slici 10, što su „upitnici o zadovoljenim kriterijumima“ (prim.prev.- eng.„happy sheet“ – liste za popunjavanje koje se dobijaju na kraju predavanja, ili nekog drugog sličnog skupa, koje sadrže pitanja koja se odnose na zadovoljstvo događajem kojem ste prisustvovali. Npr. „Da li je predavanje bilo razumljivo?“ ili „Da li je predavanje ispunilo vaša očekivanja?“) koji se dele na kraju obuke. Ovaj nivo evaluacije ima izvesnu vrednost, ukoliko se koristi za usavršavanje narednog kursa u okviru obuke, ali ne može da proveriti da li su znanje i veštine koje su stekli studenti zaista i praktično primenjeni i da li se dugoročno koriste. Kirkpatrikov metod zalazi dublje u analizu i zasnovan je na dugoročnijim osnovama od uobičajnih površnih evaluacija ishoda učenja.

- Nivo 1 –Reakcija: kakav je neposredni odgovor učesnika na program?
- Nivo 2 –Učenje (sticanje znanja i veština): šta su pojedinci naučili?
- Nivo 3 –Primena (rad): koje su uočene promene u ponašanju nastale kao rezultat ovog programa?
- Nivo 4 –Uticaj na posao: kakav je uticaj na organizaciju proistekao iz ovog programa?

Dok je nivoe 1 i 2 relativno lako odrediti i koristiti u pregledu ishoda programa, nivoi 3 i 4 su teži za određivanje. Pitanja koja se odnose na nivoe 1 i 2 mogu da se postavljaju u toku interaktivnih sastanaka i mogu stalno da se prate u toku izvođenja programa obuke.

Treći nivo evaluacije može da se proceni samo onda kada se policajci vrate na radna mesta, gde mogu da u praktičnom okruženju primene novostečena znanja i veštine.

Poslednji nivo učenja (nivo 4, uticaj na posao) procenjuje ono što se postiglo obukom u smislu „krajnje” koristi za organizaciju. U kontekstu policijske etike i antikorupcije, evaluacija mora da ispita način na koji je obuka pomogla u eliminisanju ili ublažavanju štetnih efekata po organizaciju i radnu snagu, smanjujući korupciju i jačanjem poverenja i dobrih odnosa u timovima. Ovo je teško izmeriti i potrebno je ispitati veliki broj faktora, uključujući i povratne informacije od strane korisnika usluga (građana), da bi se ovo prilično nedefinisano merenje uspešno procenilo. Takođe, može da bude neophodno da se u različitim intervalima nekoliko puta ponovo vraća unazad, kako bi se izmerilo kako se ono što je naučeno koristi i koliko su to studenti uspešno zapamtili.

Uz ovu evaluaciju, iskusni nastavnici znaju da je od izuzetnog značaja vođenje evidencije o pojedincima među zaposlenima koji su prošli obuku, kao i beleženje određenih komentara ili zapažanja koja izazivaju brigu, koja se odnose na te pojedince, a u okviru ovog osetljivog polja. Činjenica da je neka osoba prošla ili nije prošla obuku iz profesionalne etike, može da bude značajna za neku buduću istragu ili tužbu protiv policije; ova informacija može da bude značajna čak i kasnije za utvrđivanje udružene ili pojedinačne krivice ili greške ili u utvrđivanju toga da li je organizacija uspešno „ispunila dužnost brige” prema zaposlenima i obrnuto.

5.6. Sprovođenje

Postoji veliki broj programa koji su se pokazali nedovoljnima ili su potpuno propali. Treba biti veoma pažljiv prilikom planiranja i uvođenja programa izgrađivanja kapaciteta, posebno onda kada im je cilj podsticanje antikorupcijskih mera.

Da bi se omogućilo sprovođenje najdelotvornijih antikorupcijskih mera, preporučuje se korišćenje metodologije programa promena koji je ranije predložen u Poglavlju 8. Predložena metodologija²¹⁶ nudi četiri načina za prevazilaženje problema korupcije.

1. Rekrutovanje pravih ljudi.
2. Smanjivanje broja prilika za korupciju.
3. Dobro otkrivanje i sprečavanje.
4. Jačanje motivacije za ispravno postupanje.

Mnoge praktične stavke²¹⁷ o naučenim lekcijama²¹⁸ nabrojane su u ovom poglavlju, ali korisno je istaći neke stavke iz programa izgrađivanja kapaciteta policije Nju Saut Velsa, a koje su pomenute u prethodnim odeljcima. Vudova komisija²¹⁹ dala je stotinu sedamdeset i četiri preporuke, a neke od njih nisu aktivirane u programu reformi koji je uveo poverenik za policiju²²⁰. Napredak reformi kritikovan je na osnovu procesa spoljašnje procene,²²¹ i na kraju reforma nije završena zbog nekoliko razloga. Ovaj program, iako konceptualno dobar, bio je nedovoljan u sprovođenju, što se ističe u reviziji ovih reformi. Revizija je uključivala ključna polja reformi:

- Uspešno rukovođenje i upravljanje
- Menjanje kulture i vrednosti
- Poštena služba koja odbija korupciju

- Uspešno planiranje
- Rukovođenje radom i kvalitet
- Fokusiranje na zaposlene i timski rad
- Izgrađivanje novog sistema ljudskih resursa
- Ukidanje zastarelih sistema
- Lokalno područje komandovanja kao centar interesovanja službe
- Sprovođenje delotvornih strukturalnih promena
- Detaljna analiza – strateško rukovođenje i kultura
- Detaljna analiza – selekcija i imenovanja.

Ova polja revizije veoma liče na sastavne delove programa reformi koji je predložen u Poglavlju 8. Tajna uspeha u izvođenju ovakvog programa je pažljivo i oprezno sprovođenje. Naredne stavke mogu da budu korisne u toku faze sprovođenja:

- Ne treba zauzimati odbrambeni stav ili ne verovati navodima koji govore o postojanju korupcije ili o obimu korupcije u vašoj organizaciji, onda kada vam se na to skrene pažnja.
- Obezbediti ispunjenost svih značajnijih elemenata procesa reformi koje se odnose na izgrađivanje kapaciteta.
- Obezbediti postupanje u skladu sa strategijama, kulturom i načinima rada, onako kako je to odlučeno u programu izgrađivanja kapaciteta, sve do završetka programa, a zaposlenima treba dati do znanja da nema povratka na staro, nesavesno vršenje dužnosti.
- Obezbediti da se unutrašnje reforme na koherentan način uklapaju u duh i ukupnu kulturu i ciljeve programa.
- Obratiti pažnju i delovati u skladu sa nalazima programa spoljašnje procene, ako takav program postoji.
- Obezbediti dovoljan iznos zagarantovanih sredstava za program izgrađivanja kapaciteta, a takođe obezbediti i izvesna sredstva za slučaj nepredviđenih okolnosti.
- Obezbediti da rukovodilac ima poverenje svih zaposlenih i da vodi službu kroz proces izgrađivanja kapaciteta na uspešan način.
- Kada se vodi istraga protiv policajaca zbog korupcije, obezbediti da se na disciplinskim i sudskim saslušanjima poštuju načela pravde.

6

Zaključci – Poglavlje 8

Neophodno je ojačati sposobnost policije da se bori protiv korupcije. Nijedna policija nije imuna na ovu vrstu problema, čak iako oblici korupcije mogu da budu različiti i da na različit način pogađaju policijske organizacije.

Snažan uticaj ima i situacija u zemlji u kojoj policija razvija program izgrađivanja kapaciteta. Prilikom određivanja ciljeva, zadataka, nastavnog plana i metoda obuke, moraju da se uzmu u obzir i specifični uslovi.

Ukoliko se ciljevi razlikuju (ne bi bilo delotvorno, na primer, policiji odrediti preterano ambiciozne ciljeve tamo gde plate policajaca ne obezbeđuju adekvatan život), uvek će postojati određeni broj važnih elemenata koji će direktno da utiču na program. Njihov kratak pregled izgleda ovako:

- Na političkom nivou, kao i na operativnom nivou policije, mora da postoji stvarna rešenost da se nešto preduzme, kako bi se obezbedila neophodna podrška za projekat.
- Mora da postoji jasan plan kojim su određeni realni ciljevi kao i sredstva neophodna za ostvarenje tih ciljeva.
- Neophodan je akcioni plan koji definiše šta treba da se preduzme, kao i odgovornosti, resurse i rokove.
- Obuka je ključni element programa. Uspeh postoji samo ukoliko obuka odgovara realnom policijskom životu i ako daje praktične odgovore na pitanja sa kojima se policajci susreću u okviru svog delovanja. To je razlog zbog kojeg obuka mora da se zasniva na praktičnim slučajevima i razlog zbog kojeg moraju da je izvode za to obučeni policajci.

Poglavlje 8 ■ Izgrađivanje kapaciteta

Kakva je vaša reakcija nakon što ste pročitali ovo poglavlje? Da li je u ovom poglavlju bilo novih informacija koje možete da iskoristite kako bi poboljšali vašu policijsku službu? Da li postoje promene koje bi mogle da se izvrše u vašoj policijskoj službi?

Molim vas pogledajte tabelu za samoprocenu, ispod, koja će vam pomoći da odgovorite na ova i druga pitanja. Svrha ove osnovne procene je da vam pomogne da procenite situaciju u svojoj službi, i da odlučite koje promene, ako je to uopšte potrebno, treba da se izvrše, kao i da razmotrite sredstva za sprovođenje ovih promena. Kako bi se razvio sveobuhvatniji pristup u primeni koncepata iz ovog poglavlja, mogu da se organizuju radne grupe ili obuka u cilju dopunjavanja i usavršavanja ove procene. Uz to, moglo bi da bude korisno i da potražite pomoć od domaćih ili međunarodnih eksperata za pitanja koje se odnose na rešavanje problema korupcije.

PROBLEMI/PITANJA	ŠTA MOŽEMO DA UČINIMO KAKO BI SE NADOMESTILE SLABE STRANE?	KAKO TO UČINITI?
Da li smo procenili čvrstu i održivu strukturu koja odbija korupciju, kako bi pokrenuli i ojačali izgrađivanje kapaciteta?	Ako nismo, možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Procenimo strukturu da bi osigurali procese izgrađivanja kapaciteta • Prilagodimo program kapaciteta toj strukturi 	Možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Angažujemo revizora da izvrši procenjivanje strukture • Oformimo radnu grupu za uzajamno jačanje i strukture i programa
Da li naše rukovodstvo u potpunosti podržava program izgrađivanja kapaciteta?	Ako ne, možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Obučimo kadar za stručno rukovođenje projektima • Uključiti zagovornike u obuku • Obučiti rukovodioce etičkim vrednostima 	Možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Razvijemo strategiju i akcioni plan • Napravimo program obuke za rukovodioce • Ojačamo izjavu o misiji izgrađivanja kapaciteta
Da li smo u potpunosti ili samo delimično sprovedi pet opisanih faza za razvijanje programa: pripremanje, dokumentacija, struktura, ljudski resursi, promene u rukovođenju i upravljanje programom?	Ako nismo, možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Procenimo trenutnu situaciju da bi razvili program • Pojačamo stručnost rukovodilaca • Unapredimo proces regrutacije i pitanje ljudskih resursa 	Možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Damo jasan angažman radnoj grupi da razvije sveobuhvatan program • Razvijemo opis poslova i zadataka rukovodilaca i zaposlenih, a koji

	<ul style="list-style-type: none"> • Promenimo pravila i strukturu tako da odgovaraju programu 	se odnose na proces regrutacije <ul style="list-style-type: none"> • Obučimo rukovodioce i specijalizujemo članove radne grupe
Da li postoji model procene rizika za razvijanje programa?	Ako ne, možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Napravimo model procene rizika za organizaciju • Procenimo mogućnosti za vršenje procene rizika u okviru antikorupcijskih procesa 	Možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Angažujemo eksperta • Obučimo rukovodioce za stručno vršenje procene rizika • Odredimo radnu grupu
Da li je rukovodstvo u potpunosti svesno adekvatnih metoda i kapaciteta za rukovođenje projektima? Videti slike 6 i 8	Ako nije, možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Procenimo adekvatne metode za organizaciju • Osiguramo da postoji svest o etičkim vrednostima u procesu • Izgradimo kapacitete koristeći adekvatne metode 	Možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Da stručno obučimo one na rukovodilačkim pozicijama • Definišemo etičke vrednosti i o tome obavestimo sve zaposlene • Definišemo ciljeve metoda <p>Napomena: mogu da budu korisni instrumenti opisani u Poglavlju 9</p>

9

9 POGLAVLJE

Instrumenti

■ Endrju Goldsmit

1

Uvod u Poglavlje 9

Poglavlje 9 predstavlja instrumente i metode koje mogu da se iskoriste u praktičnom sprovođenju mera iznetih u prethodnim poglavljima ovih Uputstava. Fokusira se na tehnike strateškog procenjivanja, usmerene na utvrđivanje problema sa kojima se suočava policija i na rešavanje tih problema, kao i na učenje intervencija čiji je cilj doprinošenje organizacionim promenama. U ovoj komponenti ispituje se čitav niz instruktorskih metoda i metoda obuke. Predstavljene informacije služe kao praktičan vodič, koji se se zasniva na literaturi o organizacionim promenama i direktnom iskustvu sa terena.

Veze sa ostalim poglavljima

Određene teme koje se razmatrane u ovom poglavlju detaljnije su obrađene i u drugim poglavljima:

Poglavlje 1 o antikorupcijskoj klimi

Poglavlje 2 o organizacionoj kulturi i o procenjivanju

Poglavlje 5 o unutrašnjoj kontroli i reviziji i o strategijama

Poglavlje 6 o spoljašnjoj kontroli

Poglavlje 7 o nadzoru

Poglavlje 9 o promenama u ponašanju

U tekstu će se ukazivati na određene veze.

2

Zašto je važna tema ovog poglavlja ?

Poglavlje 9 je važno jer pruža instrumente za sprovođenje sadržaja drugih poglavlja u ovim uputstvima.

Neizbežno je da će se strategije za bavljenje problemom korupcije i neetičkim postupanjem u policiji baviti sa jednim, ili sa više od jednog od tri nivoa analize i sprovođenja politike.

1. *Pojedinačni* (lične osobine, svojstva, itd.).
2. *Organizacioni* (radne grupe, organizaciona kultura, administrativne strukture i uređenje, itd.).
3. *Nivo okruženja* (širi politički, ekonomski, društveni i tehnološki faktori).

Celovita procena korupcije u policiji i razvoj strategije za bavljenje tim problemom, u idealnom slučaju uzimaju u obzir sva tri nivoa. Korupciju u policiji je retko, ako je ikada, moguće objasniti teorijom „trule jabuke“ (pojedinačni nivo). „Trule jabuke“ su u „buradima“ ili voćnjacima koji im omogućavaju da postanu ili ostanu trule; da bi se rešio problem na pojedinačnom nivou, neophodna je neka vrsta odgovora organizacije (bilo manjeg ili značajnijeg).

„Trule jabuke“ i „trula burad“ često postoje u širem organizacionom ili socio-političkom okruženju. U mnogim slučajevima korupcije u policiji i nemarne i saučesničke policijske organizacije (i u razvijenim i u nerazvijenim zemljama), upravo faktori iz ovog šireg okruženja igraju ulogu u omogućavanju pojave korupcije i neprimerenog postupanja. U nekim slučajevima uključena je i aktivna politička korupcija koja podržava korupciju u policiji (ono što je Moris Pančvud – eng. Maurice Punchwoud, nazvao „trulim voćnjakom“).²²²

2.1. Različiti elementi sprovođenja

Postoji čitav niz instrumenata koji služe kao odgovor na problem korupcije u policiji. Tri gorepomenuta nivoa analize ukazuju na mogućnost razvoja intervencija na svakom nivou, iako je važno da se u svrhu procenivanja ili sprovođenja, nivoi shvate kao međusobno povezani, a ne da se posmatraju u izolaciji.

Na svakom nivou analize, postoji veliki broj potencijalnih polja za antikorupcijske reforme.

1. *Pojedinačni*: selekcija, regrutovanje, početna obuka, obuka u toku služenja.
2. *Organizacioni*: Strukture nadgledanja, odgovornosti, nadzor, kultura radnog mesta, nivoi nagrađivanja, određena polja delovanja (npr. saobraćaj, policijski dosije, rad sa doušnicima).
3. *Nivo okruženja*: političke i pravne strukture, ekonomski i socijalni uslovi i snage.

Svaki od dole razmatranih instrumenata, daje svoj doprinos celovitom pristupu. Obuka je obično ključna komponenta. Promene u rukovođenju i uspešna komunikacija, takođe mogu da igraju ulogu u građenju podrške delotvornijim antikorupcijskim merama. Ukoliko se želi postići potpun uspeh u korišćenju nekih od ovde razmatranih instrumenata pojedinačnog ili organizacionog nivoa, gotovo uvek treba da se bavi i pitanjima političke volje i kapaciteta, koji pripadaju nivou okruženja.

3

Kako koristiti ove instrumente u praktičnom sprovođenju ovih Uputstava

3.1. Procenjivanje

U ovom odeljku „procenjivanje“ će se fokusirati na:

- Strateško procenjivanje
- Procene intervencija u učenju, posebno procenjivanje onog što je neophodno za obuku.

Strateško procenjivanje je usmereno na utvrđivanje ukupne procene problema sa kojima se suočava organizacija, gledajući karakteristike te organizacije i okruženje u kome ona funkcioniše. Često je u ranim fazama reforme potrebna spoljašnja stručna pomoć u procenjivanju.²²³

Policijske službe koje se suočavaju sa problemom široko rasprostranjene korupcije, često se suočavaju sa nizom organizacionih izazova koji zahtevaju vršenje procene i postavljanje novih strateških pravaca. Procenjivanje problema korupcije najverovatnije će nastati kao deo procenjivanja opšte policijske strategije. Potrebna je šira procena od procenjivanja samog problema korupcije. Visina plate, na primer, odnosi se na regrutaciju i druga pitanja radnog planiranja policije, a opet često je povezana sa problemima korupcije.

Strateško procenjivanje koje se odnosi na korupciju u policiji, traži da se uzmu u obzir trenutni nivoi i oblici korupcije, područja u okviru kojih se ona javlja i faktori i pokretači koji dovode do pojave korupcije. Takođe, ispituje i delotvornost trenutnih antikorupcijskih strategija, i pronalazi načine za rešavanje problema u svetlosti informacija nastalih procenjivanjem i nudi najbolje moguće savete i ideje za sprečavanje ili ublažavanje problema.

Strateško procenjivanje obično ima tri glavna cilja.

1. Postizanje realne procene:
 - a. okruženja (političkog, ekonomskog, kulturnog, itd.) u kom policija radi
 - b. policijske organizacije onako kako je trenutno struktuisana za rešavanje problema kriminala, pitanja održavanja reda i pitanja policijskog integriteta.
2. Utvrđivanje:
 - a. ključna područja potencijalnih rizika po integritet (organizacione slabosti) i trenutne pretnje integritetu u okviru spoljnog okruženja i policijske organizacije
 - b. trenutno raspoložive resurse za rešavanje problema korupcije
 - c. dodatnih resursa neophodnih za borbu protiv korupcije na sveobuhvatniji i delotvorniji način.

3. Utvrđivanje određenih strateških intervencija, uključujući, ali ne ograničavajući se, na intervencije koje se odnose na učenje, koje su korisne jer uvode poboljšanja u integritet.

Procenjivanje rizika je jedan primer strateških procena, gde je fokus na utvrđivanju ranjivosti organizacije na određenu vrstu rizika, kao i pretnji po organizaciju koje dolaze iz njenog okruženja.

Procene intervencija u učenju odnose se na procene potreba u učenju policajaca, i obično se zasnivaju na utvrđivanju potrebe da se zaposleni nauče određenim veštinama, stavovima i vrednostima u okviru cilja strateškog razvoja, kao što je smanjenje korupcije u policiji. Neće svako delovanje usmereno na popravljavanje ili sprečavanje određene situacije, a za koje je utvrđeno da je neophodno kao deo antikorupcijske strategije, direktno uticati na ishode obuke. Neke druge preduzete akcije (npr. uvođenje novog uređenja u oblasti rukovođenja, funkcionalna reorganizacija visokorizičnih područja o okviru policije) često zahtevaju neku vrstu obuke kako bi se zaposleni pripremili za uvođenje organizacionih promena. Obuka je važno sredstvo u internoj komunikaciji, kao i metod za građenje veština. (Videti ispod razmatranje o komunikaciji.)

3.1.1. Sprovođenje strateškog procenjivanja

Ova vrsta procenjivanja zahteva prikupljanje bitnih podataka, i analiziranje i davanje procena na osnovu tih podataka.

3.1.1.1. Prikupljanje podataka

Obim i određeni plan za strateško procenjivanje određuju vrstu neophodnih podataka. Mogu da se odnose na širu procenu celokupne organizacije, ili da se ograniče na određeno polje delovanja organizacije (npr. umešanost policije u korupciju).

Važno je da se prikupi što više podataka koji se odnose na trenutno funkcionisanje polja koje se procenjuje. Ovo je važno za definisanja postojećih problema i za određivanje merila za buduća poboljšanja.

Procenjivanje treba da crpi podatke i iz spoljnjih i iz unutrašnjih izvora, i da prikuplja i zvanične i nezvanične podatke. Pristup ovim izvorima omogućava se korišćenjem metoda za prikupljanje podataka, kao što su ispitivanja (uključujući i onlajn ispitivanja), ciljne grupe i razgovore koji se odnose na dobijanje podataka u vezi sa problemima u radu policije.

Prikupljanje „osetljivih“ podataka može da bude teško. U okviru teme kao što je korupcija u policiji, neki pojedinci/organizacije koji mogu da budu potencijalni izvor podataka, mogu da se plaše otkrivanja onoga što znaju. Zbog ovoga je još važnije da oni koji vrše procenjivanje dođu do ovih podataka. Važno je pronaći način da se ovi izvori ohrabre, te da se njihov doprinos uključi u proces procenjivanja. Često je neophodno prikupljanje podataka iz anonimnih izvora. Mogu da se koriste besplatne anonimne linije, tako da se osobe koje daju informacije ne plaše razotkrivanja. Sve više, naročito u razvijenim zemljama, za evidentiranje informacija o delovanju policije koriste se sajтови društvenih mreža na internetu, i na taj način, one pružaju bogat izvor podataka. Ovaj potencijalni izvor treba da se uzme u obzir čak i u zemljama u kojima postoji samo ograničen pristup internetu.

Najvažniji izvori informacija su oni koji rade najbliže problemu ili pitanju koje se ispituje. Često su upravo policajci ti koji imaju najbolju mogućnost da primete i prokomentarišu probleme na svom radnom mestu. Često su svedoci korupcije u onim službama u kojima je korupcija rasprostranjena.

Ima smisla uključiti zaposlene u proces utvrđivanja problema, kao i u njegovo rešavanje. Izazov je navesti policajce da otvoreno i bez straha razgovaraju u zemljama gde je sama policija i političko vodstvo umešano u korupciju, i tamo gde će verovatno biti protivljenja promenama i gde će biti kažnjavanja uzbunjivača. Može da bude neophodno angažovanje spoljnjih (tj. stranih) eksperata, ili istražnih timova međunarodnih nevladinih organizacija (MNVO) ili multilateralnih organa (npr. Organizacija za saradnju i bezbednost u Evropi, UN, EU), kako bi se osiguralo da policajci koji saraduju u takvom procesu prikupljanja podataka, ne budu izloženi nepotrebnim rizicima (videti ispod, razmatranje o nosiocima promena).

Organi za nadzor kao što su ombudsman i antikorupcijske komisije (u onim zemljama u kojima oni postoje), kao i NVO koje rade u oblastima ljudskih prava i sprečavanja sukoba (npr. Amnesty Internešnal, Hjuman Rajts Voč, Internešnal Krajsis Grup – eng. Amnesty International, Human Rights Watch, International Crisis Group), često prikupljaju podatke i pružaju javnosti dostupne izveštaje, koji bacaju svetlo na problematičan rad policije.

3.1.1.2. Analiziranje podataka

Kada se uspostavi sveobuhvatan i celovit proces prikupljanja podataka, onaj ko procenjuje treba na pravi način da utvrdi trenutne organizacione mogućnosti, kao i nedostatke u radu. U sklopu celovitog pristupanja procenjivanju, treba takođe da se fokusiraju na čitav niz spoljnjih uticaja, zvaničnih i nezvaničnih, a koji utiču na rad.

U analiziranju sfera kao što je korupcija, treba se fokusirati na nekoliko stvari koje su opisane u narednim pododeljcima.

Priroda i obim problema

Problem korupcije može da se otkrije kroz analizu određenih slučajeva, ali iz perspektive upravljanja rizikom, analiziranje je bolje u okviru *rizika* i problematičnih područja.²²⁴ Kao što je ranije rečeno, organizacione strategije protiv korupcije treba da ciljaju slabe strane delovanja, pre nego da budu reakcija na određene slučajeve korupcije, na ad hoc način. Ovaj poslednji pristup je više reaktivan nego što je vođen obaveštajnim podacima, i na taj način predstavlja rasipanje resursa. Bolji pristup je otkrivanje takvih rizika kroz otkrivanje ponavljanja ili gomilanje slučajeva u kojima je korupcija razotkrivena.

Moguće je tražiti šemu ponavljanja u evidentiranim slučajevima nepoštovanja procedura u zvaničnoj krivičnoj evidenciji i evidenciji o disciplinskim postupcima i optužbama, tamo gde ona postoji. Te šeme ponavljanja mogu da ukažu na postojanje korupcije (geografska područja, čin, polje delovanja), kao i primećene trendove u određenom vremenskom periodu.

Još jedan analitički zadatak strateškog procenjivanja je utvrđivanje pokretača za nepoštovanje procedura, i potpuno procenjivanje obima i karaktera tih pokretača, kao i ostalih faktora koji doprinose problemu korupcije.

Oni mogu da se jave na ma kojem od, ranije opisana, tri nivoa. U ovu svrhu mogu da se iskoriste različiti instrumenti, uključujući SWOT analizu (eng. - strengths, weaknesses, opportunities, threats – jake strane, slabosti, prilike, pretnje; videti Glosar i Poglavlje 2), mape uticaja i analize uticajnih faktora (koji se razmatraju ispod). Podaci dobijeni iz različitih izvora mogu da pomognu u utvrđivanju ključnih pokretača i faktora koji doprinose trenutnom nivou korupcije i u procenjivanju njihovog pojedinačnog uticaja. U policiji postoje područja koja su sklonija pojavi korupcije od ostalih. Neki primeri su dati u uokvirenom tekstu br. 1. ispod.

Uokvireni tekst br. 1: Visokorizična područja rada policije

- Kriminalne istrage i procesna korupcija.
- Kriminalne istrage i rad sa doušnicima.
- Saobraćajne patrole i oportunističko primanje mita.
- Pritvor i napadi i smrtni slučajevi u pritvoru.
- Patrole motornih vozila i policijske potere.
- Odredi za specijalne namene i prekomerna sila.
- Odredi za borbu protiv droge i preprodaja droge, iznuđivanje novca od dilera.
- Policijske baze podataka i zloupotreba službenih informacija.²²⁵

Prilikom analiziranja takođe treba obratiti pažnju na posledice određenih šema ponavljanja ili problematičnih područja. I naneta šteta, kao i aktuelni rizici predstavljeni problemima koji su utvrđeni u procesu procenjivanja, treba da se označe u cilju osmišljavanja odgovarajućih intervencija.

Termin „posledice” odnosi se na operativne posledice, ali i na uticaj na ugled (legitimitet) koji organizacija ima u javnosti. Legitimitet je ključna dimenzija u dobrom radu policije. Odnosi se na stepen podrške javnosti onome što policija radi. Policija koja je aktivno uključena u korupciju i druge oblike zloupotrebe, verovatno će da doživi visok stepen nepoverenja javnosti, a izostaće i saradnja. Strateško procenjivanje rizika od korupcije u policiji mora da uzme u obzir i posledice vladajućeg nepoverenja javnosti.

Uz legitimitet u javnosti, u građenju podrške naporima koji se ulažu u reforme, korisno je i fokusiranje na štetne posledice korupcije u policiji, a koje ona ima po druge. Dokumentovanje ovih negativnih ishoda, stvara temelje za nametanje pritiska na bitne političke snage koje bi mogle da ometaju ili da podrže pozitivne promene.

Obim i delotvornost postojećih strategija za sprečavanje i kontrolu korupcije

Analiza uspešnosti mehanizama za sprečavanje u okviru organizacije, može da se postigne prikupljanjem odgovarajućih podataka. Prvi korak je utvrđivanje tih mehanizama. Ovo može da se uradi na osnovu organizacionih tabela, odgovarajućih zakona i propisa, godišnjih izveštaja i drugih internih dokumenata. Druge metode, kao što su razgovori, pomažu u kompletiranju slike tamo gde dokumentacija nije dovoljna ili je nejasna.

U ispitivanju uspešnosti, informacije mogu da pruže i godišnji izveštaji same policije. U ovoj fazi veoma važni potencijalni izvori su i drugi zvanični izvori, kao što su izveštaji ombudsmena i antikorupcijskih organa ili organa

za nadzor. Važno je uključiti i podatke iz razgovora sa policajcima i iz ispitivanja policajaca, i iz medijskih izveštaja i drugih nezvaničnih izvora podataka.

Analiziranje uspešnosti sadašnjih mehanizama sprečavanja korupcije i unutrašnje kontrole, je ključno za strateški razvoj antikorupcijskih mera, jer stvara osnovu za utvrđivanje činjenica koje se odnose na to gde procedure funkcionišu (ili ne funkcionišu), i šta bi trebalo da se promeni ili doda kako bi se te procedure ojačale (za više informacija videti Poglavlje 5).

Raspoložive reformske strategije i metode

Nakon analiziranja podataka u smislu rizika i posledica, strateško procenjivanje onda teži da pruži pravac u kom promene treba da se kreću i načine da se to ostvari. U okviru antikorupcijskih procena, širi pravac za promene je prilično očigledan. Međutim, način da se tim putem krene često nije tako jasno određen.

Nekoliko stvari treba da se uzme u obzir prilikom traganja za delotvornim antikorupcijskim mehanizmima:

- Možda postoje antikorupcijske metode koje se već koriste u okviru organizacije, a koje bi mogle da funkcionišu i na drugim poljima policije. Možda je moguće njihovo proširivanje i adekvatno prilagođavanje. Primer je revizorska praksa iz oblasti finansija koja se proširila i na druga polja policijskog delovanja.
- U pokušaju reformi u mnogim zemljama u razvoju i postkonfliktnim zemljama, jednostavno usvajanje „najboljih praksi“ iz razvijenih zemalja, često rezultira praćenjem skupih i neodrživih metoda koje na kraju ne daju uspeh. Bolje je razmotriti opcije koje imaju razumne izgleda za uspeh uz uzimanje u obzir određenih okolnosti u toj zemlji ili okruženju. Na primer, možda je praktičnije fokusirati se na prakse nadgledanja (i osmisliti adekvatnu obuku), nego uvoditi novi kompjuterizovani sistem ranog upozoravanja koji zavisi od upoređivanja podataka iz različitih izvora. U mnogim takvim slučajevima ovo poslednje ne bi bilo izvodljivo u kratkom vremenskom periodu, pa čak verovatno ni u dužem vremenskom periodu.
- Uprkos prilično različitim okruženjima i izazovima, policijske službe još uvek mogu da uče jedne od drugih. Ovo posebno važi u slučajevima u kojima metode koje se razmatraju nisu ni posebno skupe niti preteške za sprovođenje. Primeri toga ovde su unapređivanje nadgledanja i uspostavljanje šeme unutrašnjih doušnika, jer ni jedan proces za svoje sprovođenje ne zahteva velika dodatna sredstva ili tehnologiju.

Kakav rezultat može da se očekuje od procesa procenjivanja?

- Proces obično za rezultat ima formalni izveštaj, u kom su navedene korišćene metode prikupljanja podataka, nalazi nastali na osnovu analize podataka i niz preporuka koje se odnose na ono što je moguće uraditi da bi se popravio ili unapredio rad policije u ispitanoj polju delovanja.
- U odnosu na korupciju u policiji, od analize se očekuje da utvrdi slabe tačke u organizaciji, kao i određene elemente okruženja u kom se odvija rad policije, a koji stvaraju koncentraciju koruptivnog delovanja.
- Izveštaj takođe može i da daje predloge za reorganizovanje aspekata policijskih operacija kako bi se smanjio rizik u aktuelnom visokorizičnom polju delovanja.

Uokvireni tekst br. 2: Saobraćajna policija i korupcija

U zemlji sa posebno velikim problemom korupcije u saobraćajnoj policiji, može da se predloži, na primer, da se ovaj posao preda drugom organu. Ukoliko ovo nije moguće iz političkih ili praktičnih razloga, u izveštaju može da se preporuči strožiji nadzor tih policajaca, ili ukidanje saobraćajne policije kao posebne jedinice i njeno spajanje u opšte dužnosti u radu policije.

Oni koji pišu izveštaje treba da budu realni u odnosu na to šta može i šta treba da se uradi. Moraju precizno da razmisle o raznim uticajima koji definišu polje mogućih reformi u svakoj oblasti procenjivanja, pa tako i ograničenja u pogledu toga šta može da se ostvari. Preporuke treba da se zasnivaju na raspoloživim dokazima, a ne na pukom nadanju da stvari mogu da se poprave.

Strateško procenjivanje treba da odredi pravce i ciljeve organizacionih promena, ali uz to treba da postoje i praktični, ostvarivi koraci. Kako studije o izgrađivanju kapaciteta pokazuju, bitna promena se ne postiže preko noći. Prava, trajna promena često zahteva mnogo godina ili decenija rada. Kako bi promena uzela maha, dobro strateško procenjivanje treba da uključuje preporuke za kratkoročne ciljeve; da se ne bi činilo da se rezultati preduzetih reformi predugo odlažu.

Primer 1: Definisane novih pravaca – srpski dokument o viziji

Postojanje ukupnog strateškog plana koji se odnosi na pravac u kom policija treba da se kreće, kao rezultata strateškog procenjivanja, može da dovede do velikih promena. U toku procesa reformi u policiji Srbije, postojalo je nastojanje da se stvori takav „plan“ i stvoren je dokument o viziji.

Ovaj dokument o viziji opisan je kao „otvoreno unutrašnje sagledavanje problema sa kojima se u svom radu susreće policija u Srbiji“.²²⁶ Ovaj dokument je proizvod četrnaest radnih grupa iz različitih operativnih područja koje je oformio Ministar unutrašnjih poslova, i svaka je jednim poglavljem doprinela stvaranju ovog dokumenta.

Pristup ministarstva kritikovan je zbog toga što je suviše fokusiran na „vrh“. Samo mali broj „zainteresovanih strana“ je konsultovan u toku pripremanja ovog dokumenta, uključujući i policajce nižih činova. Kriterijumi za merenje uspeha bili su nejasni. Samom dokumentu o viziji bilo je potrebno daljnje usavršavanje u smislu procesa strateškog planiranja, a pre nego što se počne sa njegovim sprovođenjem.

Značajan korak napred, u procesu policijskih reformi, predstavljalo bi stvaranje šire zasnovane verzije ovog dokumenta, sa značajnijim učešćem i konsultovanjem zainteresovanih strana, uz pomoć međunarodne zajednice u razvijanju strateškog plana. Isto važi i za sve zemlje koje nemaju tradiciju u vršenju strateških procenjivanja u oblasti sektora bezbednosti.

3.1.1.3. Ko treba da sprovodi strateško procenjivanje?

Oni koji će da vrše procenjivanje mogu da budu izabrani iz nekoliko sektora:

- Članovi policije koji su obučeni za vršenje procena.
- Zaposleni u Ministarstvu unutrašnjih poslova.
- Vladina specijalna radna grupa.
- Spoljašnji organi (npr. istražna komisija) ili pojedinačni eksperti (kao što savetnici) sa specijalizovanim znanjem i sposobnostima u oblasti nadgledanja i procenjivanja policije.
- Građani i grupe građana.

Opšte pravilo je, podrazumevajući osnovnu objektivnost i sposobnost za izvršenje zadatka, da je prilikom odabira potrebno uzeti u obzir političku osetljivost ovog pitanja. Korupcija u policiji je svugde osetljivo pitanje, takvo da je biranje spoljašnjeg organa ili pojedinca često neizbežno, ukoliko je cilj opšte prihvatanje činjenice da će proces procenjivanja biti objektivn (tj. nepristrasan i neopterećen predrasudama).

U mnogim zemljama u tranziciji, zemljama u razvoju i postkonfliktnim zemljama, može se tražiti pomoć od stranih eksperata ili organa, bilo da rade sami ili na zajedničkim osnovama u procesu procenjivanja (organi koje usvoji UN-ov Program za razvoj), gde državni predstavnici rade rame uz rame sa međunarodnim predstavnicima sa relevantnom stručnošću za vršenje takvih procena.

3.1.2. Procenjivanje rizika

U širem smislu procenjivanje rizika liči na korake u pristupu strateškog procenjivanja, i obično ispituje:

- Štetne posledice koje su u vezi sa određenim rizicima koji proističu iz okruženja organizacije ili iz same organizacije.
- Verovatnoću za nastanak tih štetnih posledica.
- Mere za smanjenje ili eliminisanje rizika koje je organizacija ocenila kao neprihvatljive, a koje su dostupne i praktično izvodljive.
- Uspešnost važećih mera za smanjenje ili eliminisanje utvrđenih rizika.

Policijske službe se suočavaju sa čitavim nizom stvarnih i potencijalnih rizika od korupcije. Rizici mogu da se mere finansijskim gubicima, povredama zaposlenih i drugih ljudi, štetama nanetim imovini i ugledu. Neizbežno je da, ona područja koja predstavljaju najveći rizik, treba prva da se istaknu i da im se da prioritet. Mapiranje obima i ozbiljnosti različitih rizika je od fundamentalnog značaja za određivanje prioriteta koji se odnose na ono na šta prvo treba da se obrati pažnja.

Korupcija u policiji ugrožava i druge. Temeljna procena rizika koji se odnose na korupciju u policiji, treba da ispita rizike po policiju, ali i rizike koje policijska organizacija nameće drugima. Neki od ovih rizika, i ljudi ili delovi organizacije koji su najranjiviji na te rizike, utvrđeni su u tabeli 1.

Praktičan i celovit pristup procenjivanju rizika koji se odnose na korupciju u policiji, fokusira se na opasna područja pre nego na dela pojedinaca. Dok su neki rizici rasprostranjeni u celoj organizaciji, i potencijalno utiču na sva područja delovanja policije i na sve policijske službenike, najviši stepen rizika od korupcije nalazi se na određenim geografskim područjima, vrstama dužnosti i nivoima profesionalnog iskustva. U cilju procenjivanja i smanjenja rizika, ovo su opasna područja koja treba da predstavljaju glavni fokus.

Na primer, u nekim zemljama jedinice sobračajne i pogranične policije redovno vrebaju građane na putnim barikadama, i ovakva interakcija neminovno oblikuje percepciju koju javnost ima o policijskom integritetu. Stoga, ovo je plodno područje za vršenje procenjivanja.

Može da bude od koristi neka vrsta *matrice za procenjivanje rizika*. Ona može da ima različite oblike.²²⁷ U smislu određivanja određenih opasnih područja i nivoa s tim povezanih rizika, instrument procenjivanja možda bi trebalo da ispita sledeće aspekte.

U kontekstu korupcije u policiji, *obim relevantne transakcije* često se odnosi na učestalost prijave ili formalnih tužbi koji se odnose na određenu policijsku stanicu ili specijalnu policijsku jedinicu. Činjenica da je uključena i tehnologija, često ukazuje na mogućnost nanošenja ozbiljne štete (npr. oružana specijalna jedinica policije), ili rizici povezani sa mogućnošću pristupa policijskoj bazi podataka. Priroda koristi često značajno varira, stoga, treba da se uzme u obzir motivaciona snaga te koristi i iskušenja s tim u vezi. Relativna profitabilnost učešća u trgovini drogom, u poređenju sa primanjem mita prilikom vršenja saobraćajne kontrole, je primer koliko je važno pobliže razmotriti ovaj faktor.

Razumno je uzimanje u obzir tri gorenavedena faktora u smislu učenja iz prethodnih iskustava u organizaciji i iz drugih relevantnih organizacija. Stanje integriteta jedne policijske službe može da se proceni na razne načine, uključujući i način na koji se rešavaju primljene tužbe, način funkcionisanja mehanizama unutrašnje kontrole i nadgledanja, i ispitivanje javnog mnjenja koje se odnosi na ugled policije i na opravdanost poverenja u policiju.

Tabela 1: Matrica procenjivanja rizika od moguće korupcije u policiji

Rizik po	Izvor rizika	Uticaj koji rizik ima	Verovatnoća ostvarenja rizika	Ozbiljnost rizika
Policijska organizacija	Politička korupcija	Šteta po ugled; uticaj na moral policije; odgovornost u okviru građanskog prava	Velika	Vrlo ozbiljno
Zaposleni u policiji	Sitna korupcija	Gubljenje poverenja javnosti; neuspešan rad policijskih službi; krivična ili disciplinska odgovornost	Velika	Srednja

Javnost kao deo rada policije (doušnici, svedoci, osumnjičeni)	Zastrašivanje	Prestanak saradnje	Velika	Ozbiljno
Žrtve korupcije u policiji	Sitna korupcija	Prestanak saradnje i gubitak poverenja	Velika	Srednja
Zajednica	Policijska brutalnost	Nemogućnost prikupljanja obavestajnih podataka	Srednja	Srednja
Vlada	Politička korupcija	Finansijski gubici; gubitak ugleda	Srednja	Vrlo ozbiljno
Privatna preduzeća	Mito	Finansijski troškovi poslovanja	Srednja	Malo

Ovo je osnovna matrica. Predložene kategorije mogu da se proširuju i modifikuju u zavisnosti od potreba i okolnosti. Na primer, moguće je proširiti „rizik po“ kategoriju, kako bi se predstavio veći broj različitih stavki u okviru organizacije.

Postoje različiti pristupi procenivanju rizika u radu policije. Uokvireni tekst br. 3 pokazuje australijski primer, usmeren na rizike koji su vezi sa sprovođenjem zakona koji se odnose na trgovinu drogom.

Uokvireni tekst br. 3: Procena rizika u vezi sa sprovođenjem zakona koji se odnose na trgovinu drogom²²⁸

Želja X poverenje = namera

Resursi X znanje = mogućnost

Namera X mogućnost = verovatnoća pretnje

Verovatnoća pretnje X posledice/šteta = RIZIK

3.1.3. Intervencije u učenju: procena potreba za obukom

Procena potreba za obukom (eng. training needs assessment – TNA) je korak koji se obično (iako ne uvek) preduzima pre bilo kog vršenja obuke. To omogućava razvoj odgovarajućih programa obuke koji ciljaju ona područja u kojima je neophodno podučavanje zaposlenih i ona gde su potrebne organizacione promene. Vršenje obuke bez njene prethodne procene nosi rizik protraćenog vremena i resursa. Ispod je opisano šta uključuje procenjivanje obuke, kao i načini na koje se to može sprovesti.

Uokvireni tekst br. 4: Svrha etičke obuke

„Svaki program etičke obuke mora da ima za cilj dva ishoda: programi zapravo moraju da omogućće da otpočinu neophodni procesi promena u ličnim sposobnostima učesnika, i moraju da ojačaju razumevanje učesnika koje se odnosi na shvatanje činjenice da su reforme neophodne i moguće.“²²⁹

Sprovođenje procenjivanja obuke može da bude korisno za utvrđivanje:²³⁰

- Organizacionih ciljeva, i uspeha organizacije u ostvarivanju tih ciljeva
- Raskoraka i neslaganja između veština zaposlenih i onih veština koje su neophodne za uspešan rad policije
- Problema koji možda ne mogu da se reše obukom
- Uslova pod kojima će se odvijati obuka i usavršavanje.

Sprovođenje procenjivanja obuke takođe pruža i polazište za kasnije procenjivanje uspešnosti programa obuke.

Kako bi se definisale potrebe, mogu da se koriste različite metode prikupljanja podataka iz različitih izvora. Ovo uključuje ankete, razgovore, procene izvođenja, opservacije, testove, fokus grupe, pregled dokumentacije i savetodavne odbore. Ima smisla prikupljati informacije o područjima u kojima je neophodna obuka, od građana, kao i od policije i drugih vladinih zvaničnika i stručnjaka. Na primer, ako se veruje da je saobraćajna policija korumpirana, treba da se pribave informacije od vozača i ostalih učesnika u saobraćaju.

Procenjivanje obuke može da se fokusira na organizaciju kao celinu, na zadatke ili na pojedince. S obzirom na problem sistemske korupcije u policiji koji postoji u mnogim zemljama, široko prihvaćen značaj organizacione kulture za objašnjavanje postojanosti i ozbiljnosti takve korupcije, neophodno je izvršiti procenu na organizacionom nivou, kao i na nivou zadataka i pojedinaca.

Takođe, korisno je analiziranje zadataka,²³¹ dobra analiza zadataka utvrđuje:

- zadatke koje treba obaviti
- uslove pod kojima će se zadaci obavljati
- koliko često i kada se zadaci obavljaju
- neophodan kvalitet i kvantitet izvođenja zadataka
- veštine i znanja neophodna za izvođenje zadataka
- gde i kako se na najbolji mogući način stiču ove veštine.

Kada se završi procenjivanje obuke, sledeći korak je razvijanje predloga obuke. Ovaj predlog treba da navede razloge za vršenje obuke, istakne razloge koji se mogu očekivati od te obuke, ljude koje treba obučiti i moguće posledice ukoliko se obuka ne sprovede.

3.1.3.1. Specifični instrumenti i metode koji mogu da budu korisni

Ovde razmatrane metode, mogu da budu korisne za strateško procenjivanje i za intervencije u učenju, posebno u vršenju obuke i vođenju seminara. Neke metode, kako je to prikazano ispod, u obema svrhama imaju svoju ulogu.

Instrumenti su opisani na osnovu sledećih elemenata:

- Zašto (svrha).
- Šta (predstavljanje instrumenta).
- Kako (ga koristiti).
- Ko (ko sluša).
- Kada (posegnuti za ovim instrumentima).
- Gde (u kom kontekstu se najbolje koristi ovaj instrument).²³²

3.1.3.2. Strateško procenjivanje

U ovom odeljku razmatra se niz instrumenata. Svaki instrument daje način za ispitivanje korupcije u policiji, u određenom kontekstu. U većini slučajeva oni nude način posmatranja problema na različitim nivoima, i povezivanje neposrednog problema sa širim organizacionim faktorima i faktorima okruženja. Delotvorna antikorupcijska strategija može da se pojavi samo ako su svi faktori koji doprinose trenutnom problemu utvrđeni, i ako je njihov značaj adekvatno procenjen.

SWOT analiza

Ovo je instrument strateškog planiranja. Kao što i samo ime kaže, cilj joj je da se utvrde jake strane, slabosti, prilike i pretnje (eng. Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) u određenim organizacijama ili okruženjima. Jake strane i slabosti su karakteristike organizacije koja se razmatra, a prilike i pretnje su karakteristike okruženja. Ova aktivnost se obično sprovodi uz upotrebu table ili velikih listova papira, gde onaj ko vodi seminar beleži ideje i dodatna zapažanja učesnika, ispod svakog od četiri naslova. Za više o SWOT analizi, videti Glosar i Poglavlje 2.

Gap analiza

Ovo je još jedna vrsta strateškog procenjivanja i instrumenta za razvoj, i na neki način liči na SWOT instrument. Učesnici se pozivaju da razmisle o svojoj sopstvenoj organizaciji i zemlji, utvrde koji su trenutni problemi i raskoraci koji se odnose na određena pitanja i da predlože određena rešenja za prevazilaženje tih raskoraka i rešavanje tih problema. U kontekstu antikorupcije, ljudi iz različitih delova organizacije, mogu da razmisle i razmotre problem ranjivosti organizacije na korupciju, i da razmene predloge za prevazilaženje tih raskoraka (putem bolje revizije, boljeg nadzora, itd.).

Jedna od metoda koja može da se iskoristi u ovom pristupu, je razvijanje i popunjavanje tabele koja ima tri stuba, sa tri naslova, što je prikazano u tabeli 2.²³³

Tabela 2: Primer pristupa Gep analiza

Pretnje	Primer odgovora na pretnje	Raskoraci
Korumpirane političke vođe	Podrška u krivičnom gonjenju glavnih prestupnika	Tužiocima nemaju potrebne veštine, niti podršku za sprovođenje krivičnog gonjenja u slučajevima korupcije
Policijska kultura koja je neprijateljski raspoložena prema prijavljivanju korupcijskog delovanja od strane policije	Stvoriti novu vrstu prestupa koja se odnosi na neprijavlivanje korupcijskog delovanja	Vlada verovatno neće da podrži ovakve zakonske reforme
Organizovane kriminalne grupe utiču na šefove policija	Oformiti specijalne jedinice za borbu protiv organizovanog kriminala u okviru Ministarstva pravde	Ministarstvo pravde nema odgovarajući kadar za istraživanje organizovanog kriminala

Analiza uticajnih faktora

Ova tehnika ispituje faktore koji objašnjavaju ponašanje grupe, i to je metod koji je povezan sa *upravljanjem promenama* (videti ispod). Naročito je podesna za korake odmrzavanja i korake promene u Levinovom trofaznom modelu.²³⁴ To je instrument strateškog procenivanja uz potencijalnu primenu u razvoju antikorupcijskih strategija u radu policije. Ovim metodom, aktuelno ponašanje može da se shvati u odnosu na dve grupe faktora: jedna grupa koja se opire i protivi promenama, i druga grupa koja pokreće, podstiče i podržava promene. Ovi faktori mogu da budu pojedinci, grupe i organizacije. Cilj je utvrditi, isplanirati i odrediti snagu ovih faktora, kako bi se procenilo zašto pojedinci, grupe ili organizacije, reaguju na ovaj način, ali i donošenje odluke o tome koje faktore treba ukloniti, neutralizovati ili ojačati, kako bi došlo do promene u ponašanju. Snaga faktora može da se odredi na osnovu njihovog broja, njihovog političkog uticaja, podrške koju imaju u narodu, njihove sposobnosti da zastrašuju ili kupe uticaj, ili na osnovu njihovog nivoa resursa. Kao što pokazuje dole razmatrani primer (mapiranje uticaja), cilj je stvaranje mape (dijagrama uticajnih faktora) različitih faktora u okruženju koje se analizira. Kada se mapiraju faktori, grupa koja sprovodi analizu uticajnih faktora može da razmotri koji su koraci neophodni da bi se prevazišli faktori koji se protive željenoj promeni, i koja podrška i koji resursi su potrebni da bi se promena ostvarila. Ovo može da dovede, na primer, do reklamnih kampanja za podizanje svesti i za stvaranje građanskih koalicija, ili za usmeravanje rada lobija među članovima vlade.

Na korisnost analize uticajnih faktora ukazuje dobro utemeljena empirijska evidencija o aktivnom protivljenju i tajnim podržavanjima antikorupcijskih reformi. Ovo protivljenje može da dođe iz različitih delova zajednice, vlade i same policije. Znati ko može, ili ko će verovatno da pomogne ili da ometa željenu promenu, je ključno za promene u organizaciji.

Mapiranje uticaja

Ovim se ispituje mreža osoba ili drugih aktera koji imaju uticaj na aktivnosti i dostignuća. Mapa uticaja je vizuelni model koji zahteva utvrđivanje onih koji vrše uticaj, odnosa koji postoje među različitim utvrđenim zainteresovanim stranama, kao i obim i pravac uticaja koji se vrši na aktivnosti i odluke. Ovo zahteva utvrđivanje svih uticaja, ne samo onih koji su formalno prepoznati.

Samo uz utvrđivanje svih relevantnih učesnika u okviru određenog problema, mogu da se razviju ostvarive strategije za smanjenje korupcije u policiji. Još jedna prednost ovog metoda je to što beleži snagu uticaja u ma kom trenutku. Pošto se uticaji tokom vremena menjaju, mape uticaja kasnije mogu da se obnove i da budu sredstvo za beleženje tih promena i za procenjivanje uticaja organizacionih reformi koji su nastale i sprovedene od nastajanja prve mape uticaja koja je utvrđivala određene probleme.

3.1.3.3. Intervencije u učenju

Učenje nije isto što i obuka. Organizacije i pojedinci mogu da uče bez prolaženja formalnih kurseva obuke, na primer putem iskustva ili samostalnog učenja i ispitivanja. Međutim, obuka je uobičajan odgovor na problem korupcije. U daljnjem tekstu razmatraju se različite metode koje su dostupne za vršenje obuke.

Predavanja

Predavanje je najuobičajniji, tradicionalni instrument obuke. Njegova prednost je ekonomičan način prosleđivanje informacija velikoj grupi polaznika. Predavanja su obično jednosmeran način (govornik grupi) saopštavanja informacija od strane kvalifikovane ili iskusne osobe. U zavisnosti od toga kako su struktuisana, predavanja samo u ograničenoj meri nude priliku za diskusiju i interakciju. Ipak, još uvek su pogodan način za pružanje osnovnih i naprednih informacija grupama policajaca koji prolaze proces edukacije ili obuke. Predavanje je dobar način da se otpočne edukacija ili obuka na određenu temu. Pogodno uspostavlja atmosferu za kasnije diskusije, stavljajući aktuelne probleme u kontekst. Najbolje je kada predavanja prati neka od metoda, ili neke metode, opisane u daljnjem tekstu.

Diskusije u fokus grupama

Ovo su grupne diskusije, koncentrisane na određeno pitanje ili niz pitanja. Mogu da se koriste u cilju obuke, kao i za strateško planiranje. Fokus grupe imaju osobu koja uvodi pitanja i vodi interaktivnu diskusiju koja sledi. U tom smislu, to su strukturirane vežbe koje prate određeni plan. Po svojoj prirodi one su interaktivne, dozvoljavajući svim članovima grupe da učestvuju u diskusiji. Ovakvo aktivno učenje dovodi do toga da studenti duže pamte stečeno znanje. Diskusije u okviru fokus grupe mogu da budu korisne u isticanju različitih pogleda na određenu temu u toj grupi.

Plenarni paneli

Plenarni paneli se sastoje od određenog broja stručnjaka na određenu temu, ili od niza osoba koje odražavaju različite poglede na određeni problem. Naročito su korisni u predstavljanju različitih perspektiva, i na taj način se

stvara uvod za druge teme i buduće diskusije na seminarima i radionicama. Pogodni su za okruženje sa velikim brojem slušalaca, pa se mogu koristiti u velikim grupama od pedeset, stotinu ili više učesnika. Plenarnim panelom može da se završi radionica ili niz časova, jer daje mogućnost da se pokrenu generalna opažanja. U idealnom slučaju, učesnici treba da dobiju priliku da upute pitanja članovima panela, pre završetka radionice.

Poster prezentacije

Ovo se odnosi na grafičko prikazivanje (poster) ili na Pauerpoint (PowerPoint) prezentaciju materijala koje su izabrali i vizuelno organizovali učesnici. Stoga, glavna uloga poster prezentacija odnosi se na temu obuke.

Studije slučaja

Predstavljanje studija slučaja je uobičajna metoda u edukaciji odraslih. Ključna prednost je to što se studije slučaja zasnivaju na primerima iz stvarnog života, a tiču se razmatranih tema. Detalji slučaja su nekada čuveni i poznati među studentima, što učesnicima omogućava da diskusijama daju doprinos svojim znanjem i da razmene viđenja i informacije. Studenti doživljavaju studije slučaja kao relevantne u odnosu na njihove radne situacije, jer se zasnivaju na stvarnim slučajevima, što ih čini pogodnim instrumentima podučavanja.

Uokvireni tekst br. 5: Ograničenja tradicionalnih programa obuke

Programi obuke su korisni jer pružaju pravila i procedure neophodne za veštine i znanja, ali nije nužno slučaj da oni koji ih pohađaju bivaju i naučeni da bolje procenjuju ili da donose odluke.²³⁵

Podela uloga

Podela uloga podrazumeva da studenti odglume scenarije koji liče na one iz stvarnog života, i igraju uloge učesnika (policajce, optužene, žrtve) ili posmatrača (svedoke, očevice). Studentima se dodeljuju uloge, i od njih se očekuje da izvedu svoje uloge bez prethodne pripreme. Ostali u odeljenju su publika koja gleda tu glumu. Podela uloga je rasprostranjen metod koji stvara opštu grupnu diskusiju nakon što se uloge odigraju.

Primer 2: Međukulturalna policijska obuka na Filipinima

Nedavna studija o međukulturalnoj policijskoj obuci na Filipinima, ističe koliko je dobro da policajci preuzmu uloge učesnika koji nisu pripadnici policije, kako bi se stekle nove perspektive situacija i preispitale duboko ukorenjene policijske predstave o ulozi policije i načinima rada u policiji.²³⁶

Simulacije

Simulacije su slične podeli uloga i donose iste korisne rezultate (razvijanje veština i promene stava). Kod simulacije je drugačije to, što se ulažu veći naponi u simulaciju stvarnih uslova u primerima problema iz realnog života. Drugim rečima, više „liče na život“ nego što je to slučaj sa podelom uloga. Na primer, student može da se

suoči sa svojim stvarnim nadređenim, ili sa nekim ko jeste građanin, u simulaciji u okviru koje se ispituje dilema nuđenja mita policajcu. Stručnjaci mogu da imaju savetodavnu ulogu u razvijanju simulacije i u pružanju povratnih informacija o doprinosima učesnika. Što karakter više „liči na onaj iz stvarnog života“, to je iskustvo učenja intezivnije i naučeno dugotrajnije ostaje zapamćeno. U poređenju sa ostalim instrumentima promena, simulacije iziskuju više napora u pogledu organizacije i sprovođenja.

Igre taktičkog odlučivanja/obuka koja se zasniva na scenarijima²³⁷

Ovo je oblik veoma realistične simulacije, koja se posebno fokusira na psihološko okruženje u kom policajci rade.

Takav pristup u velikoj meri razvijen je kao odgovor na potrebu da se obuče kadrovi za odgovor na kritične situacije. Fokusira se na netehničke veštine rasuđivanja i donošenja odluka, i nastoji da pruži simulaciju stresnih situacija u kojima se od policajaca očekuje da donose odluke o tome kako postupiti. Takođe, omogućava da zaposleni ovladaju veštinama svog posla kroz priliku za praktično vežbanje, kao i dobijanje povratnih informacija o izvršenim vežbama.

Postoji šest faza u pristupu koji se zasniva na igrama taktičkog odlučivanja/obuci na bazi scenarija:

1. *Definisanje cilja.* Na čemu je glavni fokus vežbe, i koje su ključne uloge koje treba uvrstiti?
2. *Izbor dilema.* Izabrati kritičnu situaciju, uključujući i lokaciju, ozbiljnost, fazu incidenta i raspoložive resurse. Obezbediti postojanje nekoliko mogućih rešenja tih dilema i omogućiti da se u tom okruženju vežbaju netehničke veštine.
3. *Uvrstiti podatke koje daju stručnjaci iz relevantne oblasti.* Uvrstiti informacije o faktorima situacije, relevantne tehničke informacije i moguće pravce za razvoj scenarija izabranih dilema.
4. *Razvoj informacija o scenarijima.* One se crpe iz gorepomenutih izvora, ali uključene su i nejasne i pogrešne informacije. Takođe, treba da se izostave i neke važne informacije
5. *Pripremanje scenarija, uključujući materijale i vizualizaciju.* Scenario treba da se pripremi u obliku priče. Treba da postoje jasni pokazatelji koji se odnose na to šta se tačno od učesnika očekuje: na primer, organizovati briefing za ostale, ili izvestiti o procesu donošenja odluka i o preduzetim akcijama.
6. *Utvrditi kriterijume izvođenja.* Treba da se napravi šema odgovarajućih akcija, tako da određeno demonstrirano postupanje može da se klasifikuje kao primereno ili neprimereno. Šema treba da ima fokus na pokazivanju određenih veština, a ne na konceptu „tačnog odgovora“.

Breinstorming²³⁸

Cilj je stvoriti veliki broj različitih, čak i kritičkih ideja na određenu temu, u vrlo kratkom vremenskom okviru. Ova tehnika je korisna zato što dovodi u pitanje „mišljenje grupe“ i podstiče učesnike da razmotre nove ideje na koje nisu ranije nailazili, bilo tokom prethodnih obuka ili u svom radnom okruženju.

Kao što ohrabruje grupe da stvaraju nove ideje o određenim temama ili problemima, takođe im dozvoljava i da organizuju nastale ideje u teme, i da vode diskusije o pitanjima koja proističu iz tih tema.

Učesnici treba da se tretiraju kao jednaki, i razlike u činovima ne bi trebalo da utiču na proces ili na javljanje ideja. Treba da se izbegava kritikovanje tuđih ideja, kako se ne bi gušile nove i često provokativne i kritičke

perspektive. Stvaranje novih načina razmišljanja i pronalaženje novih načina za razmatranje borbe protiv korupcije, su ključni uspešni ishodi ovih vežbi.

Ova aktivnost obično zahteva i osobu koja vodi proces i koja omogućava da svi imaju jednaku šansu da daju svoj doprinos, i nekoga ko može da beleži te nove ideje i perspektive, u pisanoj formi ili na neki drugi način. To znači da grupa ima stalnu evidenciju o svojim razmatranjima. Treba da se ograniči vreme trajanja ove vežbe (deset do petnaest minuta). Osim osobe koja vodi ovaj proces, osoba iz drugog miljea u odnosu na učesnike, često je od koristi u brejnstorming grupama, jer u diskusiju donosi sveže viđenje, viđenje van branše.

Brejnstorming grupe ne treba da bude velike, i da na taj način ograničavaju mogućnost učesnika da daju svoj doprinos (maksimalno deset do petnaest učesnika). Na kraju faze u kojoj se stvaraju ideje, grupa treba da proceni ideje i da ih organizuje u teme, koristeći bele table ili velike postere kako bi se teme predstavile ispod tematskih naslova. Na kraju početne faze stvaranja ideja, predstavnik svake grupe, većoj grupi, predstavlja rezultate brejnstorming napora svoje grupe.

3.1.4. Seminari

Ovaj odeljak se bavi različitim elementima koje treba uzeti u obzir prilikom pripremanja, vođenja i procenjivanja seminara.

3.1.4.1. Svrha seminara

Seminari pružaju platformu za učenje i obuku, koja može da ima značajnu ulogu u različitim fazama razvoja antikorupcijskih strategija i intervencija. Mogu da se koriste u svrhu strateškog planiranja, kao i za intervencije u obliku obuke. Faze koje se ovde razmatraju su iz *promena u rukovođenju* (koje se razmatraju u daljem tekstu), naročito iz Levinove trofazne analize: *odmrzavanje*, *promena* i *ponovno zamrzavanje*.

Na početku (*odmrzavanje*), seminari mogu da imaju ulogu u pridobijanju članova organizacije i spoljnjih zainteresovanih strana u vezi sa potrebnim i poželjnim organizacionim promenama, pomažući da se postigne saglasnost o ključnim strateškim pravcima koje treba usvojiti i o operativnim vrednostima organizacije za budućnost. Ovo može da se postigne aktivnostima u okviru brejnstorminga i radnih grupa.

Predavanja su važna komponenta u planiranju seminara. Mogu da se koriste da pruže informacije članovima organizacije i zainteresovanim stranama o trenutnom stanju u kom je organizacija, i o različitim opcijama za uvođenje promena. Predavanje pruža osnovne informacije za kasniju vežbu SWOT analize koju vrši grupa, a usmerena je na strateško planiranje.

U drugoj fazi (*promena*), seminari mogu da se koriste za razvijanje pristupa i instrumenata za sprovođenje promene, kao što je stvaranje struktura i procesa kao podrške ciljevima reforme, koji su uspostavljeni u prvoj fazi. Seminari mogu da igraju ključnu ulogu u menjanju članova i grupa organizacije, kao i zainteresovanih strana, a u pravcu pozitivne promene. Strateški forumi, radne grupe i panel diskusije mogu da usvoje strukturu seminara, a kako bi se izvršili ovi zadaci.

Takođe, seminari mogu da se koriste nakon razvoja strategije ili po završetku intervencije, kako bi se pojasnile i istakle poruke koje su razvijene i iznete u ranijim fazama (*ponovno zamrzavanje*), kao i u svrhu prikupljanja povratnih informacija o ranijim semestrima.

3.1.4.2. Ko treba da ide na seminare o korupciji u policiji?

Ovo početno pitanje je veoma važno za planiranje. Teško je izabrati odgovarajući sadržaj i metode izvođenja, a da se prethodno ne zna ko su slušaoci. Iskustvo pokazuje da su oni koji idu na seminare i kurseve obuke, oni koji to žele (mada možda ne uvek zbog pravih razloga), ili zato što je sponzor seminara ili obuke odredio određeni broj mesta i želi da ih popuni. Važno je odrediti kakva obuka je potrebna određenim jedinicama ili delovima policije, kao i odrediti ko su slušaoci.

Odabir onih koji će da pohađaju seminar vrši se na osnovu:

- onoga što seminar polaznicima može da donese u okviru njihovog polja rada ili stručnosti
- onoga što će organizacija od njih da dobije nakon njihovog povratka; ovo znači da pojedinci koji su bili na seminarima treba da budu u poziciji da šire znanja koja su tamo stekli.

3.1.4.3. Planiranje seminara

Ciljevi seminara treba da budu jasni i da predstavljaju smernicu za fazu planiranja seminara. Ovi ciljevi obično nastaju na osnovu određivanja određene strategije ili potreba za obukom, a nakon gore opisanog procesa procenjivanja.

Elementi obuke obično teže da uvedu promene u jednom ili više domena, od tri postojeća.²³⁹

1. „Glava” – kognitivni (znanje).
2. „Ruka” – psihomotorni (veštine).
3. „Srce” – afektivni (stavovi).

Seminar treba da ima komponente koje pružaju informacije i dozvoljavaju mogućnost formulisanja iskustva u smislu materije (*znanje*), prilike za učešće i vežbanja novih veština (*veštine*) i razmišljanja o onome što je naučeno (*znanje, stavovi*). Imajući u vidu ovu ravnotežu, treba koristiti niz metoda vođenja nastave kako bi se ostvarili ovi ciljevi. Odraslim učenicima treba više od samih predavanja da bi ostali zainteresovani i da bi imali koristi od edukacije i obuke.

Prilikom planiranja treba da se uzmu u obzir sledeće stavke:

- *Analiza konteksta.* Koju potrebu obuka treba da zadovolji; ko odlučuje da li je obuka sprovedena; koje druge obuke je ta grupa prošla?
- *Analiza korisnika.* Ko su potencijalni učesnici; kakve veštine trenutno poseduju; koja su ograničenja u pogledu vremena i resursa, a odnose se na obuku ove grupe?

- *Analiza sadržaja.* Koji materijal je potreban za obuku; koje informacije učesnici trenutno imaju; koje dodatne informacije ili veštine su neophodne; koji stilovi učenja su podesni za tu grupu?
- *Analiza primerenosti obuke.* Kako je predložena obuka povezana sa raskoracima za koje je utvrđeno da postoje u radu organizacije; da li će korist od obuke biti veća od troškova njenog izvođenja; da li postoji dovoljno raspoloživih sredstava za sprovođenje obuke?
- *Postavljanje ciljeva.* Koji će biti ishodi učenja nakon obuke; šta će u toku seminara da radi onaj ko vodi obuku?
- *Nadzor i evaluacija.* Kako će ovo da se uradi; hoće li se to obavljati za vreme trajanja obuke, kao i posle obuke?²⁴⁰

3.1.4.4. Vođenje seminara

Moguće je voditi seminare na brojne načine o okviru različitih opcija obuke, kako je to gore i navedeno.

Prvenstveno, seminari treba da se održavaju u udobnom okruženju, koje podstiče ostvarivanje ciljeva obuke. Treba da su adekvatno opremljeni nastavnim materijalom i materijalom neophodnim za obuku, i da postoji prostor i za male grupe i za održavanje velikih predavanja. Tamo gde su uključene posebne tehničke veštine, treba da se obezbedi adekvatan prostor za tu vrstu obuke (obično na istom mestu) kao dodatak uobičajnim prostorijama za vođenje seminara.

Pošto su u pitanju odrasli učenici, prema učesnicima treba da se ophodi na kolegijalan način, i da im se ukaže poštovanje na osnovu njihovog prethodnog iskustva i prethodnih profesionalnih obuka. Vrednovanje iskustva i stručnosti učesnika je važno za uspešne ishode obuke. Iako predavači i oni koji vrše obuku imaju svoje polje stručnosti, treba da pokažu poštovanje prema onim kvalitetima koje na seminar učesnici već donose sa sobom.

Na početku svakog seminara, učesnicima treba jasno da se predoče određeni ciljevi obuke. Ovo shvatanje ciljeva može da se ojača prethodno podeljenim planom seminara koji cirkuliše među zaposlenima, i preporukom da se pre početka seminara pročita određena literatura.

Prilikom izvođenja obuke i u toku edukacije, česta je greška davanje suviše velikog broja informacija. Često postoji samo mali broj važnih stavki, i one zahtevaju ponavljanje i objašnjavanje. U svakoj prezentaciji ili podučavanju, poželjno je koncentrisati se na ograničen broj ključnih tačaka, a ne pokušavati preneti učesnicima više nego što oni mogu da usvoje.

Rasporedom seminara treba da se predvidi dovoljan broj odmora i pauza za osveženje. Obezbeđivanje vremena za neformalnu diskusiju uz formalno predviđene delove seminara, može da omogući samostalno učenje među kolegama, i da uvede pitanja grupe spremna za naredni deo seminara. U stvari, neformalna diskusija omogućava učesnicima mehanizam povratnih informacija, kao i priliku predavačima i onima koji vrše obuku, da razjasne pojedine teme i odgovore na pitanja koja proisteknu iz prethodnih delova seminara.

Upotreba vizuelnih sredstava, uključujući tabele, postere, dijagrame, fotografije i video materijale, daje raznovrsnost seminaru, i može da se koristi za razvijanje diskusije i sumiranje ključnih ideja. Uobičajna greška kod korišćenja postera i alatki kao što su Paurpoint (PowerPoint) slajdovi, je stavljanje previše materijala u njih (predugi citati, detaljni dijagrami). Bolje je u PowerPoint-u koristiti slajdove u cilju predstavljanja ključnih tačaka na jezgrovit način.

Izvođenje seminara uvek treba da bude odraz specifičnih potreba uključenih učesnika. Izbor primera, problema itd. treba da odgovara okruženju u kom učesnici obično rade i zadacima koji proističu iz posla u tom okruženju. Učesnici seminara su obično zainteresovani za „ono što tu ima za njih?“, razumevanja toga u okviru izbora sadržaja i metoda na seminarima, doprinosi zadržavanju interesa i dostizanju ishoda edukacije i obuke, postavljenih u fazi planiranja.

Ukazivanje na vezu između pružene obuke i ciljeva i strategija organizacije, takođe doprinosi ozbiljnosti sa kojom će učesnici shvatati obuku.

Treba da se ulože napor da učesnici postanu osetljiviji na vrednosti koje stoje iza ponašanja koje im se predstavlja, kako bi se produbila njihova posvećenost prikladnosti i važnosti takvog ponašanja u njihovom radnom životu. Tako, na primer, od policajca može da se traži da odigra ulogu ranjive osobe kojoj korumpirani policajac iznuđuje mito ili seksualnu uslugu, ili majku mladića koji je nedavno umro u policijskom pritvoru.

Na kraju obuke treba da se odvoji vreme za završni deo u okviru kojeg onaj ko drži obuku može da istakne veze između predstavljenih materijala i ciljeva seminara koji su postavljeni unapred. Ovaj deo pruža poslednju priliku učesnicima da postavljaju pitanja ili iskažu eventualnu zabrinutost proisteklu iz obuke.

Uokvireni tekst br. 6: Devet načina za obuku polaznika

- Zadobiti pažnju polaznika.
- Informisati ih o ciljevima.
- Proceniti pređašnje znanje polaznika.
- Prezentovati materijal.
- Biti vodič u procesu učenja.
- Navoditi na izvođenje (praksa).
- Pružiti povratne informacije.
- Proceniti izvođenje.
- Osnažiti pamćenje i transfer informacija.²⁴¹

3.1.4.5. Procenjivanje seminara i nastavak obuke

Nije neobično sprovođenje procenjivanja pre i posle obuke. Procenjivanje pre obuke omogućava onome ko izvodi obuku da dobro odredi nivoe trenutnih veština učesnika, kao i njihove potrebe u smislu edukacije, a onda da u skladu s tim prilagodi sadržaj i materijal. Procenjivanje posle obuke postoji da bi se dobile povratne informacije o kursu obuke, što predstavlja smernice za revizije budućih kurseva kako bi se izbegle ili prevazišle poteškoće koje su utvrđene na osnovu tih povratnih informacija.

Za procenjivanje kurseva obuke, obično se koriste upitnici, i planom seminara treba da se predvidi vreme u okviru kojeg učesnici mogu da ih popune. Može se očekivati da će se vratiti mali broj upitnika, ukoliko se učesnicima dozvoli da ih ponesu kući nakon završetka obuke. Još jedan metod predstavljaju diskusije u kojima se vrši procena, a koje se odvijaju među određenim brojem polaznika koji predstavlja uzorak te grupe. Ovo

obezbeđuje kvalitetne povratne informacije koje bolje odražavaju stanje od onih prikupljenih metodom upitnika. U procenjivanju posle obuke ispitivane teme su količina pređenog sadržaja, nivo sadržaja, prikladnost metoda izvođenja (trajanje, brzina, prilika za učestvovanje), pružanje povratnih informacija učesnicima (da li ga je bilo, da li ga je bilo dovoljno, da li je bilo od pomoći?) i komentare o mestu održavanja (smeštaj, hrana, itd.).

Popunjavanje upitnika ne predstavlja završetak dobro osmišljenog programa obuke. U nastavku mogu da se isplaniraju novi sastanci, čiji je cilj nadogradnja obuke pružene u prvoj fazi. Transfer i zadržavanje novih veština i stavova, često zahteva nastavak procenjivanja koje se odnosi na to kako i da li učesnici praktično koriste te veštine i stavove. Ovo se često kombinuje sa nastavkom obuke, u cilju jačanja postignuća ostvarenih u toku ranije obuke.

3.1.4.6. Primer – seminar o procenjivanju rizika

Naredni primer daje jednostavan prikaz toga kako jedan seminar o procenjivanju rizika može da izgleda. Poglavlje 3 takođe sadrži model seminara posvećenog procenjivanju organizacionih slabosti policije na polju korupcije.

U mnogim zemljama, korupcija u policiji se povezuje sa neprimerenim vezama između policajaca i članova kriminalnih organizacija i grupa. Policijski rukovodioci u zemlji Kleptoniji zabrinuti su zbog uključenih rizika. Odlučuju da organizuju seminar na ovu temu, sa ciljem utvrđivanja obima i prirode rizika povezanih sa neprimerenim vezama ove vrste; podizanja svesti policajaca o šteti koja nastaje usled ovakvog korupcijskog delovanja; i razvijanja organizacionih strategija za smanjenje ovih rizika. Ultimativni cilj je pružanje doprinosa strateškom cilju jačanja policijskog integriteta na ovom području.

Počinje planiranje. Detaljno je isplaniran seminar koji se sastoji iz tri koraka. Kako bi se ukazalo na rizike ovakvog delovanja, iz prethodnog iskustva prikupljene su brojne studije slučaja. Nastavnici koji vode obuku pripremaju se da predstavljaju ove studije slučaja učesnicima. Stručnjak na polju korupcije u policiji sa univerziteta ili iz antikorupcijskog organa iz druge zemlje, angažovan je da pruži uvid u štetu koja može da nastane kao rezultat korupcije u policiji. Ovo ne uključuje samo pravne i disciplinske mere koje mogu biti preduzete protiv policajaca, već sveobuhvatniji obim štete, uključujući i onu koja može da se nanese osobama van policije. Određuje se prenterka koji nije deo policije, da ukaže na štetan uticaj na druge; ona radi za NVO koja se fokusira na problem nekažnjavanja državnih zvaničnika zbog nestanka i drugih ozbiljnih zloupotrebi. Još jedan prenter je angažovan da sluša o seminaru upozna sa idejom procene rizika i da ih uputi u pristup. Za grupu, razvijena je matrica za procenjivanje rizika, koja je otvorena za njihove komentare i revizije u toku seminara, i koja će postati instrument za kasnije faze seminara.

U drugoj fazi, plan seminara podrazumeva pomeranje sa prezentacije velikoj grupi na rad sa malom grupom. Čitav niz metoda je isplaniran za ovu fazu, uključujući rad sa malom grupom, rad uz pomoć postera i dodeljivanja uloga, baziranim (ponovo) na stvarnim slučajevima ili scenarijima iz prošlosti, koji su po svojoj prirodi realni, i koje su konstruisali iskusni policijski predavači. Ova faza ima za cilj da doprinese podizanju svesti o obimu i prirodi problema; utvrdi načine za smanjenje broja slučajeva, i štete od ovog oblika korupcije; i koristi određene oblike vežbi u toku obuke (npr. dodeljivanje uloga) u kojima učesnici mogu praktično da vežbaju tehnike za odupiranje ovim ili reagovanje na ove neprimerene veze.

Odabrani učesnici ove radionice su policajci iz velikih urbanih stanica u gradovima gde su utvrđene veze između policije i članova kriminalnih grupa. Seminar se održava u zgradi crkvenog semeništa, daleko od policijskih stanica i drugih vladinih objekata. Ideja je obezbediti neutralan teren gde se različiti ljudi osećaju slobodnim da govore i gde se bezbedno mogu razmenjivati različita viđenja stvari. Male grupe su formirale osobe koje su izvan policije, kako činovi ne bi uticali na dijalog. Grupe rade sa posterima kako bi podelili iskustva koja se tiču teme seminara. Takođe, data im je i matrica rizika da bi se diskusija oblikovala oko područja rizika i verovatnoće i štetnosti tih rizika. Koriste se vežbe dodeljivanja uloga da bi učesnici prepoznali kako ovi rizici mogu da nastanu u svakodnevnom policijskom radu, i da nauče kako da na izazove ove vrste odgovore čuvajući integritet. Policijski instruktori posmatraju i komentarišu glumljenje ovih uloga po njihovom završetku, i pomažu u izvođenju časova i ostvarivanju ciljeva obuke, postavljenih u okviru seminara.

U završnoj fazi, učesnici seminara u celini, razmatraju matricu za procenjivanje rizika, i osoba koja vodi seminar izvlači zaključke o relevantnim rizicima, kao i ključne lekcije iz prethodnih diskusija i iz rada u grupi, koje se odnose na mere za smanjenje rizika i podsticanje na jačanje integriteta. Učesnici se anketiraju na temu korisnosti seminara, u smislu i znanja i svesti i razvoja korisnih tehnika za upravljanje rizicima. Učesnicima je rečeno da će se ponovo za tri meseca sastati kao grupa, kako bi procenili koliko je seminar promenio njihov pristup radu, ako uopšte, i šta bi još moglo biti neophodno za ostvarivanje ciljeva seminara.

3.1.5. Komunikacija

Uspešna komunikacija je od ključnog značaja za dobar rad policije. Od suštinskog je značaja za dobre policijske prakse i za ugled policije u široj zajednici. Slanje i primanje jasnih poruka su dve strane uspešne komunikacije. Komunikacija se odvija u okviru policijske organizacije (*unutrašnja komunikacija*), i između policije, javnosti i drugih organa (*spoljašnja komunikacija*). Obe zahtevaju sposobnost pažljivog slušanja i jasnog saopštavanja. Uspešna komunikacija koja se odnosi na obe ove vrste je ključna za delotvornu antikorupcijsku strategiju.

3.1.5.1. Unutrašnja komunikacija

Sa organizacione i operativne tačke gledišta, u policiji mora da postoji uspešna međusobna komunikacija, među činovima, i u smeru ka višim i u smeru ka nižim činovima. Komunikacija se jednim delom odnosi i na uspešan operativni rad policije, jer obezbeđuje da se prava politika sprovodi na pravi način. Stoga, komunikacija je važna za kontrolu rada policije, i za obezbeđivanje procesa u kom različiti elementi policije saraduju na način koji za rezultat ima operacije koje su uspešne, efikasne i odgovorne.

Komunikacija u okviru organizacije može da se odvija na nekoliko načina.

- Neformalni sastanci lice u lice, susreti.
- Formalni govori i izjave (ceremonije, brifinzi).
- Zvanični dokumenti, kao što su strateški planovi, izjave o misiji, godišnji izveštaji.
- Administrativni cirkulari (u štampanoj i elektronskoj formi).
- Programi regrutacije.
- Programi obuke.

- Izjave za medije i štampu.
- Organizacioni veb-sajtovi (websites), sajtovi društvenih mreža.

Neke od ovih mreža imaju ulogu i u komunikaciji sa javnošću koja se tiče korupcije i drugih problema u policiji.

Policijske službe moraju da budu u mogućnosti da primaju saopštenja od svojih članova, bilo da su ona pohvalna ili kritički nastrojena. Organizacije uglavnom ne prihvataju dobro internu kritiku, spisak neprimerenog postupanja prema „uzbunjivačima“ u mnogim zapadnim zemljama je dug i nečastan deo istorije rada policije. Pronalaženje načina za zaštitu i nagrađivanje pravih uzbunjivača, ostaje važan izazov za sve policijske službe koje su istinski posvećene dvosmernoj komunikaciji i organizacionom učenju.

Uokvireni tekst br. 7: Mehanizmi unutrašnje kontrole i komunikacija

Ukazivanje na uspešnost mehanizama unutrašnje kontrole (disciplinske, administrativne) same policije, pomaže u prenošenju poruke da se organizacija protivi korupciji i jača njen kredibilitet u očima javnosti. Obrazac ponašanja u okviru kojeg policija ne preduzima delotvorne mere protiv policajaca koji su predmet verodostojnih optužbi koje se odnose na neprimereno postupanje, uzdrmaće poverenje javnosti u poruku organizacije koja tvrdi da se snažno protivi takvom ponašanju. U pitanjima korupcije i integriteta, policija ne može da se osloni na „pričanje priča“; svojoj zajednici mora da pokaže i da „radi posao“.

3.1.5.2. Spoljašnja komunikacija

Kako bi se pomoglo u ostvarivanju cilja koji se odnosi na očuvanje integriteta policije, komunikacija sa javnošću treba da bude otvorena i za kritiku i za negativne povratne informacije. Utvrđivanje područja organizacionog rizika u radu policije često se javlja kao rezultat komunikacije javnosti sa policijom ili nekim drugim organima, a koja se tiče incidenta u određenom području rada policije.

Postojanje sistema u organizaciji koji prima negativne poruke i koji se njima bavi na konstruktivan način, važno je za kanalisiranje relevantnih informacija o radu policije, kao i za održavanje poverenja javnosti. *Telefonske linije* za optužbe i prijavljivanje korupcije su jedna od metoda uz pomoć kojih policija može da prima informacije, čak i anonimne prijave, od ljudi koji nisu voljni da podnesu zvanične prijave. Ovo je često korisno u zemljama gde, kroz istoriju, policija nije bila otvorena prema optužbama javnosti, niti je na njih reagovala, te su ljudi plaše da javno podnesu prijave koje se odnose na korupciju ili zlostavljanje. U ovakvom okruženju, novi *organi za spoljašnji nadzor*, takođe mogu da igraju važnu ulogu u jačanju sposobnosti policije da sasluša optužbe građana (videti Poglavlje 6).

Naprotiv, i policija takođe treba da na delotvoran način širi stav o svom javnom protivljenju korupciji i neprimerenom postupanju od strane policajaca, šaljući jasnu poruku da je takvo ponašanje neprihvatljivo i protivno vrednostima organizacije.

3.1.5.3. Komunikacija i antikorupcijska strategija

Policijska služba može uspešno da saopšti svoj stav o korupciji uz pomoć sledećih elemenata antikorupcijske strategije.

- Postojanje organizacionog plana i strategije koji su dostupni svim članovima, medijima i javnosti.
- Sprovođenje obuke u sklopu regrutacije i redovne službe za sve policajce, kako bi bili svesni organizacione strategije i načina na koji je ona sprovedena u okviru službe. Treba da postanu svesni ne samo primenljivih standarda i procedura koje ih jačaju, već i pozitivne podrške u organizaciji onim policajcima koji prijave neprimereno postupanje ili slučajeve korupcije.
- Objavljivanje ishoda unutrašnjih procesa koji se tiču navoda o korupciji u policiji, javno i u okviru organizacije.
- Uspostavljanje i objavljivanje procedura koje se odnose na unutrašnje doušnike (uzbunjivače), koje osiguravaju da oni koji bez skrivenih namera prijave neprimereno postupanje policajaca ne postanu žrtve predrasuda.
- Uspostavljanje i/ili podržavanje i objavljivanje procedura za građane u vezi sa prijavljivanjem korupcije u policiji i ostalih oblika neprimerenog postupanja, obezbeđujući da oni koji prijavljuju bez skrivenih namera, budu zaštićeni. Takođe, treba ih informisati o ishodima istraga i disciplinskih postupaka.
- Postojanje redovne revizije ili nadzora koji obezbeđuju da ovi elementi komunikacijske strategije policije koja se odnosi na korupciju, uspešno funkcionišu.

Uspešna komunikacija je važna i za uspešnu obuku i edukaciju na ovom polju. Ovom temom opširno se bavilo u odeljku o seminarima.

3.1.5.4. Slanje pravih signala

Komunikacija predstavlja više od korišćenja reči; može da se odvija i putem slika, gestova i postupaka. Filmski snimak, na primer policajca koji prima mito, ako se javno emituje šalje poruku o policajcu, ali i o policijskoj organizaciji za koju on ili ona radi. Još jedno važno merilo predanosti policije antikorupciji je volja njenih rukovodilaca da donesu čvrste odluke o etičkim i pitanjima i pitanjima korupcije javno. Javnost i policijski službenici sa i bez ovlašćenja donose sud o policiji često na osnovu onoga što vide da policijski komandiri govore i rade kao odgovor na navode o lošem policijskom postupanju, kao i na dokazane slučajeve. Postoji potreba za „vidno etičkim načinom rukovođenja”.²⁴² Policijski rukovodilac koji javno podržava iskrene policijske uzbunjivače, delom obezbeđujući da njegova ili njena karijera ne trpi posledice prijavljivanja policijskog neprimerenog postupanja, šalje važnu antikorupcijsku poruku javnosti i drugim policajcima, i predstavlja primer vidnog etičkog rukovođenja.

3.1.6. Upravljanje promenama

Upravljanje promenama je su metod ili tehnika za preduzimanje značajnih organizacionih reformi, a naročito jasnim planiranjem napretka u oblasti sprovođenja i nadzora koji se odvija paralelno. Ovaj odeljak detaljno ispituje ovaj metod, i predlaže načine na koje sama policija može da izvrši antikorupcijske reforme, koristeći instrumente upravljanje promenama. (Podrobnija razmatranja na ovu temu mogu sa naći u Poglavlju 8 koje se odnosi na jačanje antikorupcijskih mogućnosti u okviru policije.)

3.1.6.1. Šta je upravljanje promenama?

Upravljanje promenama odnosi se na planiranje i sprovođenje promena u organizacionom kontekstu. Levinov²⁴³ trofazni model je rani, ali još uvek uticajan pristup na ovom polju. Prema Levinu, uspešna organizaciona promena podrazumeva tri koraka.

1. korak – Odmrzavanje

Ljudi prvo treba da se „odmre“ od starog ponašanja da bi promena bila moguća. Levin je shvatio da je lakše reći negu učiniti da ljudi odbace stare načine razmišljanja i rada. Otpor ka promenama može da bude izazvan gubitkom sigurnosti i osećajem zaposlenih da gube samostalnost i samoupravljanje.²⁴⁴

Uokvireni tekst br. 8: Odmrzavanje starog načina ponašanja

Kako bi se ljudi „odmrzli“, treba da postoji shvatanje o tome da trenutno stanje stvari više nije validno ili prihvatljivo; da postoji osećaj grižnje savesti i teskobe u onima koji prolaze promene koje se odnose na trenutno stanje stvari; i da postoji potreba za stvaranjem osećanja psihološke sigurnosti kod tih članova organizacije, u pogledu ostavljanja prošlosti za sobom i prihvatanja promena.²⁴⁵ Kao što je ispod navedeno, u mnogim slučajevima krizna situacija ili skandal ubrzavaju „odmrzavanje“ koje je neophodno za početak promena. U protivnom, ili dodatno, potrebna je ubedljiva priča koja kombinuje sva tri elementa. Fokusiranje na štetnost prošlih ili sadašnjih praksi i unapređivanje uslova rada kao rezultata promena na bolje, treba da je u središtu svake priče koja podstiče promene. (Videti uokvireni tekst br. 9 koji se odnosi na definisanje moralnog poretka za promene.)

2. korak – Promena

Jedan od načina da se ljudi navedu da promene stav, leži u istraživanju mogućnosti i u usvajanju pristupa pokušaja i greške. Analiziranje okruženja u kom se nameravaju izvršiti promene, uključuje uviđanje različitih faktora koji deluju, i omogućava odabir onih opcija promene koje imaju najveću verovatnoću uspeha. Na ovaj način pojavljuju se opcije koje imaju podršku onih zaposlenih koji su uključeni u promene. Promena je verovatnija ukoliko predloženi pravci promene imaju podršku policajaca nižih činova. Postizanje nekih „brzih pobeda“ u smislu preduzetih koraka u ranoj fazi (npr. osigurati da plate policijskih službenika budu isplaćene na vreme), može da doprinese poverenju u proces reformi i da obezbedi ukupan progres promena.

3. korak – Ponovno zamrzavanje

Sada je cilj stabilizacija grupe ili organizacije, tako da su promenom postignuta nova ponašanja za sada zaštićena i na svom mestu, i da se minimiziraju šanse za povratak na stari način ponašanja. Omogućavanje promena u izvesnoj meri zavisi i od sklada između promena kojima se teži i ostalih načina ponašanja, između ličnosti i okruženja pojedinca (policajac ili zaposleni). Drugim rečima, ukoliko 'bure' ostane 'trulo', ne može se očekivati da 'jabuke' ostanu 'zdrave'.

Bez transformacije u normama i rutinama grupe, malo je verovatno da će se održati promene u ponašanju na nivou pojedinaca.²⁴⁶ Ovo zapažanje se uklapa u nedavne analize organizacionih promena u policiji, koje su skrenule pažnju na potrebu menjanja policijske kulture kao dela svake antikorupcijske strategije (na ovu temu videti Poglavlje 2).²⁴⁷ Uveravanjem članova grupa da promene svoj stav i da podrže novu posvećenost radu policije koji se više zasniva na etičkim principima, dolazi se do promene koja ima veće izgleda za održivost. Ispod se predlaže konferencijski model koji bi omogućio grupni rad onakav kakav Levin smatra ključnim.

3.1.6.2. Nosioci promena

Nosioci promena su „ljudi odgovorni za usmeravanje, organizovanje i omogućavanje promena u organizaciji”.²⁴⁸ U Levinovom modelu, nosilac promene je onaj ko je omogućava. Može da postoji više nego jedan nosilac promene; mogu da imaju niz različitih uloga, i da budu uključeni u ma koju od tri faze Levinovog modela. Mogu da budu deo organizacije ili da su izvan nje, ali moraju da imaju kredibilitet kod onih sa kojima će da rade. Ako se uzme u obzir otpor koji se obično povezuje sa velikim organizacionim promenama, često će predstavljati prednost ako zagovornik promena dolazi spolja, i vodi ključne elemente programa reformi. Ovo će preusmeriti veći deo osećanja neprijateljstva dalje od pripadnika policije koji su takođe uključeni u organizacione promene

Kako je gore napomenuto, hrabro rukovođenje policijom takođe ima ključnu ulogu u ostvarivanju dugotrajnih promena. Uspešna organizaciona promena zavisi od postojanja jednog ili više *zagovornika promena* ili *vođa promena*. Ovo su ključne osobe koje predstavljaju nosioce promena tako što se javno povezuju sa promenama, koji deluju kao ubedljivi i uticajni zagovornici među ostalim članovima organizacije koji se protive promenama.

3.1.6.3. Promene i politika

Policijska reforma je uvek političke prirode. Aktivna i vidna podrška relevantnih političkih lidera, kao i ključnih policijskih rukovodilaca, ključna je za proces promene.²⁴⁹ Ako postoji nedostatak političke volje, može da bude neophodno da se podrška pronađe motivisanjem javnosti da zahteva promene u policiji. Politički lideri treba da vide da postoji pritisak naroda da se poboljša rad policije.

3.1.6.4. Jačanje i institucionalizovanje promena

Stare navike i obrasci ponašanja mogu ponovo da se pojave ukoliko ne postoje načini za ukorenjivanje novih praksi. Treba da se preduzme nekoliko koraka kako bi se osiguralo da promene ne budu privremene. Jedan korak je stalno širenje informacija o ostvarenim uspešnim promenama u toku procesa reformi. Ovo pomaže u obaveštavanju pripadnika policije o koristima procesa promena.

Jačanje implicira nagrađivanje novog načina ponašanja, kao i aktivno uključivanje ovakvog ponašanja u svakodnevno funkcionisanje organizacije.²⁵⁰ Ovi principi treba da se uvrste u procene izvođenja i sisteme za unapređivanje. Pronalaženje odgovarajućih struktura nagrađivanja može da ne bude tako direktno, jer se doživljaj vrednosti određenih nagrada tokom vremena kod zaposlenih menja, dakle, to ih čini različito privlačnim.

Još jedan način za ukorenjivanje promena je razvijanje priče u policiji koja povezuje smanjenje korupcije sa istorijom, tradicijom i novim strateškim ciljevima koji su postavljeni za službu.

Uokvireni tekst br. 9: Definisane moralnog poretka za promene

Ponekad otpor prema promenama u policijskoj organizaciji ne odražava osećaj teskobe kod pojedinaca a koji se odnosi na lični interes, već zajedničku posvećenost zaposlenih starom „moralnom poretku“ organizacije: prihvaćen, zajednički način funkcionisanja među pripadnicima policije, rukovodiocima i svim zaposlenima. Kada je ovo slučaj, predlaže se da „važan aspekt promene u rukovođenju bude pružanje novog okruženja i željenog stanja koje omogućava stvaranje novog moralnog poretka u koji ljudi u organizaciji mogu da projektuju značenje“.²⁵¹

Moralni napredak je važan za organizacionu stabilnost, operativnu doslednost i usklađenost sa određenim vrednostima, principima i pravilima. Ovo su važni elementi u svakoj antikorupcijskoj strategiji. Kao deo uspešne promene u rukovođenju u okviru antikorupcijskih mera, učvršćivanje novog moralnog poretka koji je u saglasnosti sa stavom o odbijanju korupcije, je stoga veoma važno.

Pronalaženje pravih nosilaca promene u ovu svrhu i obezbeđivanje vidno etičkog rukovođenja od strane komandnog nivoa policije je ključno za uspeh ove strategije. Angažovanje policajaca nižih činova u fazu strateškog procenjivanja, i fazu planiranja sprovođenja, takođe je važno u smislu oblikovanja i usađivanja novog moralnog poretka.

3.1.6.5. Kontrolna lista za uspešne promene u rukovođenju

- Pronaći snažan razlog da bi se opravdala značajna promena.
 - Potrebna je priča da bi se promenio stari moralni poredak u okviru policijske organizacije. Ovo takođe može da se smatra i izjavom o viziji. Nije toliko detaljna kao dokument o strateškom planiranju (videti sledeći korak).
 - Treba ubediti članove organizacije da stvari treba da se promene za njihovo dobro, kao i za dobro građana.
- Utvrditi konkretne korake neophodne za sprovođenje nove priče.
 - Prvenstveno, ovo zahteva detaljno razmatranje polja u okviru kojih je promena neophodna, i načina na koji te promene mogu da se uvedu. U ovom pogledu korisno je vršenje strateškog planiranja, uključujući i analiziranje rizika.
 - Kada se sve to završi, lakše je doneti odluku o potrebnim koracima za sprovođenje promena za koje je utvrđeno da su neophodne u cilju smanjenja korupcije i jačanja integriteta.
 - U ovoj fazi deo zadatka je da se utvrde resursi (finansijski, fizički) i podrška (politička, podrška zajednice) neophodni za sprovođenje faze promena. Treba sastaviti jasnu listu ciljeva organizacionih promena, i utvrditi sredstva za njihovo ostvarivanje. U ovoj fazi treba pronaći i odabrati nosioce promena za taj proces.

- Započeti sa određenim projektima na institucionalnom i operativnom nivou, koji sprovode ključne ciljeve procesa promene.
 - Treba da se oforme projektni timovi i da im se daju projekti koji ciljaju određena područja visokog rizika, onako kako je to utvrđeno analiziranjem rizika. Za neke „brze pobjede“ u smislu ranih pozitivnih promena, smatra se da su od suštinskog značaja da bi se proces reforme nastavio.

Uokvireni tekst br. 10: Rekrutacija i selekcija kadrova

Rekrutacija i selekcija kadrova obično zahteva hitnu pažnju u ranim fazama procesa reformi u policiji. U policijskim službama u kojima postoje dokazi o značajnom obimu korupcije ili neprimerenom postupanju, treba da se sprovede procedura provjere za one policijske službenike koji žele da nastave sa službom. Nagrađivanje ili davanje povišice policijskim službenicima koji saraduju, i prođu postupak provjere, pomaže u naglašavanju značaja promena i obezbeđuje bolju saradnju sa policajcima nižih činova. Promene u nastavnom planu policijskih akademija i stvaranje sistema redovnog isplaćivanja plata policijskim službenicima, su važni projekti u mnogim policijskim službama u kojima su reforme neophodne, a ovo takođe pruža i rani podsticaj, i pomaže da se skeptici ubede da je proces reformi vredan truda.

- Preduzimati korake za „učvršćivanje“ novih reformi.
 - Institucionalne procedure moraju da jačaju uvedene promene nagrađivanjem novih praksi, a kažnjavanjem starih. *Unutrašnja revizija i ostali sistemi kontrole* (videti Poglavlje 5) treba da se fokusiraju na plan novih reformi, i, nadgledajući da li se postupa u skladu s tim i tamo gde se ne postupa preduzimajući mere, da vrše ulogu obezbeđivanja napretka reformi. Radna obuka i programi profesionalnog usavršavanja treba da jačaju novi plan reformi.
 - Dobar mentorski rad i nadziranje su ključni za obezbeđivanje promena u ličnim postupcima koje postaju ukorenjene i održive.
 - Spoljašnji nadzor i nadgledanje mogu da igraju vitalnu ulogu u procesu praćenja promena i napretka. *Spoljašnja kontrola* (videti Poglavlje 7) treba da razmotri novi plan reformi. Takođe, treba ohrabrivati postojanje slobodnih i kritičkih medija, kao i podsticanje javnosti na informisanost i aktivan stav, kako bi se policiji obezbedile povratne informacije o njenom delovanju. Tamo gde se načini postupanja vrate „na staro“, treba da postoje mehanizmi na osnovu kojih ovo vraćanje može da se prijavi i da onda policija preduzme korake kako bi se vratilo putu reformi.
- Stvoriti nezavisan instrument praćenja napretka reformi i prijaviti nedostatke i probleme u procesu reformi.
- Vlade moraju da obezbede šire okruženje za sprovođenje reformi.
 - Reforme u policiji treba da budu deo širih vladinih i birokratskih reformi. Iako ne pretstavlja jedini deo vlade koji je ključan za uspeh policijskih reformi, Ministarstvo unutrašnjih poslova mora da bude deo procesa obzirom na njegovu ključnu odgovornost u mnogim zemljama u pogledu rada policije i administrativne podrške. Reforme u policiji mogu da budu uspešne i održive jedino ako postoje pozitivne promene u širem okruženju. Ako su politički lideri i dalje korumpirani, na primer, nema mnogo razloga ili podsticaja da policijski službenici postupaju čuvajući integritet.

4

Praktično sprovođenje u određenim kontekstima

Uokvireni tekst br. 11: Različiti konteksti, različiti oblici korupcije

„Korupcija se u razvijenim zemljama u mnogome razlikuje. Zbog ove raznovrsnosti, korupciju je teško svesti na minimum ili je kontrolisati. Stoga je važno ispitati specifičnosti oblika korupcije i antikorupcijskih mera, uključujući i pitanja kulture, organizacije i delotvornosti kampanja, uz istovremeno razmatranje univerzalnijih strategija koje su u poslednje vreme razvijene.”²⁵²

Reforme ne mogu da se odvijaju u vakuumu. Svako sprovođenje reformi se odvija u specifičnom nacionalnom i organizacionom kontekstu. Postoje, i mora da postoje, ozbiljna razmatranja u pogledu odabira određene antikorupcijske strategije (videti ispod Girodo).²⁵³ Prošla iskustva društava u tranziciji ili postkonfliktnih društava, potvrđuju „da često ne postoji ozbiljan pokušaj da se izmene nastavni materijali i metodologije kako bi se obezbedilo usvajanje i poštovanje lokalne kulture”, i često „ne postoji koordinisan plan za (adekvatnu i relevantnu) saradnju na polju razvoja i izvođenja obuke.”²⁵⁴ Ovo je česta greška koju prave strani organi za pomoć, koji prečesto podstiču „jedan pristup za sve” u okviru policijske obuke. Stoga, materijali i metode obuke treba da odražavaju lokalne uslove i prioritete, a da su istovremeno i usaglašeni sa postavljenim strateškim ciljevima organizacije.

Ovo znači da obuka treba da uvažava određene društvene izazove (uključujući nepismenost), ukoliko se očekuje napredak u okviru antikorupcije. Tako, na primer, ako je istorija rada policije bila takva da je jedna etnička ili društvena grupa bila dominantna u policiji, a pripadnici drugih grupa su se osećali kao žrtve ili kao da ih policija iskorišćava, onda strategija obuke (i druge strategije) treba da se pozabave ovim tenzijama i razmotre implikacije koje to ima na temu korupcije u policiji. Osmišljavanje metoda za smanjenje korupcije obavezno mora da uvaži ove prošle tenzije i da iznađe strategije za minimiziranje njihovog uticaja na ispravno postupanje i vršenje policijskih dužnosti.²⁵⁵ Nijedna etnička grupa ne sme da dominira na ključnim pozicijama u policijskoj službi i pozicije moraju da se zasluže, a ne da se dobijaju na osnovu srodstva ili nepotizma.

Snažni podsticaji za stalnu korupciju postoje tamo gde opstaju širi strukturni podsticaji (npr. uzgajanje opijuma u Avganistanu; prilike za krijumčarenje duž pograničnih zona u tranzitnim zemljama). Ovi podsticaji moraju biti eliminisani i to je preduslov za uspešnu obuku i promene u rukovođenju. Prilike za socijalni i ekonomski razvoj, takođe imaju ključnu ulogu u otklanjanju prilika i iskušenja za daljnju korupciju u policiji.

Obzirom da je inicijalna pokretačka sila koja vodi ka promenama u okviru lokalne policije i same vlade često spora, slaba ili čak i ne postoji, građenje podrške promenama u *civilnom društvu* je posebno važno, naročito u zemljama u tranziciji i postkonfliktnim zemljama, ukoliko želi da se stvori povoljna politička klima za

antikorupcijske reforme (na ovu temu videti Poglavlje 1). Treba pomoći onima koji su iskusili negativnu stranu korupcije u policiji, kako bi se stvorio politički pritisak. I dok ubediti ih u štetnost korupcije ne mora da bude tako teško, motivisati ih da se javno zalažu za i da pruže podršku antikorupcijskim merama, predstavlja veći izazov. Često preovlađuje osećanje straha, ili čak samo nesigurnosti u pogledu toga šta učiniti kako bi se podržale ove vrste promena.²⁵⁶

Unapređivanje policijske službe će, stoga, da zahteva edukaciju i pružanje podrške javnosti, kao i sprovođenje obuke za pripadnike policije. Ovo podrazumeva podizanje svesti o prirodi tog problema, pružanje podrške formiranju i funkcionisanju masovnih grupa podrške u zajednici i podržavanje institucionalnih reformi i reformi procesa koje se odnose na antikorupcijske mere i ohrabrivanje građana da prijave slučajeve korupcije.

Brojni pripadnici političke elite u zemljama koje sprovode reforme u policiji, neće u potpunosti biti posvećeni tom procesu, obzirom da često imaju interese u starom stanju stvari. Građenje podrške promenama među međunarodnim donatorima neophodno je tamo gde ima malo ili nimalo lokalne političke zainteresovanosti ili kapaciteta. Međunarodne donatorske organizacije često pružaju podršku ovim aktivnostima. U Indoneziji, na primer, donatori su podržali organizaciju Polis Voč (eng. Police Watch – organizacija za nadzor policije) kojom upravlja država, koja radi na edukaciji i organizuje ljude na temu korupcije i sprovodi kampanje za promene u cilju poboljšanja policijske odgovornosti.²⁵⁷ Pronalaženje i ohrabrivanje domaćih političkih i policijskih rukovodilaca da se zauzmu za antikorupcijske reforme treba da bude srednjeročan ili dugoročan cilj donatora tamo gde to nije moguće odmah ili u kratkom vremenskom periodu.

4.1. Izazov koji predstavlja nepismenost

Jedan od izazova reformi policije, posebno u zemljama u razvoju ili u postkonfliktnim zemljama, je problem nepismenosti. Pismenost policajaca nije nešto što u policijskoj obuci sme da se podrazumeva. Na primer, procenjeno je da oko sedamdeset procenata pripadnika avganistanske Nacionalne policije nije funkcionalno pismeno.²⁵⁸ Otkriveno je da neki nacionalni kontingenti UN-ove mirovne misije imaju nizak nivo pismenosti među zaposlenima. Dok se ne popravi nivo pismenosti, svi napori koji se ulažu sprovođenjem obuke biće opstruisani. Antikorupcijska obuka u okruženju u kom postoji značajan nivo nepismenosti među policajcima, stoga treba da se planira uz obezbeđivanje minimuma pismenosti u okviru ciljne grupe, pre izvođenja programa, posebno na temu antikorupcije.

Šta može da se učini? Na drugim poljima, kao što je obuka o bezbednosti na radu koja se vrši među nepismenim radnicima, praktične demonstracije koje dozvoljavaju usmena objašnjenja i postavljanje pitanja od strane onih koji prolaze obuku, pokazale su se delotvornim. Metode obuke zasnovane na iskustvu, koje uključuju simulacije i dodeljivanje uloga, mogu da budu jedna od opcija u okviru antikorupcijske obuke. Na primer, saobraćajna policija može da učestvuje u vežbi dodeljivanja uloga ili simulaciji koja se odnosi na zaustavljanje vozila, u kojoj je fokus na iznuđivanju mita od učesnika u saobraćaju. Takva vežba može da uključuje usmenu diskusiju o ispravnim i neispravnim aspektima te situacije, uz jasno pozivanje na različite (gotovo uvek pisane) izvore smernica koje takvu situaciju definišu kao pogrešnu.

Ipak ostaje osnovno ograničenje, da ukoliko policija ne može da pronađe uputstva u ili da razume materijal u pisanoj formi kao što su važna pravila, propisi ili kodeks ponašanja, neće imati ni pristup osnovnim

normativnim smernicama za dobro etičko postupanje u okviru rada policije. Stoga, planiranje antikorupcijskih mera u onim zemljama u kojima postoji nizak nivo pismenosti u okviru policije, prvo mora da reši pitanje funkcionalne pismenosti.

4.2. Povezanost korupcije sa drugim problemima

Organizacione promene sa ciljem smanjenja korupcije moraju da uračunaju i druge društvene izazove. Na primer, ukoliko policija nije relativno dobro plaćena i ako nisu redovno isplaćivane plate, ranjivija je na pojavu korupcije čak i ako je sprovedena antikorupcijska obuka. Većina korumpiranih policajaca je svesna činjenice da su korumpirani; stvar je u tome što su odlučili da tako postupaju. Razlog za ovo može da bude to što je veliki iznos novca u igri, ili postoji zastrašivanje od strane moćnih grupa u zajednici ili u okviru organizacije. Stoga, rešavanje problema političkog upravljanja i organizacionog rukovođenja, kao i borba protiv pretnji koje predstavljaju organizovane kriminalne grupe i vojni diktatori, često su ključni u smislu da smanjenje korupcije u policiji postane ljudski moguće. Politički lideri moraju da pokažu značaj poštovanja integriteta i postupanja u skladu s njim, i da obezbede da sistemi rukovođenja koji postoje podržavaju policiju u ispravnom delovanju. Često ovo podrazumeva distanciranje od poznatih oblika korupcije u privatnom sektoru i od organizovanog kriminala, i pokazivanje posvećenosti ekonomskim i socijalnim promenama u širem smislu, koje bi smanjile broj prilika za pojavu korupcije u policiji.

U Poglavlju 1 predstavljena je tabela koja utvrđuje neke od ključnih karakteristika korupcije u policiji u sva četiri okruženja; zainteresovani čitaoci tu mogu da nađu više informacija.

Uokvireni tekst br. 12: Kultura ili kontrola?

„Dok neke kulture lako vode dijalog na temu moralnih, etičkih principa i principa zasnovanih na vrednostima, oni koji rade na polju razvoja uviđaju da u mnogim postkolonijalnim, francusko-afričkim kulturama i u postkomunističkim zemljama Istočne Evrope takođe, postoje poteškoće kod ljudi u pogledu uključivanja tih etičkih principa u njihov rad. Činjenica je da su više navikli na vladavinu zakona, traženje dozvole, striktnu hijerarhijsku birokratiju – ove dobro poznate prakse jednostavno sputavaju slobodno donošenje odluka... Jačanje mehanizama koji podržavaju promene, mehanizama rukovođenja i spoljašnje kontrole, verovatno bi u ovom slučaju dalo bolje rezultate,”²⁵⁹

5

Zaključci i naučene lekcije i faktori uspeha – Poglavlje 9

Napredak u procesu antikorupcije zavisi od pronalaženja metoda i tehnika koje otežavaju korupcijsko delovanje, i olakšavaju odolevanje izazovu korupcije. Na polju antikorupcije postoji prostor za dodatnu evaluaciju onoga što smanjuje korupciju. Moguće je osvrnuti se na studije procene iz drugih sektora koje mogu predložiti određene instrumente i pristupe koji imaju veću verovatnoću uspeha.

5.1. Lekcije koje se odnose na strateško procenjivanje

- Policijske službe koje se suočavaju sa velikim organizacionim problemima kao što je sistemska korupcija, obično nisu u mogućnosti da izvrše strateško procenjivanje, i treba im pomoć izvana od strane međunarodnih eksperata i stranih agencija koji poseduju odgovarajuće iskustvo i veštine.
- Potrebna je velika baza dokaza da bi se na pravi način izvršilo strateško procenjivanje, uključujući neformalne i formalne izvore podataka.
- Raspoloživ je veliki broj instrumenata u cilju prikupljanja što većeg broja informacija. Treba da se koristi više od jednog instrumenta kako bi se obezbedilo sveobuhvatno prikupljanje podataka. Važno je da se koriste instrumenti koji omogućavaju prikupljanje podataka na različitim nivoima analize, i koji obuhvataju podatke i iz organizacije i van nje.
- U analitičke svrhe, fokus uglavnom treba da bude na obrascima ponavljanja i koncentraciji određenog ponašanja kojim se strateško procenjivanje bavi. Za analiziranje rizika, fokus treba da bude na opasnim aktivnostima, lokacijama i profilima zaposlenih, a ne da ga diktiraju usamljeni ozloglašeni incidenti (iako i oni zahtevaju ispitivanje, u smislu koliko je ugled organizacije pretrpeo štete, što je posledica negativnog publiciteta tog jednog incidenta).
- Po svojoj prirodi analiza treba da bude celovita, i da uzima u obzir sve nivoe i različite odnose i mreže u koje je uključena policija. Instrumenti kao što su mapiranje uticaja i analiza uticajnih faktora mogu da pomognu u utvrđivanju i mapiranju značajnih faktora i uticaja koji pogađaju atmosferu integriteta u i oko policijske organizacije.
- Rizici koji se odnose na policiju na polju antikorupcije nisu samo materijalni već se odnose i na njen ugled; delotvorne strategije komunikacije su stoga važne na polju visokog rizika, kao što je korupcija.
- Odluke o tome kako odgovoriti na određeni rizik i druge strateške izazove treba donositi u skladu sa onim što je moguće, ne samo u skladu sa onim što predstavlja „najbolju praksu“ u globalnom smislu. Izvodljivo se ovde odnosi na ono što je prihvatljivo, što može da se priušti, što je praktično, te stoga i održivo.

Uokvireni tekst br. 13: Uspostavljanje jedinice za strateško planiranje i procenu

„Svaki proces reformi zahteva grupu koja čini jezgro i koja će da funkcioniše kao motor za sprovođenje reformi. Ova grupa je odgovorna za koordinisanje strategija i inicijativa.“

Reforme u policiji su proces, a ne krajnji rezultat, iako postavljeni ciljevi i zadaci reformi treba da nastave da vode proces koji sledi. Ova vrsta jedinice može da ima ulogu u praćenju napretka, prikupljajući podatke iz različitih, usvojenih strategija, i na taj način dajući osnov za odluke o izmenama tih strategija ili biranjem drugih, a na osnovu procene koliko dobro one funkcionišu.

5.2. Lekcije koje se odnose na intervencije u učenju²⁶⁰

- Organizaciona promena često zahteva mnogo više od obuke. Obuka treba da se koristi tamo gde može da doprinese promeni stava i ponašanja.
- Uključiti zainteresovane strane u planiranje obuke. Zainteresovane strane mogu da se opiru pozitivnim promenama, te tako njihovo uključivanje u fazu planiranja obuke doprinosi prevazilaženju ili slabljenju otpora, što je manje verovatno ukoliko oni nisu uključeni u tu fazu.
- Ciljevi učenja treba da su jasni onima koji prolaze obuku. Postavljanje ciljeva u kojima je navedeno određeno očekivano ponašanje, pre će motivisati polaznike i doprineti pozitivnom transferu informacija.
- Postavljanje kratkoročnih, kao i dugoročnih ciljeva učenja, doprinosi boljem pozitivnom transferu nego kada se oslanja samo na dugoročne ciljeve.
- Ključan je i sadržaj. Polaznici će bolje učiti i razvijati veštine ako mogu da uoče tesne veze između ciljeva obuke i svojih radnih zadataka i radnog okruženja.
- Instrukcije treba da sadrže prilike za *vežbu* i *povratne informacije*. Kognitivne ili mentalne probe i uvežbavanje željenog ponašanja pomaže u procesu učenja i postizanju ciljeva obuke. Dodeljivanje uloga i simulacije su neke od tehnika koje služe ovoj svrsi.
- Previše informacija ometa uspešno učenje. Učenici mogu da prime samo ograničen broj informacija u određenom vremenskom periodu. Treba isključiti suvšne informacije i uključiti samo one informacije koje su direktno povezane sa ciljevima učenja.
- Poželjnije su aktivne metode obuke u odnosu na pasivniji stil predavanja. Korisno je pokazivanje „primerenih“ i „pogrešnih“ načina obavljanja zadataka, imajući na umu da polaznici uče posmatranjem. U ovu svrhu mogu da se koriste studije slučaja i simulacije.

Poglavlje 9 ■ Instrumenti

Kakva je vaša reakcija nakon što ste pročitali ovo poglavlje? Da li je u ovom poglavlju bilo novih informacija koje možete da iskoristite kako bi poboljšali vašu policijsku službu? Da li postoje promene koje bi mogle da se izvrše u vašoj policijskoj službi?

Molim vas pogledajte tabelu za samoprocenu, ispod, koja će vam pomoći da odgovorite na ova i druga pitanja. Svrha ove osnovne procene je da vam pomogne da procenite situaciju u svojoj službi, i da odlučite koje promene, ako je to uopšte potrebno, treba da se izvrše, kao i da razmotrite sredstva za sprovođenje ovih promena. Kako bi se razvio sveobuhvatniji pristup u primeni koncepata iz ovog poglavlja, mogu da se organizuju radne grupe ili obuka u cilju dopunjavanja i usavršavanja ove procene. Uz to, moglo bi da bude korisno i da potražite pomoć od domaćih ili međunarodnih eksperata za pitanja koje se odnose na rešavanje problema korupcije.

PROBLEMI/ PITANJA	ŠTA MOŽEMO DA UČINIMO KAKO BI SE NADOMESTILE SLABE STRANE?	KAKO TO UČINITI?
Da li smo u okviru svoje službe razvili i naučili instrumente predstavljene u Poglavlju 9?	Ako nismo, možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Definišemo koji instrumenti se koriste i koji instrumenti su poznati • Utvrdimo koji se ne koriste ili koji nisu poznati • Donesemo odluke koje se odnose na daljnji razvoj i obuku • Donesemo odluku o tome ko treba da prođe obuku 	Možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Za procenu pogledati listu predstavljenih instrumenata • Razvijemo upitnike • Organizujemo brejnstorminge/radionice • Angažujemo eksperta ili/i radnu grupu
Da li su naši rukovodioci svesni problema u okviru borbe protiv korupcije u našoj službi?	Možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Procenimo ukupnu situaciju • Utvrdimo postojeće raskorake • Pripremimo mere za njihovo prevazilaženje 	
Da li smo razvili odgovarajuće programe obuke za naše rukovodioce u okviru ovih područja ?	Možemo da: <ul style="list-style-type: none"> • Procenimo znanje naših rukovodilaca • Procenimo naše programe • Razvijemo određene kurseve rukovođenja 	

<p>Da li imamo odgovarajuću politiku komunikacije koja se odnosi na podizanje svesti u našoj službi, a na polju korupcije, politiku za saopštavanje naših ciljeva na tom polju i politiku koja podržava naše reforme?</p>	<p>Možemo da:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procenimo politiku komunikacije • Razlikujemo procenjivanje izvršeno na nivou policajaca, nadzornika prvog nivoa, rukovodilaca na srednjim i višim nivoima • Pripremimo planove za delovanje u cilju otklanjanja slabosti utvrđenih na ovim nivoima 	
<p>Da li smo uključili instrumente predstavljene u Poglavlju 9 u procese procenjivanja i sprovođenja mera predstavljenih u Poglavljima 1-8?</p>	<p>Možemo da:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procenimo rad • Utvrdimo raskorake i slabosti • Pripremimo plan za rešavanje problema nastalih kao rezultat raskoraka ili slabosti 	

Glosar

Administrativna kontrola – Administrativna kontrola se sastoji od odobrenih politika, procedura, standarda i smernica. Ovo čini okvir za vođenje policije i za rukovođenje njenim kadrom. To informiše ljude o načinima vođenja organizacije i načinima za obavljanje svakodnevnih funkcija. Primeri administrativne kontrole uključuju politiku zapošljavanja, bezbednosnu politiku, politiku koja se odnosi na lozinku i disciplinske mere. Administrativna kontrola čini osnov za odabir i sprovođenje logičke i fizičke kontrole.

Antikorupcijski organ – Opšti opis za (nezavisne) organe koji sprovode proaktivne, preventivne i/ili represivne mere u borbi protiv korupcije. Odeljenja policije koja imaju svoje istražne jedinice za korupciju u policiji, često ih nazivaju „unutrašnjom kontrolom“.

Detektiv – Detektiv je obično policajac koji je prošao specijalnu obuku koja se odnosi na vođenje razgovora i ispitivanja, hapšenja, zaplene i prikupljanja dokaza. Detektivi su obično raspoređeni u okviru odeljenja za istragu krivičnih dela i sprovode istrage koje se tiču krivičnih dela kao što su terorizam, krađa automobila, organizovani kriminal, oružane pljačke i lokalni zločini i dela korupcije. Postoje i specijalizovane oblasti kao što su poroci i forenzika.

Dokaz – Dokaz je sve što je dozvoljeno izneti na sud kako bi se dokazala istinitost ili neistinitost datih (og) pitanja. Može biti ili dokaz na osnovu svedočenja (doslovni ili usmeni iskaz svedoka), stvaran dokaz (bilo koji opipljiv predmet ili eksponat koji predstavlja dokaz) ili pokazni dokaz (tabela, crtež, ilustracija), ili kombinacija.²⁶¹ Dokazi uključuju rezultate forenzičkog ispitivanja.

Etička infrastruktura – Sastoji se od imenovanja etičkog rukovodioca i etičkog katalizatora; stvaranja povelje o vrednostima, kodeksa etike i kodeksa discipline; i postojanja odbora za etičko rukovođenje.

Etički rukovodilac – Policijski službenik koji je prošao obuku iz etike i koji funkcioniše kao posrednik koji saraduje sa spoljnjim stručnjacima koji pomažu organizaciji da implementira etičku infrastrukturu. Takođe, njegova funkcija je da koordinira rad katalizatora.

Etičko donošenje odluka – Procenjivanje odluka na osnovu etičkih kriterijuma. Da li je po zakonu? Da li se poštuje princip srazmernosti? Kako će se onaj ko je doneo odluku nakon nje osećati?

Etičko rukovođenje – Pristup koji se zasniva na rukovođenju situacijama i na onim vrednostima sa kojima se susreće u tim situacijama.

Fizička kontrola – Fizička kontrola prati i kontroliše okruženje radnog mesta i okruženje u kom policajci rade. Primeri su vrata, brave, grejanje i klimatizacija, detektori dima i vatre, protivpožarni sistemi, kamere, ograde i stražari. Razdvajanje radnih mesta i mreža na funkcionalna područja, takođe spade u fizičku kontrolu.

Građanska tužba – Osim uloge u krivičnom gonjenju slučajeva korupcije u policiji, sudstvo ima i dve dodatne uloge u borbi protiv korupcije. Sudovi funkcionišu kao mehanizmi za rešavanje sporova u kojima pojedinci traže

odštetu u slučajevima koji uključuju korupciju u policiji; i građanske tužbe koje se odnose na korupciju mogu da dovedu do sprovođenja istrage povodom politike i delovanja policijske službe, a sprovode je unutrašnji ili spoljašnji organi za nadzor.

Intervencije u učenju – Preduzimanje planiranih koraka da bi se obezbedilo podizanje svesti i razvijanje mogućnosti u organizaciji, kako bi se uspešno učestvovalo u organizacionim promenama. U mnogim slučajevima, ovo podrazumeva obuku (videti ispod) usmerenu na sticanje znanja, veština i usvajanju stavova od strane zaposlenih. Postoje i drugi načini organizacionog učenja, npr. uvođenjem sistema revizije i nadgledanja kao što su „sistemi ranog upozoravanja“, a u cilju utvrđivanja policajaca koji su pod rizikom.

Izgrađivanje kapaciteta – Sposobnost pojedinaca, organizacija i društava da izvršavaju zadatke, rešavaju probleme i postavljaju i ostvaruju ciljeve na održiv način (definicija UNDP-a).

Izjava o vrednostima – Deklaracija o vrednostima koja daje smernice organizaciji u pogledu njenih namera da izvršava svoje različite funkcije.

Izvršna vlast – Izvršna vlast je odgovorna za uspostavljanje procesa nadzora policije, uključujući i borbu protiv korupcije. Dok konkretne prakse delovanja mogu da variraju od države do države, izvršna vlast obično koristi tri strategije za borbu protiv korupcije u policiji: pokazivanje političke volje za suzbijanje korupcije u policiji; stvaranje institucija za nadzor; procedure upravljanja resursima.

Katalizatori – Policajci koji su specijalno obučeni na polju etike i koji se pozivaju da budu savetodavci i mentori ostalim članovima organizacije.

Kodeks deontologije – Kodeks deontologije je vodič za bavljenje profesijom (deontologija) ili aktivnošću, na način da se garantuje poštovanje etičkih principa. To je skup prava i obaveza kojima se profesija rukovodi, načina postupanja onih koji je koriste i odnosa između tih ljudi i njihovih klijenata ili građana.

Kodeks etike – Izjava o principima na kojima se zasnivaju misija organizacije, vrednosti koje su u osnovi njenog funkcionisanja i njeni opšti principi rukovođenja. To je vodič za očekivano postupanje policijskih službenika (na dužnosti i van nje), za njihovo ponašanje i delovanje, uzajamno i prema okruženju. Daje odgovor na pitanje: „Kako da postupamo na najbolji mogući način?“ U pogledu korupcije, kodeks etike ističe značaj postupanja policije u skladu sa integritetom. Deo je kodeksa ponašanja (Za više informacija videti Poglavlje 2.)

Kontrola usmerena na otkrivanje – Kontrola usmerena na otkrivanje uključuje politike i mehanizme čiji je cilj da pokušaju da obeshrabre neprimereno postupanje i korupciju sa naglaskom na otkrivanju i kažnjavanju lošeg postupanja. Sprovođenje istrage povodom navodnog lošeg postupanja je jedan oblik kontrole usmerene na otkrivanje, a mera kao što je testiranje integriteta može da se koristi u istragama navodnog lošeg postupanja. Tema istraga pokrivena je u Poglavlju 7.

Logička kontrola – Logička kontrola (takođe tehnička kontrola) koristi softver i podatke da bi nadgledala i kontrolisala pristup informacijama i kompjuterskim sistemima. Primeri logičke kontrole su lozinke, network fajrvolz (network firewalls), pristup kontrolnim listama i enkripcija podataka.

Mali upravni odbor – Obezbeđuje da šefovi operativnih jedinica učestvuju u donošenju odluka koje se odnose na operativna pitanja.

Metode – Istražne metode ili postupci su pravne aktivnosti koje koriste istražitelji kako bi prikupili činjenice ili informacije. Na primer razgovor sa osumnjičenim je istražna metoda, kao i tajno praćenje.

Munjevit operacije²⁶² – Cilj munjevitih operacija je prodiranje u grupe koje se sumnjiče za bavljenje korupcijom ili približavanje korumpiranim pojedincima, prikupljanje dokaza i identifikovanje i hapšenje počinitelja. Najbolje mogu da se opišu kao iskonstruisane akcije policije u kojima pružaju ljudima priliku da počine krivično delo (delo korupcije) sa ciljem hvatanja počinioca „na delu“.

Nadzor policije – Mehanizam rukovođenja u kom postoji unutrašnji ili spoljašnji aparat za praćenje i evaluaciju izvođenja i delovanja policije, kao i za davanje preporuka.

Neprimereno postupanje u policiji – Devijantno postupanje policajaca koje im direktno ne donosi materijalnu dobit, ali šteti ugledu policije, uključuje i interno neprimereno postupanje.

Obaveštajni podaci – Obaveštajni podaci su analizirane informacije i znanja koji omogućavaju proces donošenja odluka u okviru rada policije. Drugim rečima, obaveštajni podatak je informacija stavljena u kontekst. (Obaveštajni podaci se obično ne iznose na sudu, i namenjeni su samo policiji.)

Obuka – Proces edukacije koji uključuje prenošenje i sticanje znanja, veština i stavova.

Obuka iz oblasti etike – Obuka koja je povezana sa implementacijom etičkih mehanizama u okviru policijske službe. Naglašava razvoj profesionalnog rasuđivanja kod policajaca, koji moraju da shvate i protumače situaciju ispravno u smislu njene etičke dimenzije.

Ombudsman – Službeno lice imenovano da istraži tužbe pojedinaca ili birokratske probleme, naročito one koji se odnose na državne službenike.

Operativna kontrola – Operativna kontrola sastoji se od odobrenih politika, rutina i standarda koji obezbeđuju da određene policijske operacije i intervencije budu sprovedene uspešno i efikasno u saglasnosti sa pravnim i etičkim okvirima.

Organizaciono učenje – Debriefing sistem koji postoji da bi uzeo u obzir iskustva policajaca iz stvarnog života u okviru programa izgrađivanja kapaciteta.

Parlament – Parlament igra dve glavne uloge u borbi protiv korupcije: zakonodavnu i nadzornu. Najočigledniji doprinos parlamenta policijskom rukovođenju – a naročito borbi protiv korupcije – je usvajanje zakona koji čine pravni okvir za suzbijanje korupcije u policiji. Druga važna uloga parlamenta je njegovo svojstvo da nadgleda vladu, uključujući i policiju.

PESTL – Analiza situacije u kojoj se ispituju političko-pravni (stabilnost vlade, troškovi, oporezivanje, itd), ekonomski (inflacija, kamatne stope, nezaposlenost, itd.), socio-kulturne (demografija, obrazovanje, raspodela

prihoda, itd.) i tehnološke (generacija znanja, pretvaranje otkrića u proizvode, brzina zastarevanja, itd.) faktori u cilju razrade dugoročnih planova organizacije.²⁶³

Plavi zid ćutanja – Nepisano pravilo među policajcima da ne prijavljuju greške, neprimereno postupanje ili krivično delo koje je počinio kolega. Ukoliko dođe do ispitivanja o incidentu koji se odnosi na neprimereno postupanje i uključuje kolegu policajca, standardna je procedura da se poziva na neznanje.

Povelja o vrednostima – Utvrđuje i definiše suštinske vrednosti organizacije i pohranjuje ih u misiju institucije; deo kodeksa ponašanja (videti takođe Poglavlje 2).

Pravac istrage – Pravci istraživanja koji mogu da dovedu do identifikacije počilaca ili do dokaza. Pravac u okviru istrage se istražuje jer postoje neke indikacije da je osoba ili roba koja je pod istragom umešana u krivično delo. U najvećem broju slučajeva pravci istrage se izvlače iz scenarija koji se istražuje.

Prestup – Dela korupcije u policiji i lošeg postupanja mogu da budu prestupi koji krše kazneni zakon, ali takođe za posledicu mogu da imaju i povredu internih pravila.

Preventivna kontrola – Preventivna kontrola odnosi se na one politike i mehanizme koji nastoje da promene policiju na način da se sprečavaju greške, korupcijsko delovanje ili neetičko postupanje.

Pristup sistemima – Način razmišljanja u okviru rukovođenja koji naglašava međuzavisnost i interaktivnu prirodu elemenata u organizaciji i van nje.²⁶⁴

Procenjivanje – Svrha procenjivanja je izmeriti nešto ili izračunati njegovu vrednost. Iako proces koji stvara procenjivanje može da uključuje i reviziju od strane nezavisnog profesionalca, njegova svrha je da pruži merenja, a ne da iskaže mišljenje o iskrenosti izjave ili kvalitetu izvođenja.

Procenjivanje rizika – Proces utvrđivanja rizika u određenom okruženju koji prete narušavanju integriteta ili bezbednosti, određivanje onoga što treba da se uradi kako bi se umanjili ili eliminisali ti rizici i praćenje i procenjivanje delotvornosti primenjenih mera za umanjenje rizika.

Proces procenjivanja – Opšte je prihvaćen Mekkinzijev 7S sistem procenjivanja organizacije. Na osnovu njega organizacija se procenjuje iz 7S (eng. Strategy, Structures, Systems, Shared values, Style, Staff and Skills) perspektiva „hard“ delova – strategija, struktura i sistemi – „soft“ delova – zajedničke vrednosti, stil, zaposleni i veštine.

Upravljanje promenama – Struktisani pristup pojedincima, timovima i organizacijama koji su u prelazu sa trenutnog stanja u željeno buduće stanje, što je rezultat interno donetih odluka ili spolja nametnutih strateških faktora. Ukratko, to je proces kroz koji prolazi organizacija, nakon strateškog procenjivanja i planiranja, u cilju uvođenja promena za koje je u fazama procenjivanja i planiranja utvrđeno da su neophodne.

Prošireni upravni odbor – Obezbeđuje da svi učestvuju u donošenju odluka koje su po svojoj prirodi strateške.

Revizija – Metodično ispitivanje i procenjivanje finansija, rukovođenja i izvođenja radnih zadataka jedne organizacije.

Rukovođenje projektom – Disciplina planiranja, organizovanja i upravljanja resursima u cilju uspešnog završetka određenog projekta.

Sistem informacija – Prikupljanje podataka u cilju procenjivanja situacije, donošenja odluka i širenja informacija, pokriva dva glavna sektora. Prvo, svrha obaveštajnih podataka je procenjivanje prilika i pretnji koje dolaze iz okruženja, kao i potreba i očekivanja ljudi; drugo, mora da se uzme u obzir način na koji se rukovodi organizacijom, u smislu efikasnosti i delotvornosti.

Spoljašnja kontrola – Spoljašnja kontrola odnosi se na različite mere, spoljne u odnosu na lanac komandovanja u policiji, koje imaju uticaj na rad policijske službe, koje ne sprovodi služba već parlament, sudstvo, revizorske institucije, mediji ili civilno društvo, itd. (takođe videti i Poglavlje 6 o spoljašnjoj kontroli).

Spoljašnji nadzor – Se bavi procenom i praćenjem policijskog postupanja, a vrše ga institucije koje su izvan policije. Cilj mu je sprečavanje i utvrđivanje neprimerenog postupanja, kako bi se poboljšalo služenje policije javnosti. Nadzor se uglavnom sastoji od ex post procene, ali uključuje i stalno praćenje.

Strategija – Istražna strategija je način prikupljanja dokaza koji će da potvrde optužbe ili dokazati da su neosnovane. Strategije takođe mogu i da utvrde načine za prikupljanje informacija. Strategija je dobro promišljen pristup određenom problemu i ona definiše pravce istrage. Istražne radnje su deo strategije.

Strateško procenjivanje – Proces procenjivanja položaja organizacije u odnosu na uspešno ostvarivanje njenih ključnih poslovnih ili funkcionalnih ciljeva; da li su to i dalje izvodljivi i adekvatni ciljevi; da li treba da se menjaju; i utvrđivanje neophodnih koraka u cilju ostvarivanja ovih ishoda.

Sudska revizija – U mnogim državama, građani i organizacije mogu da traže da zakoni i odluke izvršne vlasti budu preispitani od strane sudstva, kako bi se proverila njihova usaglašenost sa ostalim zakonima, a naročito sa ustavom i sa međunarodnim pravnim obavezama države. Sudska revizija predstavlja važnu vezu između uloge sudstva i organizacija civilnog društva u nadziranju policije i vlade u širem smislu. Često upravo organizacije civilnog društva traže sudsku procenu zakona i direktiva izvršne vlasti.

SWOT – Analiza situacije u kojoj se ispituju unutrašnje jake i slabe strane organizacije i spoljašnje prilike i pretnje sa kojima se organizacija suočava, a u cilju razrade strategije.

Teorije učenja i podučavanja – Ove teorije uzimaju u obzir razlike u razmišljanju uz dominantno korišćenje leve ili desne strane mozga, i preferirani stil učenja kod studenata, što može da se iskoristi za uspešnije programe izgrađivanja kapaciteta.

Testiranje integriteta – Radnje čiji je cilj utvrđivanje mogućeg koruptivnog delovanja. Testovi integriteta su simulirani događaji koji dovode policajca u situaciju, pri čemu on o tome ništa ne zna, da eventualno donese neetičku odluku. Testovi integriteta su korisno sredstvo u sprečavanju i otkrivanju korupcije u policiji. Mogu da budu nasumični ili ciljani, i mogu da čine deo sistema unutrašnje kontrole u policijskoj organizaciji. Ciljani testovi integriteta takođe mogu da budu i delotvoran način za istraživanje policije u korupciji.

Unutrašnja kontrola – Ovo je sveobuhvatan naziv dat unutrašnjim procedurama koje osiguravaju bezbednost organizacije i svode na minimum rizično, nezakonito, koruptivno i neetičko postupanje od strane zaposlenih u toj organizaciji. Unutrašnja kontrola pokriva sve od procedura koje se odnose na rukovanje novcem do obezbeđivanja vrata i objekata, sprovođenje istrage povodom tužbi protiv policajaca i sprovođenje redovnih revizija.

Uzbunjivači – Uzbunjivač je osoba koja otkriva loše postupanje ili zloupotrebu dužnosti koji se odvijaju u policiji. Ova otkrića mogu da se saopšte ili javnosti ili onima koji su na pozicijama vlasti. Uzbunjivač može da razotkrije korupciju, loše rukovođenje, nezakonito postupanje ili ma koje drugo loše postupanje.

Dodatni resursi

Postoje korisni resursi u obliku veb-sajtova, literature, politika i zakona. Ovo uključuje priručnike, uputstva, teorijske radove i organizacije (vlada, nevladina i međunarodna udruženja) koje imaju značaja za unutrašnju kontrolu uopšte, ali i za unutrašnju kontrolu u policijskoj službi.

Korisni veb-sajtovi

Postoje mnogi veb-sajtovi za antikorupcijske organe i organe koji se bave korupcijom u policiji, koji pružaju korisne informacije koje se odnose na smanjenje i sprečavanje korupcije. Mnogi od ovih sajtova dozvoljavaju daunlodovanje, kopiranje i objavljivanje.

Instrumenti i tehnike promena u rukovođenju: www.mindtools.com

Globalna mreža za Reforme u sektoru bezbednosti (eng. Global Facilitation Network for Security Sector Reform): www.ssrnetwork.net

Globalni integritet (eng. Global Integrity): www.globalintegrity.org

Globalna mreža za Reforme u bezbednosnom sektoru – Univerzitet u Birmingemu (eng. Global Facilitation Network for Security Sector Reform -University of Birmingham): www.ssrnetwork.net

Centar za resurse upravljanja i socijalnog razvoja (eng. Governance and Social Development Resource Centre): www.gsdr.org/go/gateway-guides/anti-corruption

Institucija unutrašnje revizije (eng. Institute of Internal Auditors): www.theiia.org

Interpol: www.interpol.int/Public/Corruption/default.asp

Međunarodna organizacija za Vrhovne revizorske institucije (eng. International Organisation for Supreme Audit Institutions): www.intosai.org

OECD za borbu protiv korupcije (eng. OECD Fighting Corruption): www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_34565_1_1_1_1_37447,00.html

OECD-ov veb-sajt za antikorupciju (eng. OECD anti-corruption website): www.anticorruption.ie/en/ACJS/Pages/OECD%20Convention

Komisija za ispitivanje integriteta policije – Nju Saut Vels, Australija (eng. Police Integrity Commission -New South Wales, Australia): www.pic.nsw.gov.au

Biro za istraživanje korupcijskog delovanja u Singapuru (eng. Singapore Corrupt Practices Investigation Bureau): http://app.cpi.gov.sg/cpi_new/user/default.aspx?pgID=21&action=clear

Centar za terorizam, tranzitni kriminal i korupciju - SAD (eng. TraCCC -Terrorism, Transnational Crime and Corruption Center – USA): <http://policy-tracc.gmu.edu/abouttracc/personnelbios.shtml>

U4 centar za antikorupcijske resurse (eng. U4 Anti-Corruption Resource Centre): www.u4.no

Pomoć Ujedinjenih Nacija u izgrađivanju kapaciteta (eng. United Nations capacity building): www.capacity.undp.org

Kancelarija Ujedinjenih Nacija za borbu protiv droge i kriminala (eng. United Nations Office on Drugs and Crime): www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menu

USAID: www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anti-corruption/

Institucija Svetske banke (eng. World Bank Institute): www.worldbank.org/wbi/governance/; www.worldbank.org/wbi/governance/diagnostics/; www.worldbank.org/wbi/capacity

Onlajn (online) članci i izveštaji

Dž. Boda i K. Kakačija: „Trenutni status reformi u policiji Gruzije ” (eng. J. Boda and K. Kakachia (eds.), ‘The Current Status of Police Reform in Georgia’), dostupno na http://se2.isn.ch/serviceengine/Files/RESSpecNet/96901/ichaptersection_singledocument/34759338-200E-40B2-8660-3874643CB139/en/chapter7.pdf.

E. Bolongaita: „Kontrolisanje korupcije u postkonfliktnim zemljama ” (eng. E. Bolongaita, ‘Controlling Corruption in Post Conflict Countries’), Krok Institut, periodične publikacije #26: OP:2 (2005), dostupno na www.ciaonet.org/wps/boe01/boe01.pdf.

S. Gulnoza: „Turkmenistan: Novi predsednik još uvek povezan sa klanovima, nepotizam ” (eng. S. Gulnoza, ‘Turkmenistan: New President Still Bound to Clans, Nepotism’), 10. oktobar 2007. godine, dostupno na www.rferl.org/content/article/1078909.html.

Z. Krnić and G. Siradze: „Ministar unutrašnjih poslova Gruzije – Izveštaj o trenutnoj situaciji uz preporuke za njenu reformu – rezime ” (eng. ‘The Ministry of Internal Affairs of Georgia – Report on the Current Situation with Recommendations for Its Reform – Summary’), 2005. godine, dostupno na www.delgeo.ec.europa.eu/.../GE%20-%20PA%20-%20MOI%20Reform%20-%20Text%20Brochure%20-%20Final.doc.

R. Nield: „USAID-ov izveštaj o programu: Antikorupcija i integritet policije – Program reformi u sektoru bezbednosti ” (eng. ‘USAID Program Brief: Anticorruption and Police Integrity – Security Sector Reform Program’), USAID, 2007. godine, dostupno na www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/AC_and_Police_Integrity.pdf.

Stejt Department SAD-a, Izveštaj o trgovini ljudima (eng. US Department of State, Trafficking in Persons Report) – godišnji izveštaj (od 2001.), koji analizira stanje u oblasti trgovine ljudima, u većini zemalja sveta, uključuje i detalje o umešanosti policije u korupciju. Dostupno na www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/

Knjige i vodiči / uputstva / priručnici

P. Epli, O. Ribo i Everet Samerfeld, Proces donošenja odluka u policiji: Funkcionisanje i rukovođenje – Lozana: EPFL pres, 2011. godine (eng. P. Aepli, Olivier Ribaux and Everett Summerfield, Decision Making in Policing: Operations and Management - Lausanne: EPFL Press, 2011).

Dž. Alderson: Sloboda u radu policije – Plimut: Mekdonald i Evans, 1979. godine (eng. J. Alderson, Policing Freedom -Plymouth: McDonald & Evans, 1979); i Rad policije uz poštovanje principa – Vinčester: Votersajd pres, 1998. godine (eng. Principled Policing -Winchester: Waterside Press, 1998).

A. Bekli: Rukovođenje u javnom sektoru: Sprovođenje ili kvarenje rukovođenja? – Vuster: Fakultet za postdiplomske studije Univerziteta u Vusteru, 2003. godine (eng. A. Beckley, Managerialism in the Public Sector: The Making or Marring of Leadership? - Worcester: Worcester University Graduate School, 2003).

A. Bekli: Policijska obuka u Nju Saut Velsu Australija – jedinstveno iskustvo – 2010. godine (eng. A. Beckley, Police Training in New South Wales Australia – A Unique Experience - 2010).

L. Bežan (ed.): Radna etika – Montreal: Liber, 2009. godine (fr.L. Bégin (ed.), L'éthique au travail -Montreal: Liber, 2009).

I. Busver i drugi, Mali priručnik o primenjenoj etici u javnom upravljanju – Montreal: Liber, 2003. godine (fr. Y. Boisvert et al., Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique - Montreal: Liber, 2003).

R. Krejven: Pokrenite svoje preduzeće – London: Virdžin buks, 2001. godine (eng. R. Craven, Kick-Start Your Business - London: Virgin Books, 2001).

Dž.E. Ficdžerald: „Izveštaj istražne komisije o istrazi sprovedenoj u skladu sa naređenjima Saveta ” – Brizbejn: Gaverment printer, 1980. godine (eng. G. E. Fitzgerald, 'Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders in Council' - Brisbane: Government Printer, 1980).

Dž. E. Ficdžerald: „Izveštaj istražne komisije o mogućim nezakonitim aktivnostima i pratećem lošem postupanju u policiji ” – Sidnej: Gaverment printer, 1989. godine (eng. G. E. Fitzgerald, 'Report of the Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct' - Sydney: Government Printer, 1989).

N. Flin, Upravljanje u javnom sektoru, peto izdanje – London: Sejdž publikejšan, 2007. godine (eng. N. Flynn, Public Sector Management, 5th ed. - London: Sage Publications, 2007).

V. Benis, Kako postati lider – Filadelfija, PA: Persej pablišing, 2003. (eng. W. Bennis, On Becoming a Leader - Philadelphia, PA: Perseus Publishing, 2003).

V. Benis i Dž. Goldsmit, Učenje rukovođenja – Njujork, NJ: Persej pablišing, 2003. godine (eng. W. Bennis and J. Goldsmith, Learning to Lead - New York, NY: Perseus Publishing, 2003).

P. M. Blau i V. R. Skot, Formalne organizacije – San Francisko, Kalifornija: Čendler, 1962. godine (eng. P. M. Blau and W. R. Scott, Formal Organizations - San Francisco, CA: Chandler, 1962).

S. Bok: „Uzbunjivanje i profesionalna odgovornost”, u Tom L. Bučemp i Norman I. Bouvi (izdanja), Teorija etike i poslovanje – Ingvud Klifs, NDž: Prentis Hol, 1994. (eng. S. Bok, 'Whistleblowing and Professional Responsibility', in Tom L. Beauchamp and Norman E. Bowie (eds), Ethical Theory and Business - Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994).

Ž. Bordo, A. Vandoren i M. Rejter, Građani i delovanje policijskih snaga u okviru Evropske Unije – Brisel: Politea, 2004. godine (eng. G. Bourdoux, A. Vandoren and M. Reiter, Citizens and the Workings of Police Forces within the European Union - Brussels: Politeia, 2004).

Dž. Broderik, Policija u vreme promena – Prospekt Hajts, IL: Vejvlend pres, 1987. (eng. J. Broderick, Police in Time of Change - Prospect Heights, IL: Waveland Press, 1987).

M. Kaparini i O. Marenin: „Transformacija policije u centralnoj i istočnoj Evropi: Izazov promena”, iz M. Kaparini i O. Marenin (izdanja), Transformacija policije u centralnoj i istočnoj Evropi: Proces i napredak – Munster: Lit Verlag, 2004. (eng. M. Caparini and O. Marenin, 'Police Transformation in Central and Eastern Europe: The Challenge of Change', in M. Caparini and O. Marenin (eds), Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress - Munster: Lit Verlag, 2004).

D. L. Karter: „Utvrdživanje i sprečavanje korupcije u policiji”, spisi predstavljeni u okviru programa javnih predavanja japanskog ministarstva pravde, Tokio, 1997. (eng. D. L. Carter, 'The Identification and Prevention of Police Corruption', paper presented to Japanese Ministry of Justice Public Lecture Programme, Tokyo, 1997).

Centar za međunarodne studije: „Operacije za očuvanje mira”, april 2001. (eng. Center for International Studies, 'Peace Support Operations', April 2001), dostupno na www.globalpolicy.org/component/content/article/168/40939.html.

R. Ču: „Borba protiv korupcije u policiji: Iskustvo ICAC-a”, u radu policije, etici i korupciji, radovi za kolokvijum u Briselu, septembar/oktobar – Brisel: Edišns politea, 2004. (eng. R. Chu, 'Fighting Police Corruption: The ICAC Experience', in Policing, Ethics and Corruption, proceedings of colloquium in Brussels, September/October 2002 - Brussels: Editions Politeia, 2004).

Dž. Kolins, Od dobrog ka sjajnom: Zašto neke kompanije dožive uspeh, a neke ne – Njujork: Harper biznis, 2001. (eng. J. Collins, Good to Great: Why Some Companies Make the Leap and Others Don't - New York: Harper Business, 2001).

DCAF i NATO, Izgrađivanje integriteta i smanjenje korupcije u okviru odbrane – Ženeva: DCAF, 2010. (eng. DCAF and NATO, Building Integrity and Reducing Corruption in Defence - Geneva: DCAF, 2010).

T. Dil i A. Kenedi, Korporativna kultura. Običaji i rituali u korporativnom životu – Reding: Addison-Vesli, 1982. (eng. T. Deal and A. Kennedy, Corporate Cultures. The Rites and Rituals of Corporate Life - Reading: Addison-Wesley, 1982).

E. Dž. Delatr, Karakter i policajci – Etika u radu policije, četvrto izdanje – Vašington, DC: AEI pres, 2002. (eng. E. J. Delattre, Character and Cops – Ethics in Policing, 4th ed. - Washington, DC: AEI Press, 2002).

T. Denham: „Reforme u policiji i ravnopravnost polova“, iz Megan Bastik i Kristin Valasek (izdanja), Uputstvo za ravnopravnost polova i reforme u sektoru bezbednosti – Ženeva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008. (eng. T. Denham, 'Police Reform and Gender', in Megan Bastick and Kristin Valasek (eds.), Gender and Security Sector Reform Toolkit - Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008).

Ž.-P. Didije, Deontologija administracije – Pariz: Pres Univerziter d Frans, 1999. (fr. J.-P. Didier, La déontologie de l'administration - Paris: Presses Universitaires de France, 1999).

Dž. Elison i Dž. Smit, Krunisana harfa: Policija u Severnoj Irskoj – London: Pluto, 2000. (eng. G. Ellison and J. Smyth, The Crowned Harp: Policing Northern Ireland - London: Pluto, 2000).

M. Dž. Esmen, Politika koja se odnosi na etničke manjine – Itaka, NDŽ: Kornel juniversiti pres, 1994. (eng. M. J. Esmen, Ethnic Politics - Ithaca, NJ: Cornell University Press, 1994).

Federacija evropskih udruženja za upravljanje rizicima: „Standardi upravljanja rizicima“ – 2003. (eng. Federation of European Risk Management, 'Standards for Risk Management' - 2003), dostupno na www.ferma.eu/AboutFERMA/ARiskManagementStandard/tabid/195/Default.aspx.

K. Dž. Fridrih: „Koncept korupcije u istorijskoj perspektivi“, iz Arnold J. Hajdenhajmer, Majkl Džonston i Viktor T. Levin (izdanja), Politička korupcija: Priručnik – Nju Brunsvik, NDŽ: Transekšn, 1990. godine (eng. C. J. Friedrich, 'Corruption Concepts in Historical Perspective', in Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston and Victor T. LeVine (eds), Political Corruption: A Handbook - New Brunswick, NJ: Transaction, 1990).

Dž. A. Gardiner, Politika korupcije – Njujork: Rasel Sejdž faundejšn, 1970. (eng. J. A. Gardiner, The Politics of Corruption - New York: Russell Sage Foundation, 1970).

R. V. Džulijani i V. Dž. Braton, Policijska strategija br. 7: Iskorenjivanje korupcije; Građenje organizacionog integriteta u njujorškoj policiji – Njujork: Njujorška policija, 1995. (eng. R. W. Giuliani and W. J. Bratton, Police Strategy No. 7: Rooting Out Corruption; Building Organizational Integrity in the New York Police Department - New York: New York Police Department, 1995).

A. Dž. Goldsmit, Nove vizure rada policije – Oksford: Oksford juniversiti pres, 2010. (eng. A. J. Goldsmith, Policing's New Visibility - Oxford: Oxford University Press, 2010).

H. Goldstin, Korupcija u policiji: Pogled na prirodu i mogućnosti kontrolisanja korupcije – Vašington, DC: Polis faundejšn, 1975. (eng. H. Goldstein, Police Corruption: A Perspective on Its Nature and Control - Washington, DC: Police Foundation, 1975).

D. Dž. Guld, Birokratska korupcija, Nerazvijenost u zemljama trećeg sveta: Slučaj Zaira – Njujork: Pergamon pres, 1980. (eng. D. J. Gould, Bureaucratic Corruption, Underdevelopment in the Third World: The Case of Zaïre - New York: Pergamon Press, 1980).

F. Hercberg, Rad i priroda čoveka – Klivlend, OH: World pablišing, 1966. (eng. F. Herzberg, Work and the Nature of Man - Cleveland, OH: World Publishing, 1966).

Dž. Hofsted, Kulture i organizacije: Softver uma – Njujork: Mekgrou-Hil, 1991. (eng. G. Hofstede, Cultures and Organizations: Software of the Mind - New York: McGraw-Hill, 1991).

Dž. Hofsted, Posledice kulture: Upoređivanje vrednosti, ponašanja, institucija i organizacija u okviru različitih nacija – Njujork: Sejdž, 2003. (eng. G. Hofstede, Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations across Nations - New York: Sage, 2003).

Dž. Hofsted, Posledice kulture. Međunarodne razlike u vrednostima koje se odnose na rad – London, Sejdž, 1980. (eng. G. Hofstede, Culture's Consequences. International Differences in Work-related Values - London: Sage, 1980).

IACEP-ovo uputstvo o etici (eng. IACP Ethics Toolkit):

www.theiacp.org/PoliceServices/ExecutiveServices/ProfessionalAssistance/Ethics/tabid/140/Default.aspx

IACP-ov model politike o standardima postupanja (eng. IACP Model Policy on Standards of Conduct):

www.theiacp.org/PoliceServices/ExecutiveServices/ProfessionalAssistance/Ethics/ModelPolicyonStandardsofConduct/tabid/196/Default.aspx

INTOSAI – Odbor za standarde unutrašnje kontrole „ Unutrašnja kontrola: Stvaranje temelja za odgovornost u vladi ” (eng. Internal Control Standards Committee, 'Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government') (2001.), dostupno na <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1brochleitfe.pdf>

Dž. R. Džouns, Postupanje za ugled – Aper Sedl River, NDž: Prentis hol, 1998. (eng. J. R. Jones, Reputable Conduct - Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998).

V. E. Kapeler i L. K. Geins, Rad policije usmeren na zajednicu: Savremeni pogled – Njuark, NDž: Lexsis Neksis, 2009. (eng. V. E. Kappeler and L. K. Gaines, Community Policing: A Contemporary Perspective - Newark, NJ: Lexis Nexis, 2009).

Dž. L. Keling i M. H. Mur: „Od politike preko reformi do zajednice: Razvijanje strategije koja se odnosi na policiju ” – Kembridž, MA: Univerzitet u Harvardu, Kenedi Postdiplomske studije za rad u vladi, 1987. (eng. G. L. Kelling and M. H. Moore, 'From Political to Reform to Community: The Evolving Strategy of Police' - Cambridge, MA: Harvard University, Kennedy School of Government, 1987).

B. F. Kingšot: „Potreba za kodeksom ”, Policijski pregled, 9. jun 2000. godine 526–528; „Zašto je modernoj policiji potreban kodeks etike”, Vestern Morning Njuz, 6. jul 2000. godine: 10; „Obnavljanje policijske etike ”, istraživanje i rukovođenje u policiji 4, br. 1 (2000.): 27–40; (2000.): 27-40; i „Etika u radu policije: Studija o kodeksu engleske policije ”, doktorska teza, Univerzitet u Ekseteru – neobjavljeno, 2001. (eng. B. F. Kingshott, 'Code Call, Police

Review, 9 June 2000: 526–528; 'Why Modern Policing Needs a Code of Ethics', Western Morning News, 6 July 2000: 10; 'Police Ethics Revisited', Police Research & Management 4, no. 1 (2000): 27–40; and 'Ethics of Policing: A Study of English Police Codes', doctoral thesis, University of Exeter - unpublished, 2001).

Ž. van Klaveren: „Koncept korupcije“, iz Arnold J. Hajdenhajmer, Majkl Džonston i Viktor T. Levin (izdanja), Politička korupcija: Priručnik – Nju Brunsvik, NDž: Transekšn, 1990. (eng. J. van Klaveren, 'The Concept of Corruption', in Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston and Victor T. Levine (eds), Political Corruption: A Handbook - New Brunswick, NJ: Transaction, 1990).

Dž. Klajinig, Etika u radu policije – Kembridž: Kembridž juniversiti pres, 1996. (eng. J. Kleinig, The Ethics of Policing - Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

T. Noster, R. Vila i Dž. Tauzend: „Okvir za razmišljanje o sistemu promena“, iz R. Vila i Dž. Tauzend (izdanja), Restruktuisanje za brigu i uspešnu edukaciju: Sastavljanje slagalice – Baltimor, MD: Pol H: Bruks pablišing, 2000. (eng. T. Knoster, R. Villa and J. Thousand, 'A Framework for Thinking about Systems Change', in R. Villa and J. Thousand (eds), Restructuring for Caring and Effective Education: Piecing the Puzzle Together - Baltimore, MD: Paul H. Brookes Publishing, 2000).

D. Koen: „Uzbunjivanje i poverenje: lekcije iz ADM skandala“ – Čikago, IL: Depol Univerzitet, 1998. (eng. D. Koehn, 'Whistleblowing and Trust: Some Lessons from the ADM Scandal' - Chicago, IL: DePaul University, 1998), dostupno na www.depaul.edu/ethcs.

K. F. Kotak, Kulturna antropologija, 11. izdanje – Boston, MA: Mekgrou-Hil, 2006. (eng. C. P. Kottak, Cultural Anthropology, 11th ed. - Boston, MA: McGraw-Hill, 2006).

Dž. P. Koter, Vođenje promena – Kembridž, MA: Harvard Poslovna škola, 1996. (eng. J. P. Kotter, Leading Change - Cambridge, MA: Harvard Business School, 1996).

Dž. M. Kouzis i B. Z. Posner, Izazov rukovođenja – San Francisko, KA: Džousi-Bas, 2002. (eng. J. M. Kouzes and B. Z. Posner, The Leadership Challenge - San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2002).

Č. A. Kupčan: „Uvod: Povratak nacionalizma“, iz Č. A. Kupčan (izdanja), Nacionalizam i nacionalnosti u novoj Evropi – Itaka, NJ: Kornel juniversiti pres, 1995. godine (eng. C. A. Kupchan, 'Introduction: Nationalism Resurgent', in C. A. Kupchan (ed.), Nationalism and Nationalities in the New Europe - Ithaca, NY: Cornell University Press, 1995).

S. Kutnjak Ivković, Pali plavi vitezovi: Kontrolisanje korupcije u policiji – Njujork: Oksford juniversiti pres, 2005. (eng. S. Kutnjak Ivković, Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption - New York: Oxford University Press, 2005).

A. Lakroa (izdanja), Primenjena etika, etička posvećenost – Montreal: Liber, 2006. (fr. A. Lacroix (ed.), Éthique appliquée, éthique engagée - Montreal: Liber, 2006).

Ž. A. Legol, Profesionalizam i etičke rasprave – Ste – Foj: Pres de l'Universite du Kvebek, 1999. (fr. G. A. Legault, Professionnalisme et délibération éthique - Ste-Foy: Presses de l'Université du Québec, 1999).

- K. Lait i J. Veidman: „Da li majka priroda kviri? Prirodni resursi, korupcija i ekonomski rast“, rad MMF-a WP/99/85 – Vašington, DC: MMF, 1990. (eng. C. Leite and J. Weidmann, 'Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth', IMF Working Paper WP/99/85 - Washington, DC: IMF, 1990).
- E. Luis i R. Blum: „Standardi selekcije: Ključni pristup“, iz R. Blum (izdanja), Selekcija u policiji – Springfield, IL: Čarls K. Tomas, 1964. (eng. E. Lewis and R. Blum, 'Selection Standards: A Critical Approach', in R. Blum (ed.), Police Selection - Springfield, IL: Charles C. Thomas, 1964).
- P. Mas, Serpiko – Njujork: Harper pejperbeks, 1997. (eng. P. Maas, Serpico - New York: Harper Paperbacks, 1997).
- H. Mejn, Antički zakoni – London:Dent, 1917. (eng. H. Maine, Ancient Law - London: Dent, 1917).
- Dž. Dž. Marč i H. A. Sajmon, Organizacije, drugo izdanje – Njujork: Vajli, 1993. (eng. J. G. March and H. A. Simon, Organizations, 2nd ed. - New York: Wiley, 1993).
- A. Maslou, Motivacija i ličnost – Njujork: Harper i Rou, 1954. (eng. A. Maslow, Motivation and Personality - New York: Harper & Row, 1954).
- M. Mekalari, Dobar policajac, loš policajac – Njujork: džepne knjige, 1996. (eng. M. McAlary, Good Cop, Bad Cop - New York: Pocket Books, 1996).
- Dž. Mekgeri i B. O'Liri, Policija Severne Irske: Predlozi za novi početak – Belfast: Blekstaf pres, 1990. (eng. J. McGarry and B. O'Leary, Policing Northern Ireland: Proposals for a New Start - Belfast: Blackstaff Press, 1990).
- D. Mekgregor, Radovi petog godišnjeg skupa škole industrijskog menadžmenta: Ljudska strana preduzetništva – Kembriđž, MA: Tehnološki institut u Masačusetsu, 1957. (eng. D. McGregor, Proceedings of the Fifth Anniversary Convocation of the School of Industrial Management: The Human Side of Enterprise - Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, 1957).
- K. Meknamara: „Organizaciona kultura“, Konsalting o autentičnosti – 2000. (eng. C. McNamara, 'Organizational Culture', Authenticity Consulting -2000), dostupno na www.authenticityconsulting.com.
- R. K. Merton, Socijalna teorija i socijalna struktura – Njujork: Fri pres, 1958. (eng. R. K. Merton, Social Theory and Social Structure - New York: Free Press, 1958).
- Ministarstvo odbrane: „Vojni doprinos operacijama očuvanja mira“, Džoint vorfer publikejšn 3-50, drugo izdanje – Svindon: MOD, 2004. (eng. Ministry of Defence, 'The Military Contribution to Peace Support Operations', Joint Warfare Publication 3-50, 2nd ed. - Swindon: MOD, 2004).
- P. Montana i B. Čarnov, Menadžment: Organizovani kurs za studente i poslovne ljude – Hopog, NJ: Baronz, 1993. (eng. P. Montana and B. Charnov, Management: A Streamlined Course for Students and Business People - Hauppauge, NY: Barron's, 1993).

A. Mulkahi, Policija Severne Irske: Sukob, legitimitet i reforma – Kulompton: Vilan, 2006. (eng. A. Mulcahy, Policing Northern Ireland: Conflict, Legitimacy and Reform - Cullompton: Willan, 2006).

T. Njubern, Razumevanje i kontrolisanje korupcije u policiji: Lekcije iz literature, serija istraživanja policije rad br. 10 – London: Istraživanje Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprava za razvoj i statistiku, 1999. (eng. T. Newburn, Understanding and Controlling Police Corruption: Lessons from the Literature, Police Research Series Paper No. 10 - London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 1999).

T. Njubern: „Razumevanje i sprečavanje korupcije u policiji “(eng. T. Newburn, ‘Understanding and Preventing Police Corruption’), 1999. godine, dostupno na <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/fprs110.pdf>.

T. Njubern, T. Vilijamson i A. Rajt (izdanja), Priručnik za sprovođenje krivične istrage – Kulompton: Vilan pablišing, 2007. (eng. T. Newburn, T. Williamson and A. Wright (eds), Handbook of Criminal Investigation - Cullompton: Willan Publishing, 2007).

T. Njubern (izdanje), Rad policije: Ključna literatura – Kulompton: Vilan, 2005. (eng. T. Newburn (ed.), Policing: Key Readings - Cullompton: Willan, 2005).

P. Neyroud i A. Bekli, Etika policije i ljudska prava – Kulompton: Vilan pablišing, 2001. (eng. P. Neyroud and A. Beckley, Policing Ethics and Human Rights - Cullompton: Willan Publishing, 2001).

M. Palmer: „Kontrolisanje korupcije “, iz P. Moir i H. Eijkman (izdanja), Policija Australije – Južni Melburn: Makmilan, 1992. (eng. M. Palmer, ‘Controlling Corruption’, in P. Moir and H. Eijkman (eds), Policing Australia - South Melbourne: Macmillan, 1992).

P. Pariente: „Profesionalne vrednosti: izvor za nadzor policijskih aktivnosti? “ – IHESI: Žurnal unutrašnje bezbednosti, 1994. (fr. P. Parienté, ‘Les valeurs professionnelles: une ressource pour l’encadrement de l’activité policière?’ - IHESI: Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, 1994).

H. Pepinski: „Uvod “, iz M. Brazvel, B. R. Makarti i B. Dž. Makarti (izdanja), Pravda, kriminal i etika – Sinsinati, OH: Anderson pablišing, 1991. (eng. H. Pepinsky, ‘Introduction’, in M. Braswell, B. R. McCarthy and B. J. McCarthy (eds), Justice, Crime & Ethics - Cincinnati, OH: Anderson Publishing, 1991).

T. Peters i R. Vatterman, Tragajući za izuzetnošću – Njujork: Harper i Rou, 1982. (eng. T. Peters and R. Waterman, In Search of Excellence - New York: Harper & Row, 1982).

P. Ponsers, S. Tanž i L. Van Otriv (izdanja), Uvid u policiju – Brisel: Bruilan – Kriminalistička škola Leon Kurvil, 2009. (fr. P. Ponsaers, C. Tange and L. Van Otrive (eds), Regards sur la police/Insights on Police - Brussels: Bruylant – École des sciences criminologiques Léon Courvil, 2009).

T. Prencler, Korupcija u policiji: Sprečavanje neprimerenog postupanja i očuvanje integriteta – Boca Raton, FL: CRC pres, 2009. (eng. T. Prenzler, Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity - Boca Raton, FL: CRC Press, 2009).

T. Prenzler i K. Bonken, Testiranje integriteta policije u Australiji – London: Sejdž publikejšn, 2001. (eng. T. Prenzler and C. Bonken, *Police Integrity Testing in Australia* -London: Sage Publications, 2001).

M. Panč, Korupcija u policiji: Odstupanje od standarda postupanja, odgovornost i reforme u radu policije – Kulompton: Vilan, 2009. (eng. M. Punch, *Police Corruption: Deviance, Accountability and Reform in Policing* - Cullompton: Willan, 2009).

M. Panč, Nedolično postupanje: Socijalna konstrukcija odstupanja od standarda postupanja i kontrole u policiji – London: Travistok, 1985. (eng. M. Punch, *Conduct Unbecoming: The Social Construction of Police Deviance and Control* - London: Tavistock, 1985).

M. Panč: „Trula burad: Sistemsko poreklo korupcije ”, iz E.V. Kaltof (izdanja), *Strategije za kontrolu korupcije u policiji* – Arnhem: Huda Kints, 1994. (eng. M. Punch, 'Rotten Barrels: Systemic Origins of Corruption', in E. W. Kalthoff (ed.), *Strategieen voor corruptie-beheersing bij de politie* - Arnhem: Gouda Quint, 1994).

P. Kvinton i Dž. Miler, Podsticanje etičkog rada policije: Pregled nalaza o novim procedurama koje se odnose na neprimereno postupanje i korupciju u policiji – London: Istraživanje Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprava za razvoj i statistiku, 2003. (eng. P. Quinton and J. Miller, *Promoting Ethical Policing: Summary Findings of Research on New Misconduct Procedures and Policing Corruption* - London: Home Office Research Development and Statistics Directorate, 2003).

R. V. Revans, Poreklo i razvoj aktivnog učenja – Bromli: Čartvel-Brat, 1982. (eng. R. W. Revans, *The Origin and Growth of Action Learning* - Bromley: Chartwell-Bratt, 1982).

A. Robertson: „Reforme policije u Rusiji”, iz M. Kaparini i O. Marinin (izdanja), *Transformisanje policije u Centralnoj i Istočnoj Evropi: Proces i napredak* – Munster: Lit Verlag, 2004. (eng. A. Robertson, 'Police Reform in Russia', in M. Caparini and O. Marenin (eds), *Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress* - Munster: Lit Verlag, 2004).

S. P. Robins, Suština organizacionog pomašanja – Aper Sedl River, NDž: Prentis Hol, 1997. (eng. S. P. Robbins, *Essentials of Organizational Behavior* - Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1997).

Dž. Robak i T. Barker: „Tipologija korupcije u policiji ”, iz R. Ejkers i I. Sagarin (izdanja), *Prevenција kriminala i društvena kontrola* – Njujork: Preger, 1974. (eng. J. Roebuck and T. Barker, 'A Typology of Police Corruption', in R. Akers and E. Sagarin (eds), *Crime Prevention and Social Control* - New York: Praeger, 1974).

R. Rajner, Politika policije – London: Harvester Vitšef, 1992. (eng. R. Reiner, *The Politics of the Police* - London: Harvester Wheatsheaf, 1992).

B. Rasel, Vlast i pojedinac – Kvebek: Pres de l universite Laval, 2005. (fr. B. Russell, *L'autorité et l'individu* - Quebec City: Presses de l'Université Laval, 2005).

I. Sampford i Dž. Dž. Čarls: „Merenje korupcije ” – Zakon, etika i upravljanje – Alderšot: Ešgejt, 2006. (eng. I. Sampford and J. G. Charles, 'Measuring Corruption' – Law, Ethics and Governance - Aldershot: Ashgate, 2006).

E. H. Šejn, Organizaciona kultura i rukovođenje: Dinamičan pogled, drugo izdanje – San Francisko, KA: Džosi-Bas, 1992. (eng. E. H. Schein, Organizational Culture and Leadership: A Dynamic View, 2nd ed. - San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1992).

E. Šur, Zločini bez žrtava: Odstupanje od standarda postupanja i javna politika – Inglvud Klifs, NDž: Prentis Hol, 1965. (E. Schur, Crimes Without Victims: Deviant Behavior and Public Policy - Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965).

P. Sendž, Peta disciplina: Veština i praksa organizacije koja uči – Njujork: Dabldej senturi biznis, 1990. (eng. P. Senge, The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization - New York: Doubleday Century Business, 1990).

L. Šeli: „Rad policije u postsocijalizmu: Ograničenja institucionalnih promena“, iz R. I. Mobaj (izdanje), Rad policije u svetu: Pitanja dvadeset i prvog veka – London: Juniversiti koledž London pres, 1999. (eng. L. Shelley, 'Post-Socialist Policing: Limitations on Institutional Change', in R. I. Mawby (ed.), Policing Across the World: Issues for the Twenty-first Century - London: University College of London Press, 1999).

L. V. Šerman: „Tri modela organizacione korupcije u organima društvene kontrole“, Društveni problem 27, br. 4 (1980.): 478–491; i Studija etike u kriminologiji i nastavni planovi krivičnog prava – Čikago, IL: Zajednička komisija za kriminologiju i obrazovanje i standarde krivičnog prava, 1981. (eng. L. W. Sherman, 'Three Models of Organizational Corruption in Agencies of Social Control', Social Problems 27, no. 4 (1980): 478–491; and The Study of Ethics in Criminology and the Criminal Justice Curricula - Chicago, IL: Joint Commission of Criminology and Criminal Justice Education and Standards, 1981).

L. V. Šerman, Skandal i reforme: Kontrolisanje korupcije u policiji – Los Anđeles i Berkli, KA: Juniversiti ov Kalifornija pres, 1978. (eng. L.W. Sherman, Scandal and Reform: Controlling Police Corruption - Los Angeles and Berkeley, CA: University of California Press, 1978).

Dž. Skolnik, Pravda bez suđenja: Sprovođenje zakona u demokratskom društvu – Njujork: Vajli, 1966. (eng. J. Skolnick, Justice Without Trial: Law Enforcement in a Democratic Society - New York: Wiley, 1966).

B. I. Spektor, Pregovori za mir uz očuvanje integriteta: Antikorupcijske strategije u postkonfliktnim zemljama – Potomak, MD: Centar za analizu pregovora, 2008. (eng. B. I. Spector, Negotiating Peace with Integrity: Anticorruption Strategies in Post Conflict Societies - Potomac, MD: Center for Negotiation Analysis, 2008).

V. Tanzi: „Korupcija, vladine aktivnosti i tržište“, rad MMF-a WP/94/99 – Vašington, DC: MMF, 1994. godine; i „Korupcija u svetu: Uzroci, posledice, obim i lek“, rad MMF-a WP/98/63 – Vašington, DC: MMF, 1998. (eng. V. Tanzi, 'Corruption, Government Activities, and Markets', IMF Working Paper WP/94/99 - Washington, DC: IMF, 1994; and 'Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures', IMF Working Paper WP/98/63 - Washington, DC: IMF, 1998).

P. V. Tapan, Kriminal, pravda i kazna – Njujork: Mekgrou-Hil, 1960. (eng. P. W. Tappan, Crime, Justice and Correction - New York: McGraw-Hill, 1960).

M. Tomas: „Tumačenje policije. Ispitivanje fiktivnih prikaza policije”, neobjavljena disertacija, Univerzitet Portsmouth instituta kriminalističkih studija (eng. M. Thomas, 'Reading the Police. Examining Fictional Representations of the Police', unpublished dissertation, University of Portsmouth Institute of Criminal Justice Studies) (2008.).

Transparensi Internešnal: „Vodič za antikorupciju na jednostavnom jeziku”, 2009. (eng. Transparency International, 'The Anti-corruption Plain Language Guide', 2009), dostupno na www.transparency.am/misc_docs/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf.

Transparensi Internešnal, TI Izvor, izdanje, Dž. Poup – Berlin: TI, 1996. godine (eng. Transparency International, The TI Sourcebook, ed. J. Pope - Berlin: TI, 1996).

Transparensi Internešnal: „Iskustva ljudi koja se odnosi na korupciju: Barometar globalne korupcije 2009.” (eng. Transparency International, 'People's Experience of Corruption: Global Corruption Barometer 2009' - Berlin: Transparency International, 2009).

Transparensi Internešnal, Izgrađivanje integriteta i borba protiv korupcije – London: Transparensi Internešnal, 2011. (eng. Transparency International, Building Integrity and Countering Corruption - London: Transparency International, 2011).

Ujedinjene Nacije: „Konvencija UN-a o borbi protiv korupcije” – Njujork: Ujedinjene Nacije, 2003. (eng. United Nations, 'UN Convention Against Corruption' - New York: United Nations, 2003).

E. B. Tajlor, Primitivna kultura – Njujork: Harper Torčbuks, 1958 [1871] (eng. E. B. Tylor, Primitive Culture - New York: Harper Torchbooks, 1958 [1871]).

UNDP: „Korupcija i dobro rukovođenje: Diskusija 3” – Njujork, UNDP, 1997. (eng. UNDP, 'Corruption and Good Governance: Discussion Paper 3' - New York, UNDP, 1997).

Ministarstvo pravde SAD-a: „Principi za podsticanje razvoja integriteta” (eng. US Department of Justice, 'Principles for Promoting Police Integrity') (2001.), dostupno na www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojp/186189.pdf.

Državna računovodstvena služba SAD-a: „Rukovođenje unutrašnjom kontrolom i instrumenti evaluacije” – Vašington, DC: US GAO, 2001. (eng. US General Accounting Office, 'Internal Control Management and Evaluation Tool' - Washington, DC: US GAO, 2001).

Dž. M. Von i M. A. Hog, Uvod u socijalnu psihologiju – Frenč Forest, NSV: Person Edžukejšn, 2002. (eng. G. M. Vaughan and M. A. Hogg, Introduction to Social Psychology - French Forest, NSW: Pearson Education, 2002).

H. V. Volberda, Građenje fleksibilne firme: Kako ostati konkurentan – Oksford: Oksford juniversiti pres, 1998. (eng. H. W. Volberda, Building the Flexible Firm: How to Remain Competitive - Oxford: Oxford University Press, 1998).

V. Vrum, Rad i motivacija – Njujork: Vajli, 1964. (eng. V. Vroom, Work and Motivation - New York: Wiley, 1964).

D. M. Voker, Oksfordski priručnik za tumačenje zakona – Oksford: Klarendon pres, 1980. (eng. D. M. Walker, The Oxford Companion to Law - Oxford: Clarendon Press, 1980).

Dž. Volis, Dž. Hant i K. Ričards: „Odnos između organizacione kulture, organizacione klime i vrednosti rukovođenja”, Međunarodni časopis o rukovođenju u javnom sektoru 12, br. 7(1999.): 54–56 (eng. J. Wallace, J. Hunt and C. Richards, 'The Relationship between Organisational Culture, Organisational Climate and Managerial Values', International Journal of Public Sector Management 12, no. 7 (1999): 54–56).

R. Vard i R. Mekkormak (izdanja), Rešavanje problema korupcije: Međunarodne perspektive – Čikago, IL: Kancelarija međunarodnog krivičnog pravosuđa, 1987. (eng. R. Ward and R. McCormac (eds), Managing Police Corruption: International Perspectives - Chicago, IL: Office of International Criminal Justice, 1987).

R. Vaserman i M. Mur: „Vrednosti u radu policije, Razmatranja o radu policije”, 8 – Vašington, DC: Nacionalni pravni institut, 1988. (eng. R. Wasserman and M. Moor, 'Values in Policing, Perspectives on Policing', 8 - Washington, DC: National Institute of Justice, 1988).

M. Veber, Teorija socijalne i ekonomske organizacije, prevod A. M. Henderson i T. Parsons – Njujork: Fri pres, 1947. (eng. M. Weber, The Theory of Social and Economic Organization, trans. A. M. Henderson and T. Parsons - New York: Free Press, 1947).

R. Vejcer, Napad na rad policije: Etnički sukobi i odnosi policije i zajednice u Severnoj Irskoj – Albani, NJ: Državni univerzitet u Njujorku, 1995. (eng. R. Weitzer, Policing under Fire: Ethnic Conflict and Police Community Relations in Northern Ireland - Albany, NY: State University of New York, 1995).

D. S. Vejs i V. Molinaro, Raskoraci u rukovođenju – Toronto, ON: Džon Vajli i sinovi, 2005. (eng. D. S. Weiss and V. Molinaro, The Leadership Gap - Toronto, ON: John Wiley & Sons, 2005).

Dž. K. Vilson, Varijiteti postupanja u policiji – Kembridž, MA: Harvard juniversiti pres, 1969. (eng. J. Q. Wilson, Varieties of Police Behavior - Cambridge, MA: Harvard University Press, 1969).

Vestova Enciklopedija američkog zakona, drugo izdanje – Njujork: Gejl grupa, 2008. (eng. West's Encyclopedia of American Law, 2nd ed. - New York: Gale Group, 2008).

Dž. Vilson, Varijiteti postupanja u policiji: Održavanje reda i mira u osam zajednica – Kembridž, MA: Harvard juniversiti pres, 1968. (eng. J. Wilson, Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities - Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968).

Dž. A. Vinters: „Kriminalni dug”, iz Dž. R. Pinkus i Dž. A. Vinters (izdanja), Obnavljanje Svetske banke – Itaka, NJ: Kornel juniversiti pres, 2002. (eng. J. A. Winters, 'Criminal Debt', in J. R. Pincus and J. A. Winters (eds), Reinventing the World Bank - Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002).

Svetska banka: „Poreklo korupcije u zemljama u tranziciji” (eng. World Bank, 'The Origins of Corruption in Transition Countries'), dostupno na <http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/Anticorruption3/chapter3.pdf>.

Novinski članci

M. S. Alam: „Anatomija korupcije: Pristup političkoj ekonomiji u nerazvijenim zemljama“, Američki časopis o ekonomiji i sociologiji 48, br. 4 (1989.): 441–456 (eng. M. S. Alam, 'Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment', American Journal of Economics and Sociology 48, no. 4 (1989): 441–456.)

K. Alderfer: „Empirijski test nove teorije o ljudskim potrebama“. Organizaciono ponašanje i izvođenje 4 (1969.): 142–175 (eng. C. Alderfer, 'An Empirical Test of a New Theory of Human Needs', Organizational Behavior and Human Performance 4 (1969): 142–175.)

B. E. Ašfort i V. Anand: „Normalizacija korupcije u organizacijama“, istraživanje o ponašanju u okviru organizacije 25 (2003.): 1–52 (eng. B. E. Ashforth and V. Anand, 'The Normalization of Corruption in Organizations', Research in Organizational Behavior 25 (2003): 1–52).

M. S. Bokas i Dž. P. Nier: „Da li nezakonito korporativno ponašanje može da se predvidi? Analiza događaja“, časopis Akademije za menadžment 34 (1991.): 9–369 (eng. M. S. Baucus and J. P. Near, 'Can Illegal Corporate Behavior Be Predicted? An Event History Analysis', Academy of Management Journal 34 (1991): 9–369).

D. H. Bejli: „Uticaj korupcije na narode u zemljama u razvoju“, tromesečnik Zapadnih političkih nauka 19, br. 4 (1966): 719–732; i Demokratizacije policije u inostranstvu: Šta i kako uraditi – Vašington, DC: Državni pravni institut, 2001. (eng. D. H. Bayley, 'The Effects of Corruption in a Developing Nation', Western Political Science Quarterly 19, no. 4 (1966): 719–732; and Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It - Washington, DC: National Institute of Justice, 2001).

A. Bek i J. Kistjakova: „Kriminal i rad policije u društvima nakon Sovjetskog saveza: Premošćavanje podele policija/javnost“, Rad policije i društvo 12, br. 2 (2002): 123–137 (eng. A. Beck and Y. Chistyakova, 'Crime and Policing in Post-Soviet Societies: Bridging the Police/Public Divide', Policing and Society 12, no. 2 (2002): 123–137).

L. Bižan i A. Lakroa (izdanja): „Rad u krizi“, Javna etika 11, br. 2 (2009): 5–6 (fr. L. Bégin and A. Lacroix (eds), 'Le travail en crise', Éthique publique 11, no. 2 (2009): 5–6).

D. Dž. Bras, K. D. Baterfild i B. K. Skagz: „Odnosi i neetičko postupanje: Razmatranje na osnovu društvene mreže“, Pregled Akademije za menadžment 23 (1998.): 14–31 (eng. D. J. Brass, K. D. Butterfield and B. C. Skaggs, 'Relationships and Unethical Behavior: A Social Network Perspective', Academy of Management Review 23 (1998): 14–31).

Dž. Čen: „Menjanje policijske culture“, Britanski časopis o kriminologiji 1 (1996.): 109–134 (eng. J. Chan, 'Changing Police Culture', British Journal of Criminology 1 (1996): 109–134).

Dž. B. Kaninghem i T. Eberle: „Vodič za obogaćivanje i obnavljanje posla“, Kadrovi 67 (1990.): 56–61 (eng. J. B. Cunningham and T. Eberle, 'A Guide to Job Enrichment and Redesign', Personnel 67 (1990): 56–61).

Dejli Telegraf: „Halford istraga“, Dejli Telegraf, 22. juli 1992. godine 1 (eng. Daily Telegraph, 'The Halford Inquiry', Daily Telegraph, 22 July 1992: 1).

M. Dejvis: „Procvat etike: Šta i kako”, pregled u *Sentencijalu* 34 (1990.): 163–186; i „Razmišljati kao inženjer: Uloga kodeksa etike u praktičnom delovanju u okviru profesije”, *Filozofija i javni poslovi* 20, br. 2 (1991.): 140–161 (eng. M. Davis, ‘The Ethics Boom: What and Why’, *Centennial Review* 34 (1990): 163–186; and ‘Thinking Like an Engineer: The Place of a Code of Ethics in the Practice of a Profession’, *Philosophy & Public Affairs* 20, no. 2 (1991): 140–161).

M. Dejvis: „Razmišljati kao inženjer: Uloga kodeksa etike u praktičnom delovanju u okviru profesije”, *Filozofija i javni poslovi* 20, br. 2 (1991.): 140–161 (eng. M. Davis, ‘Thinking Like an Engineer: The Place of a Code of Ethics in the Practice of a Profession’, *Philosophy & Public Affairs* 20, no. 2 (1991): 140–161).

B. Dumejn: „Stvaranje nove kulture u kompaniji”, *Fortuna*, 15. januar 1990. godine: 127–131 (eng. B. Dumaine, ‘Creating a New Company Culture’, *Fortune*, 15 January 1990: 127–131).

Dž. Elison: „Plan za demokratski rad policije bilo gde u svetu? Reforme u policiji, politička tranzicija, i rešavanje sukoba u Severnoj Irskoj”, *tromesečnik policije* 10, br. 3 (2007.): 243–269 (eng. G. Ellison, ‘A Blueprint for Democratic Policing Anywhere in the World? Police Reform, Political Transition, and Conflict Resolution in Northern Ireland’, *Police Quarterly* 10, no. 3 (2007): 243–269).

R. Fransis i A. Armstrong: „Pitanja i smernice u istraživanju etike”, *časopis Biznis systems (poslovni sistemi), Rukovođenje i etika* 3, br. 3 (2006.): 33–39 (eng. R. Francis and A. Armstrong, ‘Issues and Guidance in Research Ethics’, *Journal of Business Systems, Governance and Ethics* 3, no. 3 (2006): 33–39).

Dž. R. Hekman i Dž. R. Oldham: „Razvoj dijagnostičkog ispitivanja poslova”, *časopis primenjene psihologije* 60 (1975.): 159–170 (eng. J. R. Hackman and G. R. Oldham, ‘Development of the Job Diagnostic Survey’, *Journal of Applied Psychology* 60 (1975): 159–170).

E. Harč: „Akumulatori i demokrate: Borba sa državnom korupcijom u Africi”, *časopis Modernih afričkih studija* 31, br. 1 (1993.): 31–48 (eng. E. Harch, ‘Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa’, *Journal of Modern African Studies* 31, no. 1 (1993): 31–48).

M. M. Helms, L. P. Etkin i D. Dž. Moris: „Tačka gledišta: Rizik od kompromitovanja informacija i pristupi u sprečavanju te pojave”, *časopis Strateških informacionih sistema* 9 (2000.): 5–15 (eng. M. M. Helms, L. P. Etkin and D. J. Morris, ‘Viewpoint: The Risk of Information Compromise and Approaches to Prevention’, *Journal of Strategic Information Systems* 9 (2000): 5–15).

T. M. Džounz i L. V. Rajan: „Veza između etičkog prosuđivanja i delovanja u organizaciji: Pristup moralnog odobravanja”, *Organizejšn Sajens* 8 (1997.): 6–63 (eng. T. M. Jones and L. V. Ryan, ‘The Link between Ethical Judgement and Action in Organizations: A Moral Approbation Approach’, *Organization Science* 8 (1997): 6–63).

V. Kampfer: „Izveštaj: Smrtni slučajevi u policiji širom SAD-a”, *Nju Hejven registar*, 30. decembar 2009. godine: 1 (eng. W. Kaempfer, ‘Report: Police Deaths Fall Across US’, *New Haven Register*, 30 December 2009: 1).

S. Karsted i Ž. Lafri: „Demokratija, kriminal i Pravda”, *anali Američke akademije političkih i društvenih nauka* 605 (2006.): 6–23 (eng. S. Karstedt and G. LaFree, ‘Democracy, Crime, and Justice’, *Annals of American Academy of Political and Social Science* 605 (2006): 6–23).

Dž. A. Kečičian i T. V. Karasik: „Križa u Azerbejdžanu: Kako klanovi utiču na politiku nove republike”, *Politike Bliskog Istoka* 4 nos 1/2 (1995.): 57–71 (eng. J. A. Kechichian and T. W. Karasik, 'The Crisis in Azerbaijan: How Clans Influence the Politics of an Emerging Republic', *Middle East Policy* 4, nos 1/2 (1995): 57–71).

B. F. Kingšot i Dž. Prinslu: „Etika u radu policije”, *Fronimon* (časopis Južnoafričkog društva za grčku filosofiju i društvene nauke) 5, no. 1 (2004): 49–70; i „Univerzalnost kulture u policiji”, *Acta Criminologica – Južnoadrički časopis o kriminologiji* 17, br. 1 (2004.): 1–16 (eng. B. F. Kingshott and J. Prinsloo, 'Ethics in Policing', *Phronimon* (Journal of the South African Society for Greek Philosophy and the Humanities) 5, no. 1 (2004): 49–70; and 'The Universality of the Police Culture', *Acta Criminologica – South African Journal of Criminology* 17, no. 1 (2004): 1–16).

B. F. Kingšot: „Kulturna etika i kultura kantine u policiji”, *Istraživanje i rukovođenje u policiji* 3, br. 3 (1999.): 27–43 (eng. B. F. Kingshott, 'Cultural Ethics and Police Canteen Culture', *Police Research & Management* 3, no. 3 (1999): 27–43).

B. F. Kingšot: „Potreba za među-organskim pristupom u radu policije”, časopis za policiju LXVII, br. 3 (1994.): 198–208; „Etika: Moralna dilema”, časopis za policiju april (1996.): 163–166; „Kulturna etika i kultura kantine u policiji”, *Istraživanje i rukovođenje u policiji* 3 br. 3 (1999.): 27–43; „Ka višim standardima”, *Rol Kol o etici* 6, br. 1 (1999.): 2–4 (eng. B. F. Kingshott, 'The Need for the Inter-agency Approach to Policing', *Police Journal* LXVII, no. 3 (1994): 198–208; 'Ethics: A Moral Dilemma', *Police Journal* April (1996): 163–166; 'Cultural Ethics and Police Canteen Culture', *Police Research & Management* 3 no. 3 (1999): 27–43; 'To a Higher Standard', *Ethics Roll Call* 6, no. 1 (1999): 2–4).

Dž. Mejson: „Uzbunjivači su žrtve”, policijski pregled, 3. decembar 1993. (eng. G. Mason, 'Whistleblowers Are Victims', *Police Review*, 3 December 1993).

D. Možarde: „Profesionalna kultura policije”, *Francuski sociološki pregled* XXXV, br. 3 (1994.): 393–411 (fr. D. Monjardet, 'La culture professionnelle des policiers', *Revue Française de Sociologie* XXXV, no. 3 (1994): 393–411).

K. Koč: „Nova nauka o promenama”, *magazine CIO*, 15. septembar 2006. godine: 54–56 (eng. C. Koch, 'The New Science of Change', *CIO Magazine*, 15 September 2006: 54–56), dostupno na www.cio.com/archive/091506/change.html.

A. Lakroa: „Etička dimenzija organizacije rada”, *Etika javnosti* 11, br. 2 (2009.): 139–146 (fr. A. Lacroix, 'La dimension éthique de l'organisation du travail', *Éthique publique* 11, no. 2 (2009): 139–146).

P. R. Lejn i A. Tornel: „Moć, razvoj i efekat pohlepe”, časopis o ekonomskom razvoju 1(1996.): 213–241 (eng. P. R. Lane and A. Tornell, 'Power, Growth, and the Voracity Effect', *Journal of Economic Growth* 1 (1996): 213–241).

N. H. Lef: „Ekonomski razvoj kroz birokratsku korupciju”, *Američki bihejvioralni naučni časopis* 8, br. 3 (1964.): 8–14 (eng. N. H. Leff, 'Economic Development through Bureaucratic Corruption', *American Behavioral Scientist* 8, no. 3 (1964): 8–14).

O. Marenin: „Građenje globalnih policijskih studija policije o zajednici”, *tromesečnika policije* 8 (2005.): 99–136 (eng. O. Marenin, 'Building a Global Police Studies Community', *Police Quarterly* 8 (2005): 99–136).

M. Marks: „Transformisanje policijskih organizacija iznutra: Policijske disidentne grupe u Južnoj Africi“, Britanski časopis o kriminologiji 40 (2000.): 557–573 (eng. M. Marks, 'Transforming Police Organisations from Within: Police Dissident Groupings in South Africa', *British Journal of Criminology* 40 (2000): 557–573).

D. Mesij: „Zašto mi i zašto? Zapažanja o podučavanju etike u policiji“, policijske studije 16, br. 3 (1993.): 77–83 (eng. D. Massey, 'Why Us and Why? Some Reflections on Teaching Ethics to Police', *Police Studies* 16, no. 3 (1993): 77–83.)

Dž. M. Mbaku: „Birokratske korupcija kao ponašanje usled traženja načina za plaćanje stanarine“, Konjunkturpolitik 38, br. 4 (1992.): 247–265 (eng. J. M. Mbaku, 'Bureaucratic Corruption as Rent-Seeking Behavior', *Konjunkturpolitik* 38, no. 4 (1992): 247–265.)

Dž. P. Nier i dr.: „Objašnjenje procesa uzbunjivanja – Predlozi teorije moći i teorije pravde“, Organizacijski časopis 4, br. 3 (1993.): 392–411 (eng. J. P. Near et al., 'Explaining the Whistle-Blowing Process – Suggestions from Power Theory and Justice Theory', *Organisation Science* 4, no. 3 (1993): 392–411).

R. P. Nilsen: „Korupcijske mreže i implikacije po etičku reform“, časopis o poslovnoj etici 42 (2003.): 125–149 (eng. R. P. Nielsen, 'Corruption Networks and Implications for Ethical Corruption Reform', *Journal of Business Ethics* 42 (2003): 125–149.)

Dž. S. Naj: „Korupcija i politički razvoj: Kost – benefit analiza“, pregled Američkih političkih nauka 61, br. 2 (1967.): 417–427 (eng. J. S. Nye, 'Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis', *American Political Science Review* 61, no. 2 (1967): 417–427.)

Dž. Pinto, K. R. Liana i F. K. Pil: „Korumpirane organizacije ili organizacije korumpiranih pojedinaca? Dve vrste korupcije na nivou organizacije“, pregled Akademije za menadžment 33, br. 3 (2008.): 685–709 (eng. J. Pinto, C. R. Leana and F. K. Pil, 'Corrupt Organizations or Organizations of Corrupt Individuals? Two Types of Organizational-level Corruption', *Academy of Management Review* 33, no. 3 (2008): 685–709.)

R. Rajner: „Mnogo niži pijadestal“, policija 7 (1991.): 225–245 (eng. R. Reiner, 'A Much Lower Pedestal', *Policing* 7 (1991): 225–245)

Pregled etike javnosti: „Etika policije, vojske i zatvora“, pregled etike javnosti 2, br. 1 – 2000. (fr. *Revue éthique publique*, 'Éthique policière, militaire et pénitentiaire', *Revue éthique publique* 2, no. 1 - 2000).

Dž. B. Robak i T. Barker: „Tipologija korupcije u policiji“, društveni problemi 21 (1974.): 423–437 (eng. J. B. Roebuck and T. Barker, 'A Typology of Police Corruption', *Social Problems* 21 (1974): 423–437.)

Dž. Rotšild i T. D. Mid: „Razotkrivanje uzbunjivača i osveta rukovodilaca“, rad i zanimanja 26, br. 1 (1999.): 107–128 (eng. J. Rothschild and T. D. Miethe, 'Whistle-Blower Disclosures and Management Retaliation', *Work and Occupations* 26, no. 1 (1999): 107–128.)

B. Dž. Rajan: „Šta policija treba da uradi: Upoređivanje očekivanja od rada policije usmerenog na zajednicu u Srbiji“, rad policije i društvo 17, br. 1 (2007.): 1–20 (eng. B. J. Ryan, 'What the Police Are Supposed to Do: Contrasting Expectations of Community Policing in Serbia', *Policing and Society* 17, no. 1 (2007): 1–20.)

- T. Sejd i D. Brus: „U i izvan granica korupcije u policiji“, pregled o bezbednosti u Africi 7, br. 2 (1998.): 3–21 (eng. T. Sayed and D. Bruce, 'Inside and Outside the Boundaries of Police Corruption', *African Security Review* 7, no. 2 (1998): 3–21.)
- E. H. Šejn: „Organizaciona socijalizacija i profesija menadžera“, pregled o industrijskom menadžmentu 9 (1968.): 1–15 (eng. E. H. Schein, 'Organizational Socialization and the Profession of Management', *Industrial Management Review* 9 (1968): 1–15.)
- D. Sera: „Empirijske odrednice korupcije: Analiza osetljivosti“, časopis Izbor javnosti 126, nos 1/2 (2006.): 225–256 (eng. D. Serra, 'Empirical Determinants of Corruption: A Sensitivity Analysis', *Journal of Public Choice* 126, nos 1/2 (2006): 225–256.)
- K. Šering: „Transformisanje kulture u policiji: Zapažanja iz Južne Afrike“, Australijski i novozelandski časopis o kriminologiji, specijalno izdanje (1995.): 54–61. Dž. Skinner: „Donošenje zakona za promenu culture“, međunarodni časopis o rukovođenju u javnom sektoru 13, br. 6 (2000.): 540–548 (eng. C. Shearing, 'Transforming the Culture of Policing: Thoughts from South Africa', *Australian and New Zealand Journal of Criminology, Special Issue* (1995): 54–61. J. Skinner, 'Legislating for Cultural Change', *International Journal of Public Sector Management* 13, no. 6 (2000): 540–548.)
- E. R. Stodard: „Neformalni kodeks“ odstupanja od standarda postupanja u policiji: Grupni pristup „krivičnim delima plavih uniformi“, časopis o krivičnom zakonu, kriminologiji i političkim naukama 59 (1968.): 201–213 (eng. E. R. Stoddard, 'The "Informal Code" of Police Deviancy: A Group Approach to "Blue Coat Crime"', *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science* 59 (1968): 201–213.)
- Dž. Tirol: „Teorija o kolektivnom ugledu (sa posledicama na opstajanje korupcije i na kvalitet firme)“, pregled ekonomskih studija 63 (1996.): 1–22 (eng. J. Tirole, 'A Theory of Collective Reputations (with Applications to Persistence of Corruption and to Firm Quality)', *Review of Economic Studies* 63 (1996): 1–22.)
- S. A. Touk: „Korupcija, institucije i ekonomski razvoj“, oksfordski pregled ekonomske politike 25, br. 2 (2009.): 271–329 (eng. S. A. Toke, 'Corruption, Institutions, and Economic Development', *Oxford Review of Economic Policy* 25, no. 2 (2009): 271–329.)
- T. Ajs: „Politizacija uzbunjivača: Studija slučaja“, poslovna etika: evropski pregled 9, br. 4 (2000): 259–267 (eng. T. Uys, 'The Politicisation of Whistleblowers: A Case Study', *Business Ethics: A European Review* 9, no. 4 (2000): 259–267.)
- Dž. Volas, Dž. Hant i K. Ričards: „Odnos između organizacione kulture, organizacione klime i važećih vrednosti rukovođenja“, međunarodni časopis o rukovođenju u javnom sektoru 12, br. 7 (1999.): 54–56 (eng. J. Wallace, J. Hunt and C. Richards, 'The Relationship between Organisational Culture, Organisational Climate and Managerial Values', *International Journal of Public Sector Management* 12, no. 7 (1999): 54–56.)
- D. E. Voren: „Konstruktivno i destruktivno odstupanje od standarda postupanja“, pregled Akademije za menadžment 28, br. 4 (2003.): 622–632 (eng. D. E. Warren, 'Constructive and Destructive Deviance in Organizations', *Academy of Management Review* 28, no. 4 (2003): 622–632.)

Dž. R. Viver: „Vrline u organizaciji: Moralni identitet kao osnov za moralni organ“, organizacione studije 27, br. 3 (2006.): 341–368 (eng. G. R. Weaver, 'Virtues in Organizations: Moral Identity as a Foundation for Moral Agency', *Organizational Studies* 27, no. 3 (2006): 341–368.)

H. H. Verlin: „Posledice korupcije: Iskustvo Ganajana“, tromesečnik Političke nauke 88, br. 1 (1973.): 71–85 (eng. H. H. Werlin, 'The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience', *Political Science Quarterly* 88, no. 1 (1973): 71–85.)

Dž. K. Vilson i Dž. Keling: „Policija i bezbednost susedstva: Polomljeni prozori“, mesečnik Atlantik, mart 1982. godine: 29–38 (eng. J. Q. Wilson and G. Kelling, 'The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows', *Atlantic Monthly*, March 1982: 29–38.)

Organizacije

Amnesti Internešnal – prvobitno britanska organizacija, a sada globalna (eng. Amnesty International - originally a British organisation, now global): www.amnesty.org

Centar za antikoruptionske resurse (eng. Anti Corruption Resource Centre): www.u4.no

Azijska razvojna banka (eng. Asian Development Bank): www.adb.org/Integrity/links.asp

Australijska komisija za očuvanje integriteta organa za sprovođenje zakona (eng. Australian Commission for Law Enforcement Integrity): www.aclei.gov.au/ and www.aph.gov.au/Senate/committee/aclei_ctte/index.htm

Kanadska međunarodna razvojna agencija (eng. Canadian International Development Agency): www.impactalliance.org

Komisija za tužbe javnosti protiv Kraljevske konjičke policije u Kanadi (eng. Commission for Public Complaints against the RCMP, Canada): www.cpc-cpp.gc.ca

Komisija za borbu protiv korupcije u policiji, Njujork, SAD (eng. Commission to Combat Police Corruption, New York, USA): www.nyc.gov/html/ccpc/html/home/home.shtml

Odbor za sponzorisane organizacije Tredveje komisije (eng. Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission): www.coso.org

Savet Evrope (eng. Council of Europe - CoE): www.coe.org

Komisija za istragu kriminala i neprimerenog postupanja, Kvinslend, Australija (eng. Crime and Misconduct Commission, Queensland, Australia): www.cmc.qld.gov.au/asp/index.asp

Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije u Hong Kongu (eng. Hong Kong Independent Commission Against Corruption): www.icac.org.hk/en/home/index.html

Hjuman Rajts Voč – ogranci u nekoliko zemalja (eng. Human Rights Watch - branches in several countries):
www.hrw.org

Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije (eng. Independent Commission Against Corruption):
www.icac.org.hk/en/home/index.html

Nezavisna Uprava za tužbe, Južna Afrika (eng. Independent Complaints Directorate, South Africa):
www.icd.gov.za

Nezavisna komisija za tužbe protiv policije, UK (eng. Independent Police Complaints Commission, UK):
www.ipcc.gov.uk

Kancelarija za očuvanje integriteta u policiji – Viktorija, Australija (eng. Office of Police Integrity - Victoria, Australia): www.opi.vic.gov.au

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj – OECD (eng. Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD): www.oecd.org

Komisija za očuvanje integriteta u policiji Nju Saut Velsa, Australija (eng. Police Integrity Commission of New South Wales, Australia): www.pic.nsw.gov.au/default.aspx

Policijski ombudsman za Severnu Irsku, UK (eng. Police Ombudsman for Northern Ireland, UK):
www.policeombudsman.org

Stalni odbor za nadzor policije - Comité P, Belgija (eng. Standing Police Monitoring Committee - Comité P, Belgium): www.comitep.be

Transparensi Internešnal, TI – međunarodna antikorupcijska organizacija sa sedištem u Nemačkoj (eng. Transparency International; TI - international anti-corruption organisation HQ Germany): www.transparency.org

Državna računovodstvena služba SAD-a (eng. United States General Accounting Office): www.gao.org

Agencija za međunarodni razvoj SAD-a; USAID – međunarodna agencija za pomoć SAD-a (eng. United States Agency for International Development; USAID - US international assistance agency): www.usaid.gov

Svetska banka (eng. World Bank): www.wb.org

Relevantni zakoni i zvanični izveštaji

Istražna komisija o mogućim nezakonitim aktivnostima i nezakonitom postupanju u policiji 1987. – 89., Kvinslend, Australija (eng. Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct 1987–89, Queensland, Australia), dostupno na www.cmc.qld.gov.au/asp/index.asp?pgid=10877.

KoE, Kodeksi ponašanja javnih zvaničnika – Preporuka (2000) 10 i memorandum sa objašnjenjima (eng. CoE, Codes of Conduct for Public Officials - Recommendation (2000) 10 and explanatory memorandum).

KoE Konvencije krivičnog i građanskog prava koje se odnose na korupciju (eng. CoE Criminal and Civil Law Conventions on Corruption): <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm> and <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

KoE Odbor ministara, Evropski kodeks policijske etike – Preporuka (2001.) 10 i memorandum sa objašnjenjima (eng. CoE Committee of Ministers, European Code of Police Ethics - Recommendation (2001) 10 and explanatory memorandum), 19. septembar 2001.

KoE Komesar za ljudska prava: „Mišljenje koje se odnosi na nezavisno i uspešno okončavanje tužbi protiv policije” – 2009. (eng. CoE Commissioner for Human Rights, 'Opinion concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police' -2009), dostupno na <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1417857&Site=CommDH>. UN-ov Kodeks ponašanja za službenike koji se bave sprovođenjem zakona – Odluka 34/169, 17. decembar 1979, Parlamentarna skupština (eng. UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials - Resolution 34/169, 17 December 1979, Parliamentary Assembly).

Ljudska prava i profesionalna etika, Priručnik za obuku Švajcarskog policijskog instituta – Nušatelj: Švajcarski policijski institut, 2009. (fr. Droits de l'homme et éthique professionnelle, Manuel de formation de l'Institut suisse de police - Neuchatel: Institut Suisse de Police, 2009).

Dž. Ficdžerald, Izveštaj istražne komisije u skladu sa naređenjima Saveta: Istražna komisija o mogućim nezakonitim aktivnostima i nezakonitom postupanju u policiji – Brizbejn: Vlada Kvinslenda, 1989. (eng. G. Fitzgerald, Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders in Council: Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct - Brisbane: Government of Queensland, 1989).

Nezavisna komisija za rad policije u Severnoj Irskoj: „Novi početak: Rad policije u Severnoj Irskoj – Izveštaj nezavisne komisije za rad policije u Severnoj Irskoj” (Patenov izveštaj) – Belfast: Nezavisna komisija za rad policije u Severnoj Irskoj, 1999. (eng. Independent Commission on Policing in Northern Ireland, 'A New Beginning: Policing in Northern Ireland – The Report of the Independent Commission on Policing in Northern Ireland' (Patten Report) - Belfast: Independent Commission on Policing in Northern Ireland, 1999).

Inter-američka konvencija protiv korupcije, Organizacija Američkih Država, 29. mart 1996. (eng. Inter-American Convention against Corruption, Organization of American States, 29 March 1996.)

Interpolova ekspertska grupa za borbu protiv korupcije: „Globalni standardi za borbu protiv korupcije u policijskim snagama/službama”, 70. generalna skupština, Budimpešta, 2001. (eng. Interpol Group of Experts on Corruption, 'Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services', 70th General Assembly, Budapest, 2001.)

Dž. Kenedi, Kraljevska komisija ispitala je da li je bilo koruptivnih ili kriminalnih aktivnosti počinjenih od strane ijednog zapadnoaustralijskog policijskog službenika – Finalni izveštaj, 2. knjiga – Pert: Vlada Zapadne Australije, 2004. (eng. G. Kennedy, Royal Commission into Whether There Has Been Corrupt or Criminal Conduct by Any Western Australian Police Officer – Final Report, 2 vols - Perth: Government of Western Australia, 2004).

Dž. Miler: „Korupcija u policiji u Engleskoj i Velsu: Procenjivanje sadašnjih dokaza”, onlajn izveštaj Ministarstva unutrašnjih poslova br. 11/03 - London: Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2003. (eng. J. Miller, 'Police Corruption in England and Wales: An Assessment of Current Evidence', Home Office Online Report No. 11/03 - London: Home Office, 2003).

M. Molen: „Izveštaj istražne komisije o navodima o korupciji u policiji i o antikorupcijskim procedurama u odeljenju policije” - Njujork: Komisija, 1994. (eng. M. Mollen, 'Report of the Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department' - New York: The Commission, 1994).

Komisija za očuvanje integriteta policije Nju Saut Velsa: „Godišnji izveštaj 1996./97.” – Sidnej: Komisija za očuvanje integriteta, 1997. (eng. NSW Police Integrity Commission, 'Annual Report 1996–7' - Sydney: Police Integrity Commission, 1997).

Lord Nolan: „Prvi izveštaj odbora za standarde postupanja u javnom životu” – London: Državna štamparija, 1998. (eng. Lord Nolan, 'First Report of the Committee on Standards in Public Life' - London: The Stationery Office, 1998).

OECD, Aneks preporuke Saveta, smernice za rešavanje sukoba interesa u javnoj službi, jun 2003. godine; Preporuka Saveta za jačanje integriteta u procesu javnih nabavki, Aneks: Principi jačanja integriteta u procesu javnih nabavki, C (2008.) 105 (eng. OECD, Annex to the recommendation of the Council, guidelines for managing conflict of interest in the public service, June 2003; Recommendation of the Council on enhancing integrity in public procurement, Annex: Principles for enhancing integrity in public procurement, C (2008) 105.)

OECD: „Konvencija o borbi protiv primanja mita inostranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama” – Pariz: OECD, 1999. (eng. OECD, 'Convention Against Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions' - Paris: OECD, 1999).

P. Kvinton i Dž. Miler: „Podsticanje etičkog rada policije: Rezime nalaza istraživanja povodom novih procedura koje se odnose na neprimereno postupanje i korupciju u policiji” – London: Istraživanje Uprave za razvoj i statistiku Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprava za razvoj i statistiku, 2003. (eng. P. Quinton and J. Miller, 'Promoting Ethical Policing: Summary Findings of Research on New Misconduct Procedures and Police Corruption' - London: Home Office Research Development and Statistics Directorate, 2003).

P. Rajan: „Politika policije Nju Saut Velsa koja se zasniva na ravnopravnosti polova i koja se odnosi na seksualno uznemiravanje” – Sidnej: Government Printer, 1998. (eng. P. Ryan, 'New South Wales Police Gender Based and Sexual Harassment Policy' - Sydney: Government printer, 1998).

L. V. Šerman: „Kontrolisanje korupcije u policiji: Rezultati reformi u policiji. Kratak izveštaj” - Vašington, DC: Ministarstvo pravde SAD-a, 1978. (eng. L. W. Sherman, 'Controlling Police Corruption: The Effects of Reform Policies. Summary Report' - Washington, DC: US Department of Justice, 1978).

Standardi Australija: „Dobri standardi upravljanja 8000-8004” – Sidnej: Standardi Australija, 2003. (eng. Standards Australia, 'Good Governance Standards 8000–8004' - Sydney: Standards Australia, 2003).

UN-ova konvencija o borbi protiv korupcije – 2003. (UN Convention against Corruption - 2003): www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

Odluka UN-ove generalne skupštine 58/4: UN-ova konvencija o borbi protiv korupcije, 31. oktobar 2003; Međunarodni kodeks ponašanja za javne zvaničnike – Aneks odluke generalne skupštine 51/59: Mere protiv korupcije, 28. januar 1997. (eng. UN General Assembly Resolution 58/4: UN Convention against Corruption, 31 October 2003; International Code of Conduct for Public Officials -Annex of General Assembly Resolution 51/59: Action against Corruption, 28 January 1997).

Dž. Vud: „Kraljevska komisija o policiji Nju Saut Velsa: Prelazni izveštaj (1)’ – Sidnej: Gaverment printer, 1997. (eng. J. Wood, 'Royal Commission into the NSW Police Service: Interim Report (1)' - Sydney: Government Printer, 1997).

Dž. A. Vinters: „Kriminalni dug ”, pismena izjava Dž. A. Vintersa, saslušanje pred Odborom za spoljnje odnose, Senat SAD-a, 108. kongres, drugo zasedanje, 13. maj 2004. (J. A. Winters, 'Criminal Debt', written statement by Jeffrey A. Winters, Hearing before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 108th Congress, Second Session, 13 May 2004.

Dž. R. T. Vud: „Finalni izveštaj Kraljevske komisije o policiji Nju Saut Velsa: prvi deo: Korupcija i drugi deo: Reforme ” – Sidnej: Vlada države Nju Saut Vels, 1997. (eng. J. R. T. Wood, 'Final Report of the Royal Commission into the New South Wales Police Service: Vol. 1: Corruption and Vol. 2: Reform' - Sydney: Government of the State of New South Wales, 1997).

Istraživanja i seminari i ostali mediji

Australijski Institut za kriminologiju, nekoliko publikacija o odnosu između policije i zajednice (eng. Australian Institute of Criminology, several publications on police-community relations'), dostupno na www.aic.gov.au/criminal_justice_system/policing/police-community%20relations.aspx.

A. Bek i J. Kistjakova: „Kriminal i rad policije u postsovijetskim društvima: Premošćavanje raskoraka policija/javnost ”, rad policije i društvo 12, br. 2 (2002.): 123–137 (eng. A. Beck and Y. Chistyakova, 'Crime and Policing in Post-Soviet Societies: Bridging the Police/Public Divide', Policing and Society 12, no. 2 (2002): 123–137.)

A. Bek i R. Li: „Stavovi prema korupciji među ruskim policajcima i regrutima ”, kriminal, zakon i društvene promene 38, br. 4 (2002.): 357–372 (eng. A. Beck and R. Lee, 'Attitudes to Corruption amongst Russian Police Officers and Trainees', Crime, Law and Social Change 38, no. 4 (2002): 357–372.)

Dž. Fišerman, Određivanje obima korupcije u policiji – Njujork: Džon Džej koledž za krivično pravo, 1978. (eng. J. Fishman, Measuring Police Corruption - New York: John Jay College of Criminal Justice, 1978).

Dž. Huon i drugi, Razmatranja etičkih dilema – Pejnhem: Nacionalna policijska jedinica za naučna istraživanja, 1995. (eng. G. Huon et al., Perceptions of Ethical Dilemmas - Payneham: National Police Research Unit, 1995).

„Inkvizicija ”, film – Avalon Bič: Poni filmz, 2010. (eng. 'Inquisition', film -Avalon Beach: Pony Films, 2010).

K. Klockars i drugi, *Određivanje obima integriteta policije* – Vašington, DC: Državni pravni institut, 2000. (eng. C. Klockars et al., *The Measurement of Police Integrity* - Washington, DC: National Institute of Justice, 2000).

R. Mišković i drugi, *Procenjivanje korupcije u policiji, pravosuđe i carina: Zajednički istraživački projekat Savezne kriminalističke policije i policijske akademije* – Keln: Luchterhand/Volters Kluwer, 2003. (ger. R. Mischkowitz et al., *Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll: Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundeskriminalamtes und der Polizei-Führungsakademie* - Cologne: Luchterhand/Volters Kluwer, 2003).

M. Mogačev: „Rezultati socioloških istraživanja korupcije u sistemu Ministarstva unutrašnjih poslova Ruske Federacije” iz V. Gerasimov i A. Ščegorcov (izdanja), naučno-praktična konferencija „Sociologija korupcije” – Moskva: Rusko–nemačko društvo za pravo i ekonomiju. 2003. (rus. M. Mogachev, ‘Rezultaty sotsiologicheskikh issledovanii korruptsii v sisteme Ministerstva vnutrennykh del Rossiiskoi Federatsii’ in V. Gerasimov and A. Shchegortsov (eds), *Nauchno-prakticheskaya konferentsiya ‘Sotsiologiya korruptsii’* - Moscow: Russko-Nemetskoe Obshchestvo Prava i Ekonomiki, 2003).

Dž. Morton, Bent Kopers: *Istraživanje korupcije u policiji* – London: Litl, Braun, 1993. (eng. J. Morton, Bent Coppers: *A Survey of Police Corruption* - London: Little, Brown, 1993).

Seminarski radovi „Policijska deontologija, instrument za konsolidaciju ljudskih prava” (fr. ‘La déontologie policière, instrument de consolidation des droits de l’homme’) – Pariz: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Generalna uprava državne policije, Policijska služba za međunarodnu tehničku saradnju, 1999. (eng. Paris: Ministry of Interior, General Directorate of National Police, Police International Technical Cooperation Service, 1999).

Seminarski radovi „Rad policije, etika i korupcija”, oktobar 2002. – Brisel: Edišans Politea, 2004. (eng. ‘Policing, Ethics and Corruption’, October 2002 - Brussels: Editions Politeia, 2004).

S. Rouz-Ekerman i A. Stoun, *Cena koju plaćaju privatna preduzeća zbog korupcije: Dokazi istraživanja Svetske banke* – Vašington, DC: Svetska banka, 1996. (eng. S. Rose-Ackerman and A. Stone, *The Cost of Corruption for Private Business: Evidence from World Bank Surveys* - Washington, DC: World Bank, 1996).

O autorima

Pjer Epli je 16 godina radio za jednu privatnu kompaniju kao generalni direktor nekoliko inostranih filijala. Nakon toga, vodio je policijske snage koje su brojale 1000 članova, u kantonu Vo, u periodu od 1982. do 2002. godine, nekoliko godina je predsedavao na Konferenciji šefova švajcarske policije. Nakon penzionisanja, predsedavao je, 2003. godine, Švajcarskim upravnim odborom koji je odgovoran za organizaciju samita G8 i izvodio je različite međunarodne misije na Balkanu, bivšim južnim sovjetskim republikama, Indoneziji i Palestini za Švajcarsku, Savet Evrope i za DCAF. Objavio je nekoliko članaka na temu bezbednosti. Pjer ima diplomu političkih nauka, diplomu IMD-a (međunarodna poslovna škola) i diplomirao je na FBI nacionalnoj akademiji u Kvantiku, Virdžinija. Predavao je Policijsko rukovođenje na Univerzitetu u Lozani u Školi za kriminalističke nauke.

Lena Anderson ima diplomu iz oblasti finansijskog menadžmenta, Univerziteta u Štokholmu i gotovo trideset godina iskustva na ovom polju. Više od dvadeset godina, radila je na zadacima koji u se odnosili na razvoj, evaluaciju i obuku na polju finansijskog menadžmenta, unutrašnjeg menadžmenta i kontrole, i u okviru Švedske centralne vlade i programa izgrađivanja kapaciteta u okviru međunarodne pomoći u razvoju. Veći deo njenog posla odnosio se na zemlje u tranziciji, zemlje u sukobima i postkonfliktne zemlje, posebno na Balkanu, Zapadnoj Africi i na Bliskom Istoku. Razvila je i držala brojne antikorupcijske radionice i radionice posvećene građenju integriteta, kao i kurseve obuke, i razvila je i sprovela koncept „obučimo one koji obučavaju“, a u vezi sa temom antikorupcije. Njeni zadaci se odnose na finansijski nadzor sektora bezbednosti u radu sa parlamentima i organima za nadzor, kao što su revizorske institucije. Lena je gostujući predavač na Univerzitetu u Malmeu u Švedskoj i Švedskom koledžu za odbranu.

Alan Bekli je bio policajac u UK-u, i služio je trideset godina u policiji Sarija i policiji Vest Mersija. Trenutno je viši predavač na Univerzitetu Čarls Stjuart, na postdiplomskim studijama Visoke policijske škole u Nju Saut Velsu, Australija. Tu radi godinu dana i drži predavanja o izvršnom rukovođenju, rukovođenju u kritičnim situacijama i profesionalnoj policijskoj etici. Pre ovoga, Alan je devet godina radio kao savetnik u oblasti rukovođenja, u javnom sektoru u UK-u i u nacionalnim policijskim službama u UK-u i Evropi. Veliki deo njegovog posla koncentrisan je na centralni nivo vlade, i uglavnom se odnosi na rukovođenje programima i projektima i na organizacioni razvoj, a najveći broj zadataka je na polju edukacije.

Dr Hans Born je viši saradnik u okviru Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (eng. the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces - DCAF). Trenutno se fokusira na upravljanje obaveštajnim podacima u zemljama u tranziciji, kao i na ulogu parlamenata i ombuds-institucija u upravljanju sektorom bezbednosti. Vodio je istraživačke studije politike na temu ljudskih prava, odgovornosti i upravljanja sektorom bezbednosti, a za Ujedinjene Nacije, Organizaciju za bezbednost i saradnju u Evropi, Savet Evrope i Evropski parlament. Koinicirao je Među-parlamentarni forum za upravljanje sektorom bezbednosti u Jugoistočnoj Aziji (eng. the Inter-Parliamentary Forum for Security Sector Governance in Southeast Asia - IPF-SSG) i Međunarodnu konferenciju za ombuds-institucije za oružane snage (eng. the International Conference for Ombuds-Institutions for Armed Forces - ICOAF). Objavio je niz radova na temu reformi i upravljanja u sektoru bezbednosti. Njegove najnovije publikacije uključuju *Upravljanje bombom: Demokratska odgovornost i civilna kontrola nuklearnog naoružanja* (Oksford juniversiti pres, 2011.), *Odgovornost međunarodne saradnje po pitanju*

obaveštajnih podataka (Rutledž 2010.) i *Parlamentarni nadzor sektora bezbednosti: ECOWAS parlament-DCAF vodič za zapadnoafričke parlamentarce* (ECOWAS, 2011). Diplomirao je na postdiplomskim studijama iz oblasti državne uprave Univerziteta u Tventu i ima doktorat iz oblasti društvenih nauka Univerziteta u Tilburgu.

Eric Kobut je glavni policijski inspektor i direktor unutrašnje komunikacije u Belgijskoj saveznoj policiji. Bio je koautor profesionalnog kodeksa belgijske policije. Takođe, nadzirao je proces promena u okviru spajanja belgijskih policijskih službi, 2001. O ovom okviru, bio je zadužen za razvoj politike etičkog postupanja za Belgijsku saveznu policiju. Nekoliko godina radio je kao stručnjak za KoE, pomažući brojnim istočnoevropskim policijskim službama u pravljenju nacrti za njihove kodekse ponašanja. Takođe, uključen je i u različite projekte Evropske Unije, koji se odnose na sprečavanje korupcije u Bugarskoj i na profesionalizaciju Državne policije Burundija. Kobut predaje predmet Komunikacija i etička pitanja na nekoliko policijskih akademija i na Fakultetu.

Matijas Erni je naučni saradnik na ciriškom Univerzitetu primenjenih nauka (eng. Zurich University of Applied Sciences – ZHAW). Njegov rad se fokusira na politiku i ekonomiju sa posebnim naglaskom na pojavu rizika u poslovnom sektoru. Trenutno sprema doktorat o demokratizaciji u postkonfliktnim zemljama na Univerzitetu Sent Galen. U toku studija, Matijas je radio kao stažista u DCAF-ovoj istraživačkoj jedinici.

Gabriel Geisler je asistent u DCAF-ovoj istraživačkoj jedinici. Njegov rad se fokusira na nadzor sektora bezbednosti, uključujući i policiju i obaveštajne službe. Ima magistraturu iz oblasti Međunarodne istorije i politike, Instituta za postdiplomske međunarodne i razvojne studije, u Ženevi, Švajcarska, i trenutno priprema doktorat.

Endrju Goldsmit je profesor prava i izvršni direktor Centra za sprečavanje tranzicionog kriminala, Univerziteta u Volongongu, Australija, kao i pomoćni profesor krivičnog prava na Flinders Univerzitetu, Adelaide, Australija. Već dugo istražuje korupciju u policiji, pitanja odgovornosti i upravljanja, rad policije u zemljama u tranziciji i borbu protiv terorizma. Imao je ulogu konsultanta i pružao je savete o brojnim pitanjima iz ove oblasti agencijama kao što su Pravna inicijativa otvorenog društva, UNDP, Inicijativa Komonvelta za ljudska prava, Australijska savezna policija, viktorijški Ombudsman i Komisija za borbu protiv kriminala i neprimerenog postupanja, Kvinslend, Australija. Takođe, radio je i na projektima reformi u policiji za Ministarstvo unutrašnjih poslova Turske i za Kancelariju državnog savetnika za bezbednost, u Kolumbiji. Profesor Goldsmit ima diplomu prava, kriminologije i sociologije, a magistrirao je na Univerzitetu u Adelaidi i Monaš Univerzitetu u Australiji, Univerzitetu u Torontu u Kanadi i Londonskoj Visokoj školi ekonomije, Engleska.

Lesli Holms je profesor političkih nauka na Univerzitetu u Melburnu u Australiji, stalni gostujući profesor i na Fakultetu za postdiplomske studije iz oblasti socijalnih istraživanja u Varšavi, Poljska, i na Univerzitetu u Bolonji, Italija. Saradnik je na Akademiji društvenih nauka u Australiji. Profesor Holms je autor dve velike istraživačke monografije o korupciji (poslednja *Trule države?* Djuk juniversiti pres, 2006.) i urednik tri druge knjige o korupciji. Uz to, objavio je više od trideset novinskih članaka i poglavlja u knjigama na ovu temu.

Brajan Kingšot je iz UK-a. Diplomirao je na Metropolitan školi za obuku policijskih detektiva (London, Engleska) za zvanje detektiva i pregovarača u situacijama sa taocima. U karijeri dugoj trideset i dve godine, služio je u okviru krivičnih istraga, saobraćajnog odeljenja, podrške iz vazduha, policijskog pritvora, komunikacija, operativnih grupa, timova za slučaj velikih katastrofa, biroa za žrtve, obuke i u okviru rada policije usmerenog na zajednicu u svojstvu partnera. Vršio je službu revizora za ljudska prava za britansku policiju. Prošao je obuku za

MODACE policijskog službenika (eng. management of disaster and civil emergency – rukovođenje u slučajevima katastrofe i civilne opasnosti), i savetnika policije za odnose sa medijima, a i sam vodi obuke. Bivši je član Kadra UK-a u okviru Međunarodnih pregovarača u situacijama sa taocima. Sada je vanredni profesor na Državnom Univerzitetu Grand Veli, u Mičigenu, SAD. Kingšot je autor koji je objavljivao radove i dela na temu rada policije, lične i organizacione kulture, etike i terorizma.

Andre Lakroa je profesor na Katedri za filosofiju i premenjenu etiku i šef katedre za primenjenu etiku na Univerzitetu u Šerbruku u Kvebeku, Kanada. Srž njegovih interesovanja je etika interakcija između pojedinca i grupe; utvrđivanje i analiziranje raznih modela etičkih intervencija i predlaganje različitih obrazaca odgovora i donošenja odluka u institucijama i društvima. Ovo je dovelo do interesovanja za obuku na radnom mestu, i blisko je saradivao sa mnogim policijskim odeljenjima kako bi se obuka iz oblasti etike uključila u rad policije. Diplomirao je filosofiju na Univerzitetu Mekgil, magistrirao na Sorboni, Pariz, i doktorirao na Kvebek Univerzitetu u Montrealu. Andre je bio predavač u nekoliko organizacija i autor je mnogih članaka i monografija.

Herard Šnel EMTP viši policijski inspektor u holandskoj policiji, koji je počeo svoju karijeru 1981. kao pozornik, a kasnije postao detektiv inspektor u amsterdamskoj policiji. Nakon šesnaest godina aktivnog vršenja policijskih dužnosti, 1998. je usmerio pažnju na edukaciju. Predavao je rukovođenje krivičnim istragama i rukovođenje u opštem smislu, na Fakultetu za rukovođenje u okviru Policijske akademije u Holandiji. Razvio je nekoliko programa za nastavni plan bečelor i masters nivoa (nivo fakultetske diplome i postdiplomskih studija) i odgovoran je za razvoj nastavnog plana na postdiplomskim studijama iz oblasti rukovođenja u krivičnim istragama. Trenutno je rukovodilac programa na Katedri Nauke istraživanja na Policijskoj akademiji u Holandiji. Herard je završio postdiplomske studije iz oblasti rukovođenja u policiji i diplomirao je na FBI Nacionalnoj akademiji. Njegova knjiga o uspešnoj kontroli kriminala (hol. *Effectieve Crriminaliteitsbeheersing*) postal je standardna u okviru edukacije u holandskoj policiji.

Ejdan Vils je koordinator projekta u DCAF-ovoj istraživačkoj jedinici. Koordinira DCAF-ove projekte koji se odnose na nadzor bezbednosnih i obaveštajnih agencija. Ko-urednik je nedavno objavljenog izdanja, Međunarodna obaveštajna saradnja i odgovornost, i radio je u različitim aspektima upravljanja u sektoru bezbednosti, uključujući i ombudsman institucije za oružane snage, bavio se ulogom ad hoc istraga, pristupa informacijama, i zaštitom uzbunjivača. Završio je postdiplomske studije na Institutu za međunarodne i razvojne postdiplomske studije, u Ženevi, Švajcarska.

Završne napomene

1. poglavlje:

- 1 M. Panč: „Truli voćnjaci: „Pošast“, Neprimereno postupanje u policiji i pad sistema“, *Rad policije i društvo* 13, br. 2 (2003.): 171–196 (eng. M. Punch, 'Rotten Orchards: "Pestilence", Police Misconduct and System Failure', *Policing and Society* 13, no. 2 (2003): 171–196).
- 2 A. Cvaniecki: „Sjedinjene Države se fokusiraju na vezu između korupcije i terorizma“, Ministarstvo unutrašnjih poslova SAD-a, oktobar 2008. godine (eng. A. Zwaniecki, 'United States Focuses on Corruption-Terrorism Connection', US Department of State, October 2008), dostupno na www.america.gov/st/peacesec-english/2008/October/20081022110653_saikceinawz0.3784449.html.
- 3 Videti www.interpol.int/public/corruption/igec/default.asp.
- 4 Osmišljeno od strane Nap komisije koja je ispitala korupciju u njujorškoj policiji, ranih 1970-tih.
- 5 Kako je IGEC definisao inter alia.
- 6 A. Hajdenhajmer (izdanje), *Politička korupcija* – Njujork: Holt, Rajnhart i Winston, 1970. (eng. A. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption* - New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970): 24, 26–27.
- 7 U skladu sa definicijom *Oksfordskog engleskog rečnika* (eng. *Oxford English Dictionary*).
- 8 M. Iston i D. Van Rikhema: „Konceptualizovanje uloge policijske kulture u strategijama promena“, iz M. Kulz i drugi (izdanja), *Bezbednost, Društveni problemi i odgovori građana* – Antverp: Maklu, 2010. (eng. M. Easton and D. Van Ryckeghem, 'Conceptualising the Role of Police Culture in Change Strategies', in M. Cools et al. (eds.), *Safety, Societal Problems and Citizens' Perceptions* - Antwerp: Maklu, 2010).
- 9 Videti www.interpol.int/Public/corruption/standard/Default.asp.
- 10 M. Nuijten i Dž. Anders, *Korupcija i tajni zakon: Pravno antropološko razmatranje* – Alderšot: Ešgejt, 2009. godine: 53-54 (eng. M. Nuijten and G. Anders, *Corruption and the Secret Law: A Legal Anthropological Perspective* - Aldershot: Ashgate, 2009: 53–54.)
- 11 Amnesti Internešnal SAD, *Stounvold: Policijska zloupotreba i neprimereno postupanje prema lezbejkama, gej, biseksualnoj i transrodnoj populaciji u SAD-u* – Njujork: Amnesti Internešnal SAD, 2005. (eng. Amnesty International USA, *Stonewalled: Police Abuse and Misconduct against Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender People in the U.S.* - New York: Amnesty International USA, 2005).
- 12 U nedostatku čvrstih dokaza, nema značaja to što je novac pronađen u Njufordž kantri klubu, što je bio osnov za glasine da je policija kovala urotu sa IRA, možda podmetnut kako bi se bacila sumnja na policiju – L. Donahju: „Antiterorističko finansiranje u Ujedinjenom Kraljevstvu i Sjedinjenim Američkim Državama“, *časopis o međunarodnom pravu u Mičigenu* 27 br. 2 (2006): 314 (eng. L. Donohue, 'Anti-Terrorist Finance in the United Kingdom and United States', *Michigan Journal of International Law* 27, no. 2 (2006): 314.)
- 13 R. Pirs: „Operacija Kapri“, dokument dostavljen Australijskoj konferenciji posvećenoj antikorupciji u javnom sektoru, u Brizbejnu, 29. jul 2009. (eng. R. Pearce, 'Operation Capri', paper delivered to Australian Public Sector Anti-Corruption Conference, Brisbane, 29 July 2009), dostupno na www.apsacc.com.au/2009conference/papers09/Day1_29July09/StreamA3/OperationCapri_RussellPearce.pdf.
- 14 F. Galtung, F. Smit i R. Homel, *Transparensi Internešnal globalni barometer korupcije: A 2002 Pilot studija međunarodnih stavova, očekivanja i prioriteta koji se odnose na korupciju* – Berlin: Transparensi Internešnal, 2003. (eng. F. Galtung, F. Smith and R. Homel, *The Transparency International Global Corruption Barometer: A*

- 2002 *Pilot Study of International Attitudes, Expectations and Priorities on Corruption* – Berlin: Transparency International, 2003.)
- 15 H. Rijanjo sa R. Hodesom i A. Evansom, *Globalni barometer korupcije* – Berlin: Transperansi Internešnal, 2009. godine: 9 (eng. J. Riaño with R. Hodess and A. Evans, *Global Corruption Barometer* - Berlin: Transparency International, 2009: 9.)
 - 16 Eurobarometar, *Stavovi Evropljana prema korupciji* – Kompletan izveštaj; Brisel: TNS mišljenje i društvo, 2009. godine: 20 (eng. Eurobarometer, *Attitudes of Europeans towards Corruption – Full Report* ; Brussels: TNS Opinion and Social, 2009: 20.)
 - 17 Eurobarometar, videti 17. iznad.
 - 18 Eurobarometar, videti 17. iznad: 23.
 - 19 Karen Bek, Nađa Boni i Žanet Paker: „Upotreba ispitivanja javnog mnjenja: Šta ona mogu da kažu policijskim rukovodiocima? ”, rad policije: Međunarodni časopis strategija i rukovođenja u policiji 22, br. 2 (1999.): 191–216 (eng. Karen Beck, Nadia Boni and Jeanette Packer, 'The Use of Public Attitude Surveys: What Can They Tell Police Managers?', *Policing: International Journal of Police Strategies & Management* 22, no. 2 (1999): 191–216.)
 - 20 Dejvid Bejljiev citat iz D. Haris, *Dobri policajci: Slučaj preventivnog rada policije* – Njujork: Nju Pres, 2005: 20-21 (eng. David Bayley, cited in D. Harris, *Good Cops: The Case for Preventive Policing* - New York: New Press, 2005: 20–21.)
 - 21 F. de Cwart: „Kadrovski transfer u državnoj birokratiji u Indiji: Korupcija i antikorupcija ”, iz H. Baker i N. Šult Nordholt (izdanja), *Korupcija i zakonitost* – Amsterdam: SISWO, 1996. (eng. F. de Zwart, 'Personnel Transfer in Indian State Bureaucracy: Corruption and Anti-Corruption', in H. Bakker and N. Schulte Nordholt (eds), *Corruption and Legitimacy* - Amsterdam: SISWO, 1996.)
 - 22 T. Denham, *Policijske reforme i rodno pitanje* – Ženeva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008. (eng. T. Denham, *Police Reform and Gender* - Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008).
 - 23 R. Makherdži i O. Gokekas: „Rod i korupcija u javnoj službi ”, iz R. Hodes i drugi (izdanja), *Globalni izveštaj o korupciji 2004.* – London: Pluto, 2004. godine: 337–339 (eng. R. Mukherjee and O. Gokcekus, 'Gender and Corruption in the Public Service', in R. Hodess et al. (eds), *Global Corruption Report 2004* - London: Pluto, 2004: 337–339.)
 - 24 Fokus: „Korupcija u policiji: Na dnu je veća ”, Fokus br. 1, 2. januar 1995. (ger. *Focus*, 'Polizei-Korruption: Der Sumpf wird größer', *Focus* no. 1, 2 January 1995.)
 - 25 P. Graboski: „Privatno sponzorisanje javnog rada policije ”, *Policijske prakse i istraživanja* 8, br. 1 (2007): 5–16 (eng. P. Grabosky, 'Private Sponsorship of Public Policing', *Police Practice and Research* 8, no. 1 (2007): 5–16.)
 - 26 M. Molen, *Izveštaj komisije: Komisija za istraživanje navoda o korupciji u policiji i antikorupcijskih procedura u odeljenju policije* – Njujork: Komisija, 1994. (eng. M. Mollen, *Commission Report: Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department* - New York: The Commission, 1994).
 - 27 Definicija dobrog upravljanja u kontekstu ovog uputstva odnosi se na usvojene mere ili one mere koje se smatraju neophodnima kako bi se obezbedili optimalni uslovi da policajci pokažu onakav integritet kakav se od njih očekuje, i da se korumpirani policajci otkriju, kao i da se taj problem reši na adekvatan način.
 - 28 Amnesti Internešnal, *Iznad zakona: Odgovornost policije u Angoli* – London: Amnesti Internešnal, 2007. (eng. Amnesty International, *Above the Law: Police Accountability in Angola* - London: Amnesty International, 2007).
 - 29 P. Graboski: „Policija kao međunarodne snage za očuvanje mira ” *Rad policije i društvo* 19, br. 2 (2009.): 101–105 (eng. P. Grabosky, 'Police as International Peacekeepers', *Policing and Society* 19, no. 2 (2009): 101–105.)
 - 30 S. Mendelson, *Barake i javne kuće: Snage za očuvanje mira i trgovina ljudima na Balkanu* – Vašington DC: CSIS pres, 2005. (eng. S. Mendelson, *Barracks and Brothels: Peacekeepers and Human Trafficking in the Balkans* - Washington DC: CSIS Press, 2005).

- 31 T. Leget, *Kriminal i razvoj u Centralnoj Americi* – Beč: UN-ova kancelarija za borbu protiv droge i kriminala, 2007. (eng. T. Leggett, *Crime and Development in Central America* - Vienna: UN Office on Drugs and Crime, 2007).
- 32 V. Nap i drugi, *Izveštaj Nap komisije o korupciji u policiji* – Njujork: Braziler, 1973. (eng. W. Knapp et al., *The Knapp Commission Report on Police Corruption* - New York: Braziller, 1973).
- 33 Dž. Kuah: „Sprečavanje korupcije u policiji u Singapuru: Uloga regrutacije, obuke i socijalizacije“, *Azijski Pacifik časopis državne uprave* 28, br. 1 (2006.): 59–75 (eng. J. Quah, 'Preventing Police Corruption in Singapore: The Role of Recruitment, Training and Socialisation', *Asia Pacific Journal of Public Administration* 28, no. 1 (2006): 59–75.)
- 34 R. Roberg i Dž. Kajkendal, *Policija i društvo* – Belmont, KA: Vodsvort, 1993. (eng. R. Roberg and J. Kuykendall, *Police and Society* - Belmont, CA: Wadsworth, 1993).
- 35 B. de Spevil, *Hong Kong: Inicijative koje se odnose na politiku borbe protiv korupcije* – Pariz: OECD, 1997. (eng. B. de Speville, *Hong Kong: Policy Initiatives against Corruption* - Paris: OECD, 1997).

2. poglavlje:

- 36 E. H. Šejn, *Organizaciona kultura i rukovođenje* – San Francisco, KA: Džouzi Bas, 2004. (eng. E. H. Schein, *Organizational Culture and Leadership* - San Francisco, CA: Jossey Bass, 2004).
- 37 E. Kobu i Ž. Bomal, *Motivisati, motivisani i zajedno uspeli* – Lijež: Edipro- Edision de CCI de Valoni, 2009. (fr. E. Cobut and G. Bomal, *Motiver, être motivé et réussir ensemble* - Liège: Edipro-Editions des CCI de Wallonie, 2009).
- 38 Ž. Bordo: „Deontologija, etika... Policija: neki od pojmova“, iz *Rad policije, etika i korupcija*, radovi za kolokvijum u Briselu, septembar/oktobar 2002. – Brisel : Edišns Politea, 2004. (fr. G. Bourdoux, 'Déontologie, éthique... Police: quelques notions', in *Policing, Ethics and Corruption*, proceedings of colloquium in Brussels, September/October 2002 - Brussels: Editions Politeia, 2004).
- 39 Institut za mir SAD-a: „Borba protiv korupcije u okviru reformi sektora bezbednosti“, mirovni izveštaj br. 32 – Vašington, DC : USIP, 2010. (eng. US Institute of Peace, 'Fighting Corruption in Security Sector Reform', Peace Brief No. 32 - Washington, DC: USIP, 2010).
- 40 E. Rus-Jani i F. Jani, *Dve kulture u radu policije* – Nju Bransvik, NDž: Transakšan buks, 1983. (eng. E. Reuss-Ianni and F. Ianni, *Two Cultures of Policing* - New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1983).
- 41 H. Goldstin, *Korupcija u policiji: Razmatranja o nenoj prirodi i njenom kontrolisanju* – Vašington, DC: Polis faundejšn, 1975. (eng. H. Goldstein, *Police Corruption: A Perspective on Its Nature and Control* - Washington, DC: Police Foundation, 1975).
- 42 Dž. H. Skolnik, *Pravda bez suđenja: Sprovođenje zakona u demokratskom društvu* – Njujork: Vajli, 1966. (eng. J. H. Skolnick, *Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society* - New York: Wiley, 1966).
- 43 Dž. Krenk, *Razumevanje policijske kulture*, drugo izdanje – Sinsineti, OH: Anderson pablišing, 2004. (eng. J. Crank, *Understanding Police Culture*, 2nd ed. - Cincinnati, OH: Anderson Publishing, 2004).
- 44 B. F. Kingšot: „Etika u radu policije: Studija engleskih policijskih kodeksa“, neobjavljena doktorska teza, Univerzitet u Ekseteru – 2001. (eng. B. F. Kingshott, 'Ethics of Policing: A Study of English Police Codes', unpublished doctoral thesis, University of Exeter - 2001).
- 45 Videti <http://pachome1.pacific.net.sg/~thk/risk.html>.
- 46 Veći deo ovih stavki preuzeto je iz standarda postupanja Interpolove grupe eksperata za problem korupcije, Preporuka (2000.) 10 Saveta Evrope, Inter-američke konvencije za borbu protiv korupcije Organizacije

- američkih država, Aneks preporuke Saveta o OECD smernicama za rešavanje sukoba interesa u javnoj službi i iz Međunarodnog kodeksa ponašanja javnih zvaničnika (Aneks Odluke generalne skupštine 51/52: Mere protiv korupcije).
- 47 M. Girodo: „BRASS: Strategije za jačanje integriteta policije“, iz *Rad policije, etika i korupcija*, radovi za kolokvijum u Briselu, septembar/oktobar 2002. – Brisel: Edišans Politea, 2004. (eng. M. Girodo, 'BRASS: Strategies for Strengthening Police Integrity', in *Policing, Ethics and Corruption*, proceedings of colloquium in Brussels, September/October 2002 - Brussels: Editions Politeia, 2004).
- 48 T. Denham: „Reforme u policiji i rodno pitanje“, iz Megan Bastick i Kristin Valasek (izdanja), Uputstvo za rodno pitanje i reforme sektora bezbednosti – Ženeva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008: 16 (eng. T. Denham, 'Police Reform and Gender', in Megan Bastick and Kristin Valasek (eds.), *Gender and Security Sector Reform Toolkit* - Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008: 16.)
- 49 Denham, videti 13. iznad: 19.
- 50 Denham, videti 13. iznad: 19.
- 51 Denham, videti 13. iznad: 19.

3.poglavlje:

- 52 Dodatne informacije mogu da se pronađu u knjizi Pjera Eplija, Oliviera Riboa i Evereta Samerfilda, *Proces donošenja odluka: Rad i rukovođenje* – Lozana: EPFL pres, 2011. (eng. Pierre Aepli, Olivier Ribaux and Everett Summerfield, *Decision Making in Policing: Operations and Management* -Lausanne: EPFL Press, 2011).
- 53 Više o ovoj temi može da se pronađe u Epli, Ribo i Samerfild, videti 1. iznad.
- 54 Dž. Hudžik i Dž. Kordner, *Planiranje u organizacijama i sistemima za borbu protiv kriminala* – Njujork i London: Mekmilan, 1983. (eng. J. Hudzik and G. Cordner, *Planning in Criminal Justice Organizations and Systems* - New York and London: Macmillan, 1983).
- 55 Prilagođeno iz M. Sparou, *Sprovođenje rada policije usmerenog na zajednicu: Razmatranja o radu policije* – Vašington, DC: Državni pravni institut i Univerzitet Harvard, 1988. (eng. M. Sparrow, *Implementing Community Policing. Perspectives on Policing* - Washington, DC: National Institute of Justice and Harvard University, 1988).
- 56 E. A. Lašer: „Izveštaj komisije za istragu policijske uprave u Nju Saut Velsu “ – Sidnej: NSW gaverment printer, 1981. (eng. E. A. Lusher, 'Report of the Commission of Inquiry into the New South Wales Police Administration' - Sydney: NSW Government Printer, 1981).
- 57 E. R. Megvajer, *Organizaciona struktura u američkim policijskim agencijama: Kontekst, složenost i kontrola* – Albani, NJ: SUNY pres, 2003. godine: 11 (eng. E. R. Maguire, *Organization Structure in American Police Agencies: Context, Complexity, and Control* - Albany, NY: SUNY Press, 2003: 11.)
- 58 Vilard M. Oliver, *Rad policije usmeren na zajednicu* – Aper Sedl River, NDž: Pirson Edžukejšan, 2008. (eng. Willard M. Oliver, *Community-oriented Policing* - Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, 2008).
- 59 Piter Draker, *Rukovođenje, zadaci, odgovornosti, prakse* – Ženeva: Menadžment edišans (Evropa) Dirmas, 1974. godine: 517–599 (eng. Peter Drucker, *Management, Tasks, Responsibilities, Practices* - Geneva: Management Editions (Europe) Dirmas, 1974: 517–599).
- 60 Ovaj odeljak većim delom je inspirisan knjigom Eplija, Riboa i Samerfilda, videti 1. iznad.
- 61 Fransis Heselbejn, Maršal Goldsmit i Ričard Bekhart (izdanja), *Lider budućnosti*, Draker faundejšn – San Francisko, KA: Džouzi-Bas, 1996. (eng. Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith and Richard Beckhard (eds), *The Leader of the Future*, Drucker Foundation series - San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1996).

- 62 V. Benis, *O postanku lidera: Klasik rukovođenja* – Reding, MA: Persej buks, 1989. (eng. W. Bennis, *On Becoming a Leader: The Leadership Classic* - Reading, MA: Perseus Books, 1989).
- 63 Dž. Meksel, *21 nepobitan zakon rukovođenja* – Nešvil, TN: Tomas Nelson, 1998. (eng. J. Maxwell, *The 21 Irrefutable Laws of Leadership* - Nashville, TN: Thomas Nelson, 1998).
- 64 Dž. Njuhem: „Rešavanje problema korupcije u policiji u Južnoj Africi” (eng. G. Newham, ‘Tackling Police Corruption in South Africa’), izveštaj istraživanja, Centar za studije o nasilju i pomirenju, jul 2002. godine, dostupno na www.csvr.org.za/jwits/papers/papoli14.htm.
- 65 Njuhem, videti 13. iznad.
- 66 Svi detalji o ovom slučaju mogu da se nađu sajtu FBI-a na www.fbi.gov/baltimore/press-releases/2011/ten-baltimore-police-officers-auto-repair-shop-owner-and-employee-previously-charged-in-extortion-scheme-are-indicted.
- 67 Dž. Čen i D. Dikson: „Politika reformi u policiji”, *Kriminologija i krivično pravosuđe* 7 br. 4 (2007): 443–468 (eng. J. Chan and D. Dixon, ‘The Politics of Police Reform’, *Criminology and Criminal Justice* 7, no. 4 (2007): 443–468.)
- 68 T. Njuborn: „Razumevanje i sprečavanje korupcije u policiji: Lekcije iz literature”, rad iz oblasti istraživanja rada policije 110 – London: Uprava Ministarstva unutrašnjih poslova za istraživanje razvoja i statistiku, 1999. (eng. T. Newburn, ‘Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the Literature’, *Police Research Series Paper 110* - London: Home Office Research Development and Statistics Directorate, 1999).
- 69 Dž. Kleinig, *Etika u radu policije* – Kembridž: Kembridž juniversiti pres, 1996. (eng. J. Kleinig, *The Ethics of Policing* - Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- 70 Lord Nolan: „Prvi izveštaj Odbora za standarde postupanja u javnom životu” – London: Državna štamparija, 1998. (eng. Lord Nolan, ‘First Report of the Committee on Standards in Public Life’ - London: The Stationery Office, 1998).
- 71 T. Džounz, T. Njuborn i D. Dž. Smit, *Demokratija i rad policije* – London: Institut za studije o politikama, 1994. (eng. T. Jones, T. Newburn and D. J. Smith, *Democracy and Policing* - London: Policy Studies Institute, 1994).

5. poglavlje:

- 72 Detaljnije informacije mogu da se nađu u knjizi Pjera Eplija, Oliviera Riboa i Evereta Samerfilda: „*Proces donošenja odluka: Rad i rukovođenje* – Lozana: EPFL pres, 2011. (eng. Pierre Aepli, Olivier Ribaux and Everett Summerfield, *Decision Making in Policing: Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).)
- 73 Vilard M. Oliver, *Rad policije usmeren na zajednicu: Sistematičan pristup radu policije* – Aper Sedl River, NDž: Pirson Prentis Hol, 2008. godine: 304–305 (eng. Willard M. Oliver, *Community-Oriented Policing: A Systemic Approach to Policing* - Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2008: 304–305.)
- 74 BBC vesti, 18. oktobar 2005. godine; *Sandey Mirror*, 17. avgust 2003; (eng. BBC News, 18 October 2005; *The Sunday Mirror*, 17 August 2003;) www.theindychannel.com, 2. jul 2008.
- 75 P. Burnz i D. K. Sekrest: „Korupcija u policiji: Slučaj Majami”, *časopis Pravosuđe i postupanje* 19, br. 3 (1992): 294–313 (eng. P. Burns and D. K. Sechrest, ‘Police Corruption: The Miami Case’, *Journal of Criminal Justice and Behavior* 19, no. 3 (1992): 294–313.)
- 76 Ova opercija je izvedena uz pomoć EU policijske misije u BiH.
- 77 Zasniva se na iskustvu Švedskog nacionalnog policijskog odbora u izgrađivanju kapaciteta u Južnoj Africi i Ruandi.

6. poglavlje:

- 78 Videti Džejs Harison i Meri Kanin, *Nezavisna komisija za tužbe protiv policije* (London: Liberti, 2000.): 2–3; Dž. E. Ficdžerald, *Komisija za sprovođenje istrage povodom mogućih nezakonitih aktivnosti i s tim povezanog neprimerenog postupanja* (Brizbejn: Istražna komisija Kvinslenda, 1987.); Dž. R. T. Vud, *Kraljevska komisija za istraživanje policije Nju Saut Velsa*, 1. i 2. deo (Sidnej: Vlada države Nju Saut Vels, 1997.) (eng. James Harrison and Mary Cunneen, *An Independent Police Complaints Commission* (London: Liberty, 2000): 2–3; G. E. Fitzgerald, *Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct* (Brisbane: Queensland Commission of Inquiry, 1987); J. R. T. Wood, *Royal Commission into the New South Wales Police Service*, Vols. 1 & 2 (Sydney: Government of State of New South Wales, 1997).
- 79 Kristofer Marfi i Pol Mekkena: „Policija koja istražuje policiju: Kriička analiza literature“, Komisija za tužbe građana protiv Kraljevske konjičke policije Kanade (RCMP), avgust 2010. (eng. Christopher Murphy and Paul McKenna, 'Police Investigating Police: A Critical Analysis of the Literature', Commission for Public Complaints against the RCMP, August 2010), dostupno na www.cpc-cpp.gc.ca/prr/inv/police/projet-pip-pep-eng.aspx.
- 80 Za primer videti Generalnu skupštinu UN-a: „Međunarodni ugovor o građanskim i političkim pravima“, 16. decembar 1966. godine, Sporazumi UN-a 999. deo (eng. UN General Assembly, 'International Covenant on Civil and Political Rights', 16 December 1966, UN Treaty Series Vol. 999), dostupno na www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html, Član 2(3); Generalna skupština UN-a: „Konvencija o zabrani mučenja i primeni nečovečnih i ponižavajućih postupaka“, 10. decembar 1984. godine, Sporazumi UN-a 1465. deo (eng. Article 2(3); UN General Assembly, 'Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment', 10 December 1984, UN Treaty Series Vol. 1465), dostupno na www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a94.html, Član 12. (eng. Article 12.)
- 81 Generalna skupština UN-a: „Konvencija Ujedinjenih Nacija o borbi protiv korupcije“. 31. oktobar 2003. godine, A/58/422 (eng. UN General Assembly, 'United Nations Convention against Corruption', 31 October 2003, A/58/422), dostupno na www.unhcr.org/refworld/docid/4374b9524.html; KoE Odbora ministara: „Preporuka prep(2001)10 Odbora ministara državama članicama koja se odnosi na Evropski kodeks policijske etike“ (eng. CoE Committee of Ministers, 'Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to Member States on the European Code of Police Ethics'), usvojeno 19. septembra 2001.
- 82 Za odstupanja koja se odnose na nadzor koji je usmeren na budućnost tj. „očekivan“ i „retrospektivan“ videti Robert Švarc: „Nadzorna/regulatorna etika u teoriji i praksi“, spisi predstavljeni na konferenciji o etici i integritetu upravljanja: Transatlantik dijalog, Luven, jun 2005. (eng. Robert Schwartz, 'Oversight/Regulatory Ethics in Theory and Practice', paper presented at conference on Ethics and Integrity of Governance: A Transatlantic Dialogue, Leuven, June 2005.)
- 83 Dž. Miler: „Civilni nadzor policije: Lekcije iz literature“ (eng. J. Miller, 'Civilian Oversight of Policing. Lessons from the Literature'), dostupno na www.vera.org/download?file=93/civilian%2Boversight.pdf: 5.
- 84 Sanja Kutnjak Ivković, *Posrnuli plavi vitezovi: Kontrolisanje korupcije u policiji* – Njujork: Oksford juniversiti pres, 2005. godine: 100–101 (eng. Sanja Kutnjak Ivkovic, *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption* - New York: Oxford University Press, 2005: 100–101.)
- 85 Inicijativa Komonvelta za ljudska prava: „Odgovornost policije: Previše važna da bi se zanemarila, preterano hitno da bi se odlagalo“ – Nju Delhi: CHRI, 2005. (eng. Commonwealth Human Rights Initiative, 'Police Accountability: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay' - New Delhi: CHRI, 2005), dostupno na www.humanrightsinitiative.org/publications/chogm/chogm_2005/chogm_2005_full_report.pdf: 40.
- 86 Donji dom holandskog parlamenta: „Sprečavanje korupcije“, 2005. – 2006. nr. 30374 (eng. Second Chamber of the States-General, 'Corruption Prevention', 2005–2006, nr. 30374), Hag, 2005. (na holandskom).

- 87 U nekim zemljama specijalne policijske službe izveštavaju druge ministre, npr. vojna policija ministru odbrane i carinska policija ministru finansija.
- 88 Videti www.hmic.gov.uk/Pages/home.aspx.
- 89 Videti www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/la_police_nationale/organisation/igpn/igpn.
- 90 Videti www.igai.pt.
- 91 Videti www.om.nl/organisatie/rijksrecherche/.
- 92 „Podmičivanje kako bi se stupilo u policiju Kenije”, *BBC Njuz*, 16. decembar 2005. godine, dostupno na <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4534150.stm>.
- 93 Otvin Marenin: „Budućnost rada policije u afričkim državama”, *Policijske prakse i istraživanje* 10, br. 4 (2009.): 349–363 (eng. Otwin Marenin, 'The Futures of Policing African States', *Police Practice and Research* 10, no. 4 (2009): 349–363.)
- 94 Anike Ose, *Razumevanje rada policije: Resurs za aktiviste za ljudska prava* – Amsterdam: Amnesty, 2006. (eng. Annike Osse, *Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activists* - Amsterdam: Amnesty, 2006).
- 95 Iprvoš istraga, *Rezime, drugi deo* – Forest, ON: Vlada Ontarija, 2007. godine: 92 (eng. Ipperwash Inquiry, *Executive Summary*, Vol. 2 - Forest, ON: Government of Ontario, 2007: 92.)
- 96 Iprvoš istraga, *Izveštaj Iprvoš istrage – drugi deo, odnosi policija/vlada*; Forest, ON: Vlada Ontarija, 2007. godine, 304 (eng. Ipperwash Inquiry, *Report of the Ipperwash Inquiry – Volume 2, Police/Government Relations*; Forest, ON: Government of Ontario, 2007: 304.)
- 97 Iprvoš istraga, videti 19. iznad: 308.
- 98 Rik Stepenhurst, Niel Džonston i Rikardo Pelicio (izdanja), *Uloga parlamenta u suzbijanju korupcije* – Vašington, DC: Institucija Svetske banke, 2006. godine: 1-10 (eng. Rick Stapenhurst, Niall Johnston and Riccardo Pelizzio (eds.), *Role of Parliament in Curbing Corruption* - Washington, DC: World Bank Institute, 2006: 1–10).
- 99 Džeremi Poup: „Parlament i antikorupcijski zakoni”, iz Rik Stepenhurst, Niel Džonston i Rikardo Pelicio (izdanja), *Uloga parlamenta u suzbijanju korupcije* – Vašington, DC: Institucija Svetske banke, 2006. (eng. Jeremy Pope, 'Parliament and Anti-corruption Legislation', in Rick Stapenhurst, Niall Johnston and Riccardo Pelizzio (eds.), *Role of Parliament in Curbing Corruption* - Washington, DC: World Bank Institute, 2006).
- 100 Born, Fluri i Džonson (izdanja), *Parlamentarni nadzor sektora bezbednosti: Principi, mehanizmi i prakse* – Ženeva: IPU/DCAF, 2003: 76 (eng. Born, Fluri and Johnson (eds.), *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices* - Geneva: IPU/DCAF, 2003: 76.)
- 101 Stepenhurst, Džonston i Pelicio, videti 21. iznad.
- 102 Hjuan rajts voč: „Svi su u igri”: Korupcije i zloupotreba ljudskih prava od strane nigerijskih policijskih snaga – Njujork: Hjuan rajts voč, 2010. godine: 67-86 (eng. Human Rights Watch, 'Everyone's in on the Game': *Corruption and Human Rights Abuses by the Nigeria Police Force* - New York: Human Rights Watch, 2010: 67–86.)
- 103 Hjuan rajts voč, videti 25. iznad: 82 o finansiranju nigerijske policije.
- 104 Parlamentarni udruženi odbor o Australijskoj komisiji za integritet organa za sprovođenje zakona: „Istraga o modelima integriteta za organe koji sprovode zakon” – Kanbera: Parlament Komonvelta Australije, 2009. (eng. Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, 'Inquiry into Law Enforcement Integrity Models' - Canberra: Parliament of the Commonwealth of Australia, 2009).
- 105 Adam Šinar: „Odgovornost za policiju Indije: Stvaranje spoljašnjeg organa za rešavanje tužbi”, *Hjuan rajts lo network*, avgust (2009.), 21 (eng. Adam Shinar, 'Accountability for the Indian Police: Creating an External Complaints Agency', *Human Rights Law Network*, August (2009): 21.)
- 106 Globalna organizacija parlamentaraca za borbu protiv korupcije: „Kontrolisanje korupcije: Priručnik za parlamentarce” (eng. Global Organization of Parliamentarians Against Corruption, 'Controlling Corruption:

- A Parliamentarian's Handbook'), dostupno na www.gopacnetwork.org/Docs/CCH%20FINAL%20Aug%2005%20ENG.pdf: 32.
- 107 Rašeld Nild, *Teme i debate u okviru reformi javnog sektora: Uputstvo za civilno društvo: Spoljašnje kontrole* – Vašington, DC: Kancelarija u Vašingtonu o Latinskoj Americi, 2000. (eng. Racheld Neild, *Themes and Debates in Public Security Reform: A Manual for Civil Society: External Controls* - Washington, DC: Washington Office on Latin America, 2000).
- 108 Grad Kanton, Ohajo v. *Harris*, 489 U.S. 378: deo 489.
- 109 Nild, videti 30. iznad.
- 110 Dž. Šulc: „UNCAC i korupcija u sudstvu: Zahtevi i putevi reformi”, U4 izveštaj br. 18, septembar 2009. (eng. J. Schultz, 'The UNCAC and Judicial Corruption: Requirements and Avenues for Reform', U4 Brief No. 18, September 2009), dostupno na www.cmi.no/publications/file/3457-the-uncac-and-judicial-corruption.pdf.
- 111 Kutnjak Ivković, videti 7. iznad: 56.
- 112 Džon D. Nili: „Profesionalni standardi specijalnih jedinica, Pregled istrage” 2001. (eng. John D. Neily, 'Professional Standards Special Task Force "Investigation Overview"', 2001), dostupno na www.cbc.ca/news/pdf/NeilyReport2.pdf.
- 113 Nili, videti 35. iznad.
- 114 Hajdemari Paulić: „Austrija”, *Međunarodni komparativni pravni vodič za poslovni kriminal 2011*, Global legal grup, (2011.) (eng. Heidemarie Paulitsch, 'Austria', in *The International Comparative Legal Guide to Business Crime 2011*, Global Legal Group (2011), dostupno na www.iclg.co.uk/khadmin/Publications/pdf/3943.pdf.
- 115 komisija o ovlašćenjima policije, UK (London: H.M. Stationary Office, 1929).
- 116 Generalna skupština UN-a, videti 4. iznad: 10, Član 6.
- 117 OECD: „Specijalne atikorupcijske institucije. Pregled modela”, dostupno na www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf: 21.
- 118 Džon S. T. Kvah: „Opiranje institucionalnom padu: Učenje iz iskustva antikorupcijskih organa iz četiri azijske zemlje”, *Kriminal, zakon i društvene promene* 53 (2010.): 25 (eng. Jon S. T. Quah, 'Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-corruption Agencies in Four Asian Countries', *Crime Law and Social Change* 53 (2010): 25.)
- 119 Kvah, videti 41. iznad.
- 120 Kvah, videti 41. iznad: 30–33.
- 121 Videti ICAC website, www.icac.org.hk/en/about_icac/os/index.html.
- 122 OECD, videti 40. iznad: 22.
- 123 Australijska vlada: „Ko smo. Integritet u organima za sprovođenje zakona”, dostupno na [www.aclei.gov.au/www/aclei/rwpattach.nsf/VAP/%28C7C220BBE2D77410637AB17935C2BD2E%29~ACLEI_WhoWeAre-June2009.pdf/\\$file/ACLEI_WhoWeAre-June2009.pdf](http://www.aclei.gov.au/www/aclei/rwpattach.nsf/VAP/%28C7C220BBE2D77410637AB17935C2BD2E%29~ACLEI_WhoWeAre-June2009.pdf/$file/ACLEI_WhoWeAre-June2009.pdf).
- 124 Zakon o očuvanju integriteta u organima za sprovođenje zakona 2006. godine, 13. deo.
- 125 Australijska vlada: „Informacije o Australijskoj komisiji za ispitivanje integriteta organa za sprovođenje zakona”, dostupno na www.isrcl.org/Papers/2007/Bugg.pdf; ACLEI, 'ACLEI Budget Statements 2010–11', dostupno na www.aclei.gov.au/www/aclei/aclei.nsf/Page/Accountability_and_Reporting.
- 126 Vilijam Mekfirson, *Stiven Lorens istraga* – London: Državna štamparija, 1999. (eng. William Macpherson, *The Stephen Lawrence Inquiry* - London: The Stationary Office, 1999).
- 127 Loi organique du contrôle, Arts 9, 12. (Organski zakon kontrole, Članovi 9, 12.)
- 128 Stalni odbor za kontrolu policije: „Praćenje policijskog delovanja” (2007.); organska kontrola (fr. Comité permanent de contrôle des services de police, 'Observatoire de la fonction de police' (2007); Loi organique du contrôle.

- 129 L. De Susa: „Antikorupcijski organi: Između ovlašćenja i nebitnosti“, *Kriminal, zakon i društvene promene* 53, br. 1 (2010.): 5 (eng. L. De Sousa, 'Anti-corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance', *Crime Law and Social Change* 53, no. 1 (2010): 5.)
- 130 UN-ov Savet za ljudska prava: „Izveštaj specijalnog izvestioca o vansudskim, proizvoljnim ili pogubljenjima na osnovu prekog suda, Filip Alston. Dodatak. Studija o mehanizmima nadzora nad policijom“ (eng. UN Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston. Addendum. Study on Police Oversight Mechanisms'), 28. maj 2010. godine, dostupno na www2.ohchr.org/English/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add8.pdf.
- 131 UN-ov Savet za ljudska prava, videti 53. iznad: 23–24.
- 132 UN-ov Savet za ljudska prava, videti 53. iznad: 14.
- 133 Inicijativa Komonvelta za ljudska prava, videti 8. iznad: 64–65.
- 134 UN-ov Savet za ljudska prava, videti 53. iznad: 24–25.
- 135 UN-ov Savet za ljudska prava, videti 53. iznad: 24–25.
- 136 Za više informacija o ispitivanju metodoloških pitanja u procenivanju korupcije i u okviru pokušaja njenog merenja videti Sanja Kutnjak Ivković: Služiti i prikupljati: Merenje korupcije u policiji“, *časopis o pravosudnom sistemu i kriminologiji* 93 (eng. 'To Serve and Collect: Measuring Police Corruption', *Journal of Criminal Law and Criminology* 93), br. 2/3 (2003.).
- 137 R. Stepenhurst: „Uloga medija u suzbijanju korpcije“, Institucija Svetske banke – 2000. (eng. R. Stapenhurst, 'The Media's Role in Curbing Corruption', World Bank Institute - 2000), dostupno na <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/media.pdf>: 2.
- 138 V. Bargava i E. Bolngeta, *Borba protiv korupcije u Aziji: Studije slučaja i okvir za delovanje* – Vašington, DC: Svetska banka, 2004. godine: 42 (eng. V. Bhargava and E. Bolongaita, *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action* - Washington, DC: World Bank, 2004: 42.)
- 139 Inicijativa Komonvelta za ljudska prava, videti 8. iznad: 71–72.
- 140 Na primer, Aneke Ose: „Priručnik o odgovornosti policije, njenom integritetu i nadzoru“, UNODC-ov predstojeći nacrt 2011. godine; Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi, *Vodič za demokratski rad policije* – Beč: OSCE, 2008. (eng. Anneke Osse, 'Handbook on Police Accountability, Integrity and Oversight', UNODC draft forthcoming 2011; Organization for Security and Co-operation in Europe, *Guidebook on Democratic Policing* - Vienna: OSCE, 2008).
- 141 Inicijativa Komonvelta za ljudska prava, videti 8. iznad: 72.
- 142 OECD, Antikorupcijske inicijative NVO-a, dostupno na www.oecd.org/document/36/0,3343,en_2649_34857_2751268_1_1_1_1,00.html.
- 143 B. Pitera: „Uloga medija: Pokrivanje ili prikriivanje korupcije?“, Globalni izveštaj o korupciji 2003. (eng. B. Peters, 'The Media's Role: Covering or Covering up Corruption?', Global Corruption Report 2003), dostupno na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN008437.pdf>: 4.
- 144 Selvin Rab: „Njujorška policija dozvoljava korupciju, kaže Molen Panel“, Njujork Tajmz (eng. Selwyn Raab, 'New York's Police Allow Corruption, Mollen Panel Says', *New York Times*), 29. decembar 1993. godine, dostupno na www.nytimes.com/1993/12/29/nyregion/new-york-s-police-allow-corruption-mollen-panel-says.html.
- 145 Nacionalni institut za demokratiju: „Demokratski nadzor policijskih snaga. Mehanizmi za odgovornost i rad policije usmeren na zajednicu“, dostupno na www.accessdemocracy.org/files/1906_gov_policing_080105.pdf: 36. (August 2005)
- 146 Inicijativa Komonvelta za ljudska prava, videti 8. iznad: 71.
- 147 Inicijativa Komonvelta za ljudska prava, videti 8. iznad: 71.

- 148 Inicijativa Komonvelta za ljudska prava, videti 8. iznad: 73
- 149 Reporteri bez granica „, Meksiko “, dostupno na <http://en.rsf.org/report-mexico,184.html>.
- 150 Stepenhurst, videti 61. iznad: 7.
- 151 Džon Mekmilan i Pablo Zoido: „Kako potkopati demokratiju: Montesinos u Peruu “, *časopis o ekonomskim perspektivama* 18, br. 4 – 2004. (eng. John McMillan and Pablo Zoido, 'How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru', *Journal of Economic Perspectives* 18, no. 4 - 2004), str. 69-92.
- 152 Vesli G. Skogan: „Učešće zajednice i rad policije usmeren ka zajednici “, iz Žan-Pol Brodo (izdanja), *Kako prepoznati dobar rad policije: Problemi i pitanja* – London: Sejdž Pablikejšn, 1998. godine: 106 (eng. Wesley G. Skogan, 'Community Participation and Community Policing', in Jean-Paul Brodeur (ed.) *How to Recognize Good Policing: Problems and Issues* - London: Sage Publications, 1998: 106.)
- 153 Stepenhurst, videti 62. iznad: tačke 1–4.
- 154 Za pregled videti primer Dejvid A. Braun, Ponovno građenje poverenja: Radna grupa za upravljanje i promenu kulture u Kraljevskoj konjičkoj policiji Kanade (RCMP) – Kanada: Njeno Veličanstvo Kraljica Kanade, 2007. (eng. David A. Brown, *Rebuilding the Trust: Task Force on Governance and Cultural Change in the RCMP* - Canada: Her Majesty the Queen of Canada, 2007); Milton Molen, Izveštaj komisije: Komisija za istraživanje korupcije u policiji i antikorupcijskih procedura policijskog odeljenja – Njujork: Komisija, 1994. (eng. Milton Mollen, *Commission Report: Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department* - New York: The Commission, 1994); Ficdžerald, videti 1. iznad; Vud, videti 1. iznad.
- 155 Kutnjak Ivković, videti 7. iznad: 116–117.
- 156 Lorens V. Šerman, Skandal i reforme: Kontrolisanje korupcije u policiji – Berkli, KA: Juniversiti ov Kalifornija pres, 1978. (eng. Lawrence W. Sherman, *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption* - Berkeley, CA: University of California Press, 1978).
- 157 Braun, videti 78. iznad: 12.
- 158 Molen, videti 78. iznad: 13.

7. poglavlje:

- 159 K. Snijders: „Kako smo pripitomili sedmoglavu čudovište? Strategije u donošenju odluka u okviru structure krivične istrage “ (hol. K. Snijders, 'Hoe Temmen We Het Zevenkoppig Monster? Besluitvorming En Strategieopbouw Binnen Rechercheonderzoeken', istraživački rad, Policijska akademija u Holandiji, 2005. godine.
- 160 O.-D. Fjelštdad i J. K. Andvig: „Kriminal, siromaštvo i korupcija u policiji u zemljama u razvoju “, rad CMI –a 2008. 7 – Bergen: Čr. Mihelsen Institut, 2008. (eng. O.-D. Fjeldstad and J. C. Andvig, 'Crime, Poverty and Police Corruption in Developing Countries', CMI Working Paper 2008:7 - Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2008).
- 161 Fjeldštdad i Andvig, videti 2. iznad: 24.
- 162 Fjeldštdad i Andvig, videti 2. iznad; T. Prencler, Korupcija u policiji: *Sprečavanje neprimerenog postupanja i očuvanje integriteta* – Boca Raton, FL: CRC pres, 2009. (eng. T. Prenzler, *Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity* - Boca Raton, FL: CRC Press, 2009).
- 163 Lorens V. Šerman, *Korupcija u policiji: Sociološko razmatranje* – Garden Siti, NJ: Ankor pres, 1974. (eng. Lawrence W. Sherman, *Police Corruption: A Sociological Perspective* - Garden City, NY: Anchor Press, 1974).
- 164 Razgovor sa Hen Hamelom i Han van Durenem, Nacionalna policija, Holandija.

- 165 Zasnivano na dnevniku odluka Metropolitan policije u Londonu, uz izvesne dodatke autora.
- 166 G. R. Njumen, *Munjevite operacije, policijski vodiči sa problemskim situacijama (Kops)* – Vašington, DC: Ministarstvo pravde SAD-a, 2007. (eng. G. R. Newman, *Sting Operations, Problem-Oriented Guides for Police (Cops)* - Washington, DC: US Department of Justice, 2007).
- 167 S. Kutnjak Ivković, *Posrnuti plavi vitezovi: Kontrolisanje korupcije u policiji* – Njujork: Oksford juniversiti pres, 2005. (eng. *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption* - New York: Oxford University Press, 2005).
- 168 USAID/NEPAL, „Vodič za antikorupcijske istrage i suđenja”, 2005. godine, dostupno na http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADE146.pdf.
- 169 Snijders, videti 1. iznad.
- 170 Videti poglavlje o ulozi informacija u knjizi P. Eplija, O. Riboa i E. Samerfilda, *Proces donošenja odluka u policiji* – Lozana: PPUR, 2011. (eng. P. Aepli, O. Ribaux and E. Summerfield, *Decision-Making in Policing* -Lausanne: PPUR, 2011).
- 171 U nekim zemljama/sistemima sudstva, tužilac je nezavisan i nije povezan sa policijom. U drugim sudskim sistemima tužilac je odgovoran za celokupan istražni proces.
- 172 P. Stelfoks i K. Piz: „Shvatanje i otkrivanje: Nevoljni saveznici”, iz M. Dž. Smit i N. Tili (izdanja), *Mesto zločina: Novi pristupi u sprečavanju i otkrivanju zločina* – Kulompton: Vilan pablišing, 2005. (eng. P. Stelfox and K. Pease, ‘Cognition and Detection: Reluctant Bedfellows’, in M. J. Smith and N. Tilley (eds), *Crime Science: New Approaches to Preventing and Detecting Crime* - Cullompton: Willan Publishing, 2005).
- 173 Dž. Osterburg i R. Vard, *Krivična istraga: Metod za rekonstruisanje prošlosti*, četvrto izdanje – London: LexisNexis, 2004. godine: 123 (eng. J. Osterburg and R. Ward, *Criminal Investigation: A Method for Reconstructing the Past*, 4th ed. - London: LexisNexis, 2004: 123.)
- 174 Zahvaljujući višem policijskom inspektoru Tom de Vitu, Policijska akademija U Holandiji.
- 175 G. Klemenčić and J. Stušek, „Antikorupcijske institucije: Pregled modela”, OECD, 2007. godine, dostupno na www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf.
- 176 Ova studija slučaja prilagođena je iz izveštaja OECD-a: Klemenčić i Stušek, videti 17. iznad.
- 177 Klemenčić i Stušek, videti 17. iznad; V. Brugmen: „Zakonitost, etika i sistemi integriteta u policijskim organizacijama”, iz *Biseri u radu policije 2010. godine: Navodeći napred* (eng. W. Bruggeman, ‘Legitimacy, Ethics and Integrity Systems in Police Organisations’, in *Pearls in Policing 2010: Navigating the Way Ahead*), dostupno na <http://spl.politieacademie.nl/Portals/0/docs/Internationaal/Pearls-in-Policing-2010-Navigating.pdf>.
- 178 Hrvatski antikorupcijski program USKOK osnovan je uz pomoć holandske policije, koja je održala niz od 15 seminara koji su se bavili relevantnim pitanjima kao što su rad policije koji se rukovodi obaveštajnim podacima, istražne strategije, međunarodna saradnja, digitalna i forenzička istraga, prismotra, saradnja sa više organa, itd. Više informacija o ovom programu dostupno je kod autora ovog poglavlja.
- 179 A. Ose: „Razumevanje rada policije: Resurs za aktiviste za ljudska prava” (eng. A. Osse, ‘Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activists’), 2007. godine, dostupno na www.amnesty.nl/documenten/php/Understanding%20policing%20Part%201.pdf.

8. poglavlje:

- 180 M. S. Grindl, *Dobiti dobro upravljanje: izgrađivanje kapaciteta u javnim sektorima u zemljama u razvoju* – Boston: Harvard juniversiti pres, 2007. (eng. M.S. Grindle, *Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries* - Boston: Harvard University Press, 2007).

- 181 Videti: <http://www.caricomict4d.org/ict-for-development-topics-mainmenu-132/capacity-building-mainmenu-174/75-definition-of-capacity-building.html>.
- 182 Videti: R. Spot, M. Grinberg, K. Bajrmen, K. Redmond, (2004.) „PROSPER partnerski model zajednica-univerzitet za sisteme državnog obrazovanja: Izgrađivanje kapaciteta za sprečavanje zasnovano na dokazima i građenju sposobnosti,” *Nauka o prevenciji*, 5, br. 1 (2004.): 31-39 (eng. R. Spoth, M. Greenberg, K. Bireman, C. Redmond, (2004) “PROSPER Community-University Partnership Model for Public Education Systems: Capacity-Building for Evidenced-Based, Competence-Building Prevention,” *Prevention Science*, 5, No. 1 (2004): 31-39.)
- 183 Iako se u ovoj knjizi ne tvrdi da je njen sadržaj izgrađivanje kapaciteta *per se*, kada se uzme u obzir celokupan sadržaj knjige, autoru se čini da se postiže taj cilj. Videti: P. Epli, O. Ribo, E. Samerfeld, *Proces donošenja odluka u policijskim operacijama i upravljanju* – Lozana: EPFL pres, 2011. (eng. P. Aepli, O. Ribeaux, E. Summerfield, *Decision Making in Policing Operations and Management* - Lausanne: EPFL Press, 2011).
- 184 K. Poter, R. Brau: „Sistematsko izgrađivanje: hijerarhija potreba”, planiranje politke zdravstvene zaštite, 19, br. 5 (2004): 336-345 (eng. C. Potter, R. Brough, “Systemic building: a hierarchy of needs,” *Health Policy Planning*, 19, no. 5 (2004): 336-345.)
- 185 Dž. R. T. Vud: „Finalni izveštaj Kraljevske komisije o policiji Nju Saut Velsa: 1. deo: Korupcija i 2. deo: Reforme” – Sidnej: Vlada države Nju Saut Velsa, 1997. (eng. J. R. T. Wood, ‘Final Report of the Royal Commission into the New South Wales Police Service: Vol. 1: Corruption and Vol. 2: Reform’ - Sydney: Government of the State of New South Wales, 1997).
- 186 Detaljnije u knjizi Pjera Eplija, Olivijea Riboa i Evereta samerfilda, *Proces donošenja odluka u policiji: Operacije i upravljanje* – Lozana: EPFL pres, 2011. (eng. Pierre Aepli, Olivier Ribaux and Everett Summerfield, *Decision Making in Policing: Operations and Management* - Lausanne: EPFL Press, 2011).
- 187 Un-ova Kancelarija viskog predstavnika za ljudska prava: „Kodeks ponašanja za policijske službenike” – Ženeva: Ujedinjene Nacije, 1979. (eng. Office of the UN High Commissioner for Human Rights, ‘Code of Conduct for Law Enforcement Officials’ - Geneva: United Nations, 1979).
- 188 Zasnovano na izjavi o poštovanju vrednosti policije Nju Saut Velsa.
- 189 Videti: Dž. Alderson, *Policijsko upravljanje slobodom* – Plimut: Mekdonald i Evans LTD., 1979. (eng. J. Alderson, *Policing Freedom* - Plymouth: MacDonald and Evans Ltd., 1979).
- 190 Džon Kotingem Alderson (eng. John Cottingham Alderson), CBE, QPM: 28. maj 1922. – 7. oktobar 2011.
- 191 Za više informacija videti: D. H. Bejli, *Promena straže: Razvoj demokratske policije u inostranstvu.* – Njujork: Oksford juniversiti pres, 2006. (eng. D.H. Bayley, *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad.* - New York: Oxford University Press, 2006).
- 192 Policija Vest Midlendsa, „Procedura odabira regruta” (2011.), dostupno na www.west-midlands.police.uk.
- 193 M. Pedler, Dž. Burgojn i T. Bojdel, *Kompanija koja uči: Strategija za održivi razvoj*, drugo izdanje – Njujork: Mekgro-Hil, 1996. godine; P. Hani i A. Mamford, *Uputstvo za stilove učenja* – Mejdnehed: Hani, 1992. (eng. M. Pedler, J. Burgoyne and T. Boydell, *The Learning Company: A Strategy for Sustainable Development*, 2nd ed. - New York: McGraw-Hill, 1996; P. Honey and A. Mumford, *A Manual of Learning Styles* - Maidenhead: Honey, 1992).
- 194 Zakon o dostupnosti informacija od javnog značaja iz 1998. godine, uveden u UK 2. jula 1998.
- 195 D. Goulman, R. Bojacis i A. Mekki, *Novi lideri* – London: Litl, Braun, 2001. (eng. D. Goleman, R. Boyatzis and A. McKee, *The New Leaders* - London: Little, Brown, 2001).
- 196 S. Bartonšou-Gan, *Instrumenti od suštinskog značaja za konsalting u rukovođenju* – Čičester: Džon Vajli i snovi, 2010. (eng. S. Burtonshaw-Gunn, *Essential Tools for Management Consultancy* - Chichester: John Wiley & Sons, 2010).

- 197 N. Stenford, Konstrukcija organizacije: *Pristup koji podrazumeva saradnju* – Oksford: Elsevier pablišing, 2004. (eng. N. Stanford, *Organization Design: The Collaborative Approach* - Oxford: Elsevier Publishing, 2004).
- 198 Taj sistem razvijen je za određivanje „katalizatora“ ili policajaca koji su prošli specijalnu obuku iz oblasti etike, koji su onda u stanju da daju savete svojim kolegama koji se suočavaju sa etičkim dilemama u okviru organizacije.
- 199 R. Spekulend, *Građenje mostova: oživite svoju strategiju* – Singapur: Bridžiz konsaltansi, 2005. (eng. R. Speculand, *Bricks to Bridges: Make Your Strategy Come Alive* - Singapore: Bridges Consultancy, 2005).
- 200 Videti: A. Bekli, *Postoji li veza, u smislu obuke i razvoja, između emocionalne inteligencije, refleksivnih procesa u učenju i sposobnosti rukovođenja?* Neobjavljena disertacija – Koledž, Vuster, 2003. (eng. A. Beckley, *Is there a training and development link between emotional intelligence, reflective practice and management competency?* Unpublished Dissertation - University College, Worcester, 2003).
- 201 Za primer videti: Australijska Federalna Policija „, Međunarodni rad policije ka 2020. Ishodi „, (izveštaj sa konferencije koja je održana od 19 do 21. novembra 2007. u Kanberi), 2007. godina, dostupno na http://conference.afp.gov.au/2020_Conference_Summary.pdf; T. Njuborn: „Budućnost rada policije“, iz *Priručnika o radu policije*; drugo izdanje – Devon: Vilan pablišing, 2008.; I. Džeks, M. Jar.: „Rad policije u okviru sajber kriminala: Novi trendovi i budući izazovi“, iz *Priručnika o radu policije*; drugo izdanje – Devon: Vilan pablišing, 2008.; T. Dž. Kauper, M. E. Berger, (u/d) „, Poboljšati naše viđenje sveta: Policija i tehnologija uvećane realnosti, “radna grupa za budućnost, SAD, FBI/Ministarstvo pravde; P. Dik: „Ulagati izuzetne napore? Korišćenje pluralističkog okvira za istraživanje rukovođenja u okviru fleksibilnog rada u policiji UK-a, “britanski časopis o rukovođenju, 20 (2009):S182-S193; T. Fini, T. Piti, Dž. Džarvis, (izdanja) (n/d) „, Budući izazovi sajber kriminala. 5. deo: Radovi radne grupe za budućnost, “radna grupa za budućnost, SAD, FBI/Ministarstvo pravde; Dž. Hansen, B. H. Levin: „Gde ide saobraćaj, “izveštaj radne grupe za budućnost 1. deo br.3 (2010.), radna grupa za budućnost, SAD, FBI/Ministarstvo pravde; M. Kilti, (2008.) „Terorizam: Nova paradigme rada policije, “Sidnej pejperz (leto 2008.): 95-105 (eng. T. Newburn, “The future of policing,” In *Handbook of policing*; 2nd ed., - Devon: Willan Publishing, 2008; Y. Jekes, M. Yar, “Policing Cybercrime: Emerging trends & future challenges,” In *Handbook of policing* (2nd ed.) - Devon: Willan Publishing, 2008; T.J. Cowper, M.E. Buerger, (u/d), “Improving Our View of the World: Police and Augmented Reality Technology,” Futures Working Group, USA, FBI / Department of Justice; P. Dick, “Bending over Backwards? Using a Pluralistic Framework to Explore the Management of Flexible Working in the UK Police Service,” *British Journal of Management*, 20 (2009):S182-S193; T. Finnie, T. Petee, J. Jarvis, (Eds) (n/d), “Future Challenges of Cybercrime. Volume 5: Proceedings of the Futures Working Group,” Futures Working Group, USA, FBI / Department of Justice; G. Hansen, B.H. Levin, “Where Traffic is Going,” Futures Working Group White Paper Series: Vol.1 No.3 (2010), Futures Working Group, USA, FBI / Department of Justice; M. Keelty, (2008) “Terrorism: Policing’s New Paradigm,” *The Sydney Papers* (Summer 2008): 95-105.)
- 202 Videti: A. Bekli: „Doživotno učenje: put do zadovoljstva na poslu? “ *Istraživanje u policiji i rukovođenje*, 3 br. 1 (1998.) (eng. A. Beckley, “Learning for Life: the path to job satisfaction?” *Police Research and Management*, 3, no.1 (1998).)
- 203 Za primer videti: P.Nejroud, A. Bekli, (2001.) Rad policije, etika i ljudska prava – Kulompton: Vilan pablišing, 2001. (eng. P. Neyroud, A. Beckley, (2001) *Policing, Ethics and Human Rights* - Cullompton: Willan Publishing, 2001), Poglavlje 9: Rešenja za ljudske resurse, 169-188.
- 204 D. Goulman, R. Bojasis, A. Mekki, *Novi lideri: Transformisanje umetnosti rukovođenja u nauku o rezultatima* – London: Litl, Braun, 2002. (eng. D. Goleman, R. Boyatzis, A. McKee, *The New Leaders: Transforming the art of leadership into the science of results* - London: Little, Brown, 2002).
- 205 P. Rajan: „Reforma policije u Nju Saut Velsu – faza 1 “ – Sidnej: Gaverment printer, 1996. (eng. P. Ryan, ‘Reform of the New South Wales Police Service – Phase 1’ - Sydney: Government Printer, 1996).

- 206 P. Rajan: „Budući pravci 2001-2005 ” Sidnej: policija Nju Saut Velsa, 2000. (eng. P. Ryan, 'Future Directions 2001–2005' - Sydney: NSW Police Service, 2000).
- 207 ABS Population Survey Monitor (2000).
- 208 P. Larmur: „Razvijanje komandnog uređaja u okviru korupcije i antikorupcije ”, magistarska disertacija (Nacionalni centar za razvojne studije, Australijski državni univerzitet, 1999. godine, neobjavljena) (eng. P. Larmour, 'Developing a Masters Unit in Corruption and Anti-Corruption', master's dissertation (National Centre for Development Studies, Australian National University, 1999, unpublished).
- 209 Kurs etike u policiji za regrute PPP123 – Profesionalna etika, Čarls Sturt Univerzitet, Australija.
- 210 Dž. M. Van Slik: „Etička obuka u policiji: Preferirani načini podučavanja u okviru višeg obrazovanja u oblasti sprovođenja zakona ”, doktorska disertacija, Univerzitet Teksas u Ostinu, SAD, 2007. godine, neobjavljena (eng. J. M. Van Slyke, 'Police Ethics Training: Preferred Modes of Teaching in Higher Education Law Enforcement', doctoral dissertation, University of Texas at Austin, USA, 2007, unpublished).
- 211 Larmur, videti 19. iznad.
- 212 F. Beom: „Antikorupcijska obuka i edukacija ” (eng. F. Beohm, 'Anti-Corruption Training and Education'), U4 izveštaj br. 13, oktobar 2007. godine, dostupno na www.U4.no/themes/private-sector.
- 213 OECD-ova uprava za saradnju u oblasti razvoja, odbor za pomoć u razvoju: „Nacrt finalnog izveštaja radne grupe o učestvovanju u razvoju dobrog upravljanja DAC-a ”, DCD/DAC/PDGG (96) 4 - Pariz: OECD, 1996. (eng. OECD Development Cooperation Directorate, Development Assistance Committee, 'Draft Final Report of the Working Group on Participatory Development of Good Governance to the DAC', DCD/DAC/PDGG (96) 4 - Paris: OECD, 1996.)
- 214 Beom, videti 23. iznad.
- 215 D. L. Kirkpatrick, *Evaluacija programa obuke*, treće izdanje – San Francisko, KA: Beret-Keler publišerz, 1994. (eng. D. L. Kirkpatrick, *Evaluating Training Programs*, 3rd ed. - San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers, 1994).
- 216 Principijelno ova metodologija ima podršku iz različitih izvora, uključujući i S. Miler, Dž. Blekler i A. Aleksandra, *Policijska etika*, drugo izdanje – Sidnej: Alen i Anvin, 2006. (eng. S. Miller, J. Blackler and A. Alexandra, *Police Ethics*, 2nd Ed. - Sydney: Allen & Unwin, 2006): 140–145.
- 217 T. Prencler: „Reforme u politici, pravosudni sistem i policija u postfidžerald Kvinslendu ”, Grifit lo pregled 18, br. 3 (2009.): 577–595 (eng. T. Prenzler, 'Reform in Politics, Criminal Justice and the Police in Post-Fitzgerald Queensland', *Griffith Law Review* 18, no. 3 (2009): 577–595.)
- 218 M. Mičel i Dž. Kejsi, *Rukovođenje i upravljanje u okviru policije* – Anandejl: Federejšan pres, 2007. (eng. M. Mitchell and J. Casey, *Police Leadership and Management* - Annandale: Federation Press, 2007).
- 219 Dž. Vud: „Kraljevska komisija o policiji Nju Saut Velsa: finalni izveštaj ”, deo I–III – Sidnej: Gaverment printer, 1997. (eng. J. Wood, 'Royal Commission into the NSW Police Service: Final Report', Vols. I–III - Sydney: Government Printer, 1997).
- 220 Rajan, videti 15. iznad; Rajan, videti 17. iznad.
- 221 QSARP, *Kvalitativna strateška revizija izveštaja o procesu reformi*, Izveštaj za godinu 1. – mart 1999. – mart 2000. – Sidnej: Hej kompani, 2000. godine; QSARP, *Kvalitativna strateška revizija izveštaja o procesu reformi*, Izveštaj za godinu 2. (2000–2001), - Sidnej: Hej kompani, 2001. godine; QSARP, *Kvalitativna strateška revizija izveštaja o procesu reformi*, Izveštaj za godinu 3. (jul 2001.–jun 2002.), -Sidnej: Hej kompani, 2002. (eng. 'The Qualitative Strategic Audit of the Reform Process Report, Report for Year 1 - March 1999–March 2000 - Sydney: Hay Company, 2000; QSARP, 'The Qualitative Strategic Audit of the Reform Process Report, Report for Year 2 (2000–2001), - Sydney: Hay Company, 2001; QSARP, 'The Qualitative Strategic Audit of the Reform Process Report, Report for Year 3 (July 2001–June 2002), -Sydney: Hay Company, 2002).

9. poglavlje:

- 222 M. Panč, Korupcija u policiji: *Odstupanje od standarda postupanja, odgovornost i reforme u radu policije* – Kulompton: Vilan, 2009. (eng. M. Punch, *Police Corruption: Deviance, Accountability and Reform in Policing* - Cullompton: Willan, 2009).
- 223 D. H. Bejli: „Reforme u policiji kao spoljna politika”, *časopis o kriminologiji u Australiji i Novom Zelandu* 38, br. 2 (2005.): 206–215 (eng. D. H. Bayley, 'Police Reform as Foreign Policy', *Australia and New Zealand Journal of Criminology* 38, no. 2 (2005): 206–215.)
- 224 Vlada Nju Saut Velsa: „Projekat Manta: Izveštaj 1: Utvrđivanje i širenje informacija o rizicima neprimerenog postupanja u okviru komandovanja” (Sidnej: PIC, 2009.).
- 225 T. Prencler, Korupcija u policiji: Sprečavanje neprimerenog postupanja i očuvanje integriteta – London: CRC pres, 2009. godine: 126 (eng. T. Prenzler, *Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity* - London: CRC Press, 2009: 126.)
- 226 M. Daunz, *Policijske reforme u Srbiji: Ka stvaranju modernih i odgovornih policijskih snaga* – Brisel: OSCE, 2004. godine: 39 (eng. M. Downes, *Police Reform in Serbia: Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Force* - Brussels: OSCE, 2004: 39.)
- 227 Vlada Nju Saut Velsa, videti 3. iznad: 132.
- 228 Koristila Komisija Kvinslenda za borbu protiv kriminala i neprimerenog postupanja, citirano u Vladi Nju Saut Velsa, videti 3. iznad: 133.
- 229 H. Viton: „Podučavanje etike u veoma korumpiranim društvima”, U4 izveštaj 5, Norveška, april 2009. godine: 2 (eng. H. Whitton, 'Teaching Ethics in Highly Corrupt Societies: Concerns and Opportunities', U4 Brief 5, Norway, April 2009: 2.)
- 230 Dž. Braun: „Procenjivanje potreba u okviru obuke: Ono što je obavezno kako bi se razvio uspešan program obuke”, *Rukovođenje kadrom u javnom sektoru* 34, br. 4 (2002.): 569–578 (eng. J. Brown, 'Training Needs Assessment: A Must for Developing an Effective Training Program', *Public Personnel Management* 34, no. 4 (2002): 569–578.)
- 231 Braun, videti 9. iznad: 577.
- 232 Interpol, *Interpolov vodič za sprovođenje uspešne obuke: Kolektivna odgovornost* – Lion: Interpolova uprava za obuku i razvoj policije, 2009. godine: 89 (eng. *The Interpol Guide to Effective Training: A Collective Responsibility* - Lyons: Interpol Police Training & Development Directorate, 2009: 89.)
- 233 Prilagođeno iz K. Fer i S. Džounz, *Obezbeđivanje Avganistana: Povratak na pravi put* – Vašington, DC: Institut za mir SAD-a, 2009. godine: 23 (eng. C. Fair and S. Jones, *Securing Afghanistan: Getting on Track* - Washington, DC: US Institute of Peace, 2009: 23.)
- 234 B. Bernz, *Rukovođenje promenama: Strateški pristup organizacionoj dinamici* – Harlou: Prentis-Hol, 2004. (eng. B. Burnes, *Managing Change: A Strategic Approach to Organizational Dynamics* - Harlow: Prentice-Hall, 2004).
- 235 M. Kričton, R. Flin i V. Retrej: „Obučavanje onih koji donose odluke – Taktičke igre odlučivanja”, *časopis o rukovođenju u nepredviđenim okolnostima i kriznim situacijama* 8, br. 4 (2000.): 208–217, na 209–210 (eng. M. Crichton, R. Flin and W. Rattray, 'Training Decision Makers – Tactical Decision Games', *Journal of Contingencies and Crisis Management* 8, no. 4 (2000): 208–217, at 209–210.)
- 236 R. Miler: „Primene kognitivne teorije fleksibilnosti u međukulturalnoj obuci”, doktorska disertacija, Univerzitet u Novom Meksiku, SAD, 2010. (eng. R. Miller, 'Applications of Cognitive Flexibility Theory in Cross-cultural Training', PhD dissertation, University of New Mexico, US, 2010.)
- 237 K. Lauč, M. Kričton i P. Bejri: „Taktičke igre odlučivanja: Razvijanje obuke koja se zasniva na scenarijima u svrhu donošenja odluka u geografski različito rasprostranjenim timovima”, dokumenti predstavljeni na

- NDM9, Devetoj međunarodnoj konferenciji o naturalističkom donošenju odluka, London, jun 2009. (eng. K. Lauche, M. Crichton and P. Bayeri, 'Tactical Decision Games: Developing Scenario-based Training for Decision-Making in Distributed Teams', paper presented at NDM9, Ninth International Conference on Naturalistic Decision Making, London, June 2009.)
- 238 Delovi ovog odeljka su iz Vlada SAD-a: „Tehnike i prakse špijunaže: Struktuisane tehnike analize za unapređivanje analiziranja obaveštajnih podataka“, CIA, 2009. godine, dostupno na www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/Tradecraft%20Primer-apr09.pdf.
- 239 USAID, *Uputstvo za obuku onih koji obučavaju: Transformisanje sukoba i građenje mira u Ruandi* – Vašington, DC: USAID, 2008. (eng. *Training of Trainers Manual: Conflict Transformation and Peacebuilding in Rwanda* - Washington, DC: USAID, 2008).
- 240 Prilagođeno iz USAID-a, videti 18. iznad: 26
- 241 N. Blenčard i Dž. Taker, *Delotvorni sistemi obuke: Sistemi, strategije i prakse* – Aper Sedl River, NDž: Prentis-Hol, 2007. (eng. N. Blanchard and J. Thacker, *Effective Training: Systems, Strategies, and Practices* - Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 2007).
- 242 A. Goldsmit: „Potraga za integritetom policije: Dimenzije rukovođenja i upravljanja“, *trenutno izlazi u Pravosudnom sistemu* 13, br. 2 (2001): 185–202 (eng. A. Goldsmith, 'The Pursuit of Police Integrity: Leadership and Governance Dimensions', *Current Issues in Criminal Justice* 13, no. 2 (2001): 185–202.)
- 243 Bernz, videti 13. iznad.
- 244 Dž. Rendal, *Rukovođenje promenama/menjanje rukovodioca* – London: Rutledž, 2004. godine: 60 (eng. J. Randall, *Managing Change/Changing Managers* - London: Routledge, 2004: 60.)
- 245 Bernz, videti 13. iznad: 274
- 246 Bernz, videti 13. iznad: 275.
- 247 Dž. Čen, *Menjanje kulture u policiji* – Kembridž: Kembridž juniversiti pres, 1997. (eng. J. Chan, *Changing Police Culture* - Cambridge: Cambridge University Press, 1997).
- 248 Bernz, videti 13. iznad: 597.
- 249 USAID, videti 218. iznad.
- 250 Rendal, videti 23. iznad: 144.
- 251 R. Degnegard: „Promene u rukovođenju u javnim reformama: Lekcije iz reformi u policiji Danske“ (eng. R. Degnegaard, 'Change Management in Public Reforms: Lessons from the Danish Police Reform'), istraživački rad, Poslovna škola u Kopenhagenu, 2006. godine, dostupno na www.det-danske-ledelsesakademi.dk/Download/papers_11122006/Rex_Degnegaard.pdf: 11–12.
- 252 A. Doig i S. Rajli: „Korupcija i antikorupcijske strategije: Problem ii studije slučaja iz zemalja u razvoju“, iz Dž. S. Čima i Dž. Bonvin (izdanja), *Incijative za borbu protiv korupcije i jačanje integriteta u zemljama u razvoju* (Pariz: OECD, 1998.) 50 (eng. A. Doig and S. Riley, 'Corruption and Anti-corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries', in G. S. Cheema and J. Bonvin (eds), *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (Paris: OECD, 1998): 50.)
- 253 M. Girodo: „Učiniti antikorupcijske strategije održivijim: Prednosti „ljubazna reč i pištolj“ pristupa“, iz Martin Krutner (izdanja), *Praksa se spaja sa naukom: Savremeni antikorupcijski dijalog* – Beč: Mancki izdanja, 2010. (eng. M. Girodo, 'Making Anti-Corruption Strategies More Sustainable: Merits of a "Kind Word and a Gun" Approach', in Martin Kreutner (ed.), *Practice Meets Science: Contemporary Anti-Corruption Dialogue* - Vienna: Manzche Verlags, 2010).
- 254 Čelandžiz prodžekt, *Rešavanje izazova mirovnih operacija: Saradnja i koordinacija* – Štokholm: Elanders Gotab, 2005. godine: 132 (eng. Challenges Project, *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination* - Stockholm: Elanders Gotab, 2005: 132.)

- 255 M. O'Ro: „Ljudska prava, društva u tranziciji i obuka u policiji: Ozakonjivanje strategija i obezakonjivanje nasleđa prošlosti“, *pravni časopis Sent Džona* 22 (2007.): 199–260 (eng. M. O'Rawe, 'Human Rights, Transitional Societies and Police Training: Legitimizing Strategies and Delegitimizing Legacies', *St. John's Journal of Legal Commentary* 22 (2007): 199–260.)
- 256 Svetska banka: „Antikorupcija – koraci ka antikorupcijskoj strategiji“, Svetska banka, 2010. godina, dostupno na <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,contentMDK:20222172~menuPK:1165494~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384455,00.html>.
- 257 Direktorat Perdamaian Indonezija: „Direktorat Indonezije za građenje mira“, Nadzor policije u Indoneziji (eng. Indonesia Police Watch, Džakarta, 2003–2009, dostupno na www.direktori-perdamaian.org/english/org_detail.php?id=397).
- 258 T. Marej: „Procena potreba za razvojem pismenosti, socijalnih beneficija i potreba Udruženja bivših studenata policijske akademije u nacionalnoj policiji“, GTZ/Avganistansko savezno ministarstvo za ekonomsku saradnju i razvoj, 2008. godine, neobjavljeno, kod autora (eng. T. Murray, 'A Needs Assessment for Literacy, Social Benefits and a Police Academy Alumni Association in the National Police', GTZ/Afghan Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2008, unpublished, in author's possession.)
- 259 Girodo, videti 32. iznad: 10.
- 260 L. Burk i H. Hačins: „Transfer obuke: Integrativan pregled literature“, *Razvoj ljudskih resursa – pregled* 6, br. 3 (2007.): 263–296 (eng. L. Burke and H. Hutchins, 'Training Transfer: An Integrative Literature Review', *Human Resource Development Review* 6, no. 3 (2007): 263–296)
- 261 Osterburg and Vard, videti 15. iznad.
- 262 Preuzeto iz www.businessdictionary.com.
- 263 Njumen, videti 8. iznad.
- 264 Videti www.businessdictionary.com.

**Geneva Centre for the Democratic
Control of Armed Forces (DCAF)**

P. O. Box 1360
CH-1211 Geneva 1
Switzerland