

# PREDLOG ZA UNAPREĐENJE SPREČAVANJA SUKOBA INTERESA U VOJSCI I POLICIJI U SRBIJI



Autorka:  
Sofija Mandić

---

Beograd, 2016. godine

Beogradski  
centar za  
bezbednosnu  
politiku



## PREDLOG ZA UNAPREĐENJE SPREČAVANJA SUKOBNA INTERESA U VOJSCI I POLICIJI U SRBIJI

---

### **Izdavač**

Grupa 484  
Pukovnika Bacića 3, 11040 Beograd  
office@grupa484.org.rs  
011 2660 972, 2660 973  
www.grupa484.org.rs

### **Za izdavača**

Vladimir Petronijević

### **Autorka**

Sofija Mandić

### **Diyajn i prelom**

Marko Zakovski

### **Štampa**

Dosije studio

### **Tiraž**

50

## Sažetak

Sukob interesa u vojsci i policiji u Srbiji je regulisan na dosta dobar, ali i dalje nepotpun način. Pravila o sukobu interesa su razučena i rasuta u brojnim propisima, što stvara probleme u njihovoj primeni. Ovo pitanje je delimično uređeno zakonima koji uređuju rad državnih službenika, rad Agencije za borbu protiv korupcije, postupak javnih nabavki, opšti upravni postupak, a delimično i posebnim pravilima o sukobu interesa u vojsci i policiji. Tokom pregovora o pristupanju Srbije EU, u okviru Poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) utvrđeno je da je potrebno dodatno unaprediti zakonski okvir i administrativne kapacitete za sprečavanje sukoba interesa i osigurati dobro razumevanje ovog koncepta na svim nivoima javne vlasti. U ovom radu navodimo predloge kako da se unapredi uređenje sukoba interesa u vojsci i policiji kako bi se odgovorilo na specifičnosti rizika u ove dve bezbednosne insitucije.

Posebni zakoni, o Vojsci Srbije i policiji uspostavljaju pravila o sprečavanju sukoba interesa koja nisu dovoljna da bismo rekli da je on u ovim službama definisan na jedinstven i sveobuhvatan način, ali pokazuju naznake su neki vidovi sukoba interesa u vojsci i policiji prepoznati kao nepoželjni i neprihvatljivi.

Postojeća pravila je potrebno unaprediti, pogotovo kada su u pitanju ona o kontroli i sankcionisanju sukoba interesa; uslovima za zapošljavanje, ocenjivanju i napredovanju i razumevanju zabranjenih ponašanja od strane pripadnika vojske i policije. Potrebno je učiniti javno dostupnim podatke o slučajevima sukoba interesa i onemogućiti diskreciono odlučivanje političkih činilaca u rešavanju potencijalnih ili postojećih slučajeva sukoba interesa.

Prevenција sukoba interesa u vojsci i policiji je regulisana tako da obuhvata prijavu podataka o imovini za izabrana, postavljena i imenovana lica, zabranu primanja poklona i drugih koristi, pravila o izuzeću iz odlučivanja u slučaju sukoba interesa, kao i pravila o nespojivim delatnostima i zabrani vršenja privredne delatnosti. U vojsci važi i relativna zabrana udruživanja. Nemogućnost obavljanja delatnosti u vezi sa funkcijom koju je funkcioner vršio nakon završetka radnog odnosa je uspostavljena samo za izabrana, imenovana i postavljena lica.

Sankcionisanje sukoba interesa u vojsci i policiji se odvija u disciplinskom postupku za koji su nadležni disciplinski tužilac i disciplinski sudovi (vojska) i rukovodilac i disciplinska komisija (policija). U policiji postoji i poseban pritužbeni postupak koji može biti način za prijavu sukoba interesa. Odgovornost pokriva slučajeve ideološkog, interesnog i političkog sukoba interesa.

---

# 1. Sukob interesa

*Niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima.<sup>1</sup>*

Ustav Srbije u navedenoj definiciji na jednostavan i sveobuhvatan način zabranjuje da vršenje javnih poslova bude ugroženo nekim od privatnih interesa nosilaca javnih funkcija. Ovakva zabrana se proteže, između ostalog, i na pripadnike vojske i policije. Jedan od osnovnih i neupitnih elemenata savremene države je potreba za zaštitom ljudi i imovine kroz sistem unutrašnjih poslova, ali i njihova zaštita od spoljašnjeg ugrožavanja kroz uspostavljanje sistema odbrane. Kako bi ova dva zadatka od opšteg (javnog) interesa bila uspešno sprovedena, potrebno je da sistemi unutrašnjih poslova (čiji je organizacioni nosilac policija) i odbrane onemoguće upliv partikularnih interesa u odlučivanje i postupanje unutar njih.

Sem što onemogućava ispunjenje osnovnih zadataka nekog organa ili institucije, sukob interesa prouzrokuje i povećanje rizika od korupcije. Naime, kako privatni interes za određenog pojedinca ili grupu preteže nad potrebom za profesionalnim i zakonitim postupanjem, korupcija se tu pojavljuje da "ispravi" ovaj disbalans. U tom slučaju osoba u sukobu interesa može tražiti obavezna po zakonu. Stoga je preporuka za unapređenje sistema za prevenciju i suzbijanje sukoba interesa našla svoje mesto u analitičkom izveštaju o usklađenosti Srbije sa pravnim tekovinama iz Poglavlja 23 (obuhvaćena preporukom 2.2.3.<sup>2</sup> u Akcionom planu za Poglavlje 23). Evropska unija sprečavanje sukoba interesa vidi ne samo kao prepreku profesionalnom radu javnih službi, već i kao preventivnu meru u borbi protiv korupcije. Preporukom upućenom u okviru Poglavlja 23 se od Srbije očekuje da unapredi zakonski i administrativni okvir za sprečavanje sukoba interesa i postupanje u slučaju kada sukob postoji i osigura dobro razumevanje ovog koncepta na svim nivoima.

Imajući u vidu specifičnost i značaj zadataka koje obavljaju vojska i policija, kao i opasnosti koje donosi sukob interesa, ovde ćemo se posebno baviti zabranom sukoba interesa u ovim dvema službama. U analizi ćemo dati osvrt u odnosu na uređenost oblasti prevencije i suzbijanja sukoba interesa u odnosu na najčešće rizike od ove pojave identifikovanim u komparativnoj praksi.<sup>3</sup> Ovi mehanizmi se mogu podeliti na one:

1. koji deluju preventivno na sukob interesa:
  - a. prijava podataka o prihodima i imovini, učešće u vlasništvu privrednih subjekata,
  - b. zabrana primanja poklona i drugih koristi,
  - c. izuzimanje iz odlučivanja u slučaju sukoba interesa,
  - d. zabrana zapošljavanja koje prouzrokuje sukob interesa – u toku i nakon napuštanja službe.

---

1 Ustav Srbije, član 6

2 Preporuka 2.2.3 iz Akcionog plana za poglavlje 23, dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/12647/akcioni-plan-za-pregovaranje-poglavlja-23-usvojen-na-sednici-vlade-srbije-27-aprila-2016.php>

3 Cardona, F. Eriksen S. (2015) Criteria for good governance in the defence sector. Centre for Integrity in the Defence Sector, str. 21-23 Dostupno na: <http://cids.no/wp-content/uploads/pdf/7215-Criteria-for-Good-Governance-in-the-Defence-Sector-k6.pdf>

2. kao i one koji deluju u slučaju kada je sukob interesa već nastao. Ovde posmatramo da li postoji jasno definisan deo sistema koji je zadužen i osposobljen da:

- a. prati i istražuje ovu pojavu,
- b. funkcionalno je kažnjava.

Pored toga, važno je shvatiti da nije neophodno da se sukob interesa zaista i desi, već da je za štetu javnom ugledu i poverenju u instituciju dovoljno da javnost neko postupanje unutar javne službe opaža kao uzrokovano sukobom interesa (bez obzira da li ono to zaista jeste).<sup>4</sup> Zato je pored izgradnje sistema za istragu i sankcionisanje sukoba interesa, neophodno raditi i na obuci i usvajanju etičkih vrednosti kod zaposlenih, tj. izgradnji organizacione kulture koja sa nultom tolerancijom na sukob interesa.

Kada je u pitanju krivična odgovornost za sukob interesa, domaće krivično pravo prepoznaje niz krivičnih dela koja se mogu klasifikovati kao dela povezana sa sukobom interesa i korupcijom, za koje mogu odgovarati i pripadnici vojske i policije. To su dela poput zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom<sup>5</sup>, zloupotrebe službenog položaja<sup>6</sup>, nesavesnog rada u službi<sup>7</sup>, nenamenskog trošenja budžetskih sredstava<sup>8</sup>, trgovine uticajem<sup>9</sup>, primanja mita<sup>10</sup> i slično. Ova dela ne moraju, ali mogu biti uzrokovana sukobom interesa. Međutim, mi ćemo se ovde u prvom redu baviti prevencijom izvršenja ovih krivičnih dela i mogućnošću da sistemi unutrašnjih poslova i odbrane svojim pravilima i odlukama spreče njihovo izvršenje.

U nastavku teksta ćemo predložiti načine za dalje unapređenje sistema prevencije i suzbijanja sukoba interesa u vojsci i policiji u odnosu na postojeću regulisanost ovih mehanizama.

---

4 Cardona, F. (2015) Tackling conflicts of interest in the public sector. Centre for Integrity in the Defence Sector, str. 6. Dostupno na: <http://cids.no/wp-content/uploads/pdf/cids/7250-DSS-Tackling-conflicts-Skjerm.pdf>

5 Član 234a Krivičnog zakonika

6 Član 359 Krivičnog zakonika

7 Član 361 Krivičnog zakonika

8 362a Krivičnog zakonika

9 366 Krivičnog zakonika

10 367 Krivičnog zakonika

---

## 2. Sukob interesa u vojsci i policiji

### 2.1. Prevencija sukoba interesa

Prevencija sukoba interesa je danas regulisana, osim Ustavom, zakonima koji uređuju:

- rad državnih službenika,<sup>11</sup>
- upravni postupak,<sup>12</sup>
- rad Agencije za borbu protiv korupcije,<sup>13</sup>
- postupak javnih nabavki<sup>14</sup>, kao i
- rad vojske<sup>15</sup> i policije.<sup>16</sup>

Zakoni o vojsci i policiji su oni koji će se najčešće i u najvećem obimu primenjivati na pripadnike ove dve službe. Zakon o državnim službenicima će se primenjivati onda kada prava i dužnosti pripadnika vojske i policije nisu regulisana posebnim propisima, dok će Zakon o opštem upravnom postupku i njegova pravila o izuzeću biti relevantna u postupcima u kojima se odlučuje o pravima i interesima stranaka. Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije će biti posebno važan za položaj izabраниh, postavljenih i imenovanih lica koji rade u sistemima unutrašnjih poslova i odbrane, dok će se opšta pravila javnim nabavkama primenjivati i u ovim dvema javnim službama. Međutim, iako deluje da se ovi zakoni primenjuju parcijalno, oni ipak prožimaju jedan drugog i čine sastavni deo jedinstvenog pravnog sistema.<sup>17</sup> U nastavku ćemo se detaljnije baviti celinom koju ovaj sistem stvara u oblasti sukoba interesa.

U oceni postojećeg stanja vodili smo se time da je, sem što je potrebno da postoje pravila o prevenciji i sprečavanju sukoba interesa u vojsci i policiji, potrebno i da ono što je prepoznato kao sukob interesa zaista to i bude – odnosno da iza normi o sprečavanju sukoba interesa stoji ozbiljno obrazloženje o tome na koji način zabranjeno ponašanje može prouzrokovati nepoželjne posledice i narušiti osnovna načela funkcionisanja službe. Takođe, potrebno je da mere za sprečavanje sukoba interesa budu precizno i zakonom definisane, s obzirom na to da je ljudska i manjinska prava moguće ograničavati samo zakonom<sup>18</sup>. Zahtev zakonskog regulisanja nije samo formalni, već suštinski – ukoliko se odluke u ovoj oblasti donose diskreciono i bez rasprave narodnih predstavnika, odredbe koje bi trebalo da spreče korupciju i sukob interesa mogu učiniti upravo suprotno.

---

11 Zakon o državnim službenicima, Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014

12 Zakon o opštem upravnom postupku,"Sl. list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010

13 Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije, "Sl. glasnik RS", br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US

14 Zakon o javnim nabavkama,"Sl. glasnik RS", br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015

15 Zakon o vojsci Srbije,"Sl. glasnik RS", br. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - dr. zakon, 10/2015 i 88/2015 - odluka US

16 Zakon o policiji,"Sl. glasnik RS", br. 6/2016

17 Član 4 Ustava Srbije

18 Član 20 Ustava Srbije

---

*Pravila o prevenciji sukoba interesa u vojsci i policiji obuhvataju:*

- a. prijavu podataka o imovini za izabrana, postavljena i imenovana lica,*
  - b. zabranu primanja poklona i drugih koristi,*
  - c. pravila o izuzeću iz odlučivanja u slučaju sukoba interesa,*
  - d. pravila o nespojivim delatnostima i zabrani vršenja privredne delatnosti.*
  - e. nemogućnost zapošljavanja u određenim sektorima nakon završetka radnog odnosa za izabrana, imenovana i postavljena lica.*
- 

Zakon o Vojsci Srbije (ZOVŠ) prepoznaje: **ideološku, interesnu i stranačku neutralnost** pripadnika Vojske i posebno uređuje učešće zaposlenih u vojsci u aktivnostima udruženja građana kako bi obezbedili da vojna lica postupaju u skladu sa opštim pravilima službe, a ne partikularnim interesima. Da opšti principi koji važe za vojsku u celini važe i za njene pojedinačne pripadnike, potvrđuje i član 14 u kome je propisano da je vojnom licu zabranjeno prisustvovanje skupovima političkih stranaka u uniformi i svaka politička aktivnost izuzev korišćenja aktivnog biračkog prava. Pravila o političkoj neutralnosti su ovde u službi prevencije sukoba interesa. Tako vojno lice ne može doći u situaciju da vrši javnu funkciju na koju je izabran, postavljen ili imenovan kao pripadnik određene političke stranke ili kao pristalica određenih političkih ideja.

Sukob interesa je posredno definisan pravilima o **učešću profesionalnog pripadnika Vojske Srbije u aktivnostima udruženja građana**. On može, ali samo uz prethodnu saglasnost ministra odbrane, učestvovati u aktivnostima udruženja kojima se ostvaruju ciljevi koji se tiču sistema odbrane i Vojske Srbije. Tako je profesionalnim pripadnicima vojske ograničena mogućnost za ostvarivanje i unapređenje određenog zajedničkog ili opšteg cilja i interesa. Ovakvo udruživanje je moguće samo uz dodatni uslov - posebnu saglasnost ministra. Ovakva odredba je u pravni sistem Srbije uvedena 2008. godine, ali je tada pripadnicima vojske u potpunosti bilo zabranjeno udruživanje u oblasti odbrane. Izmenama i dopunama zakona 2015. godine ova zabrana je ublažena. Prilikom izmena, kada je omogućeno udruživanje uz saglasnost, neki od učesnika u Skupštinskoj raspravi su smatrali da ovu zabranu treba u potpunosti ukinuti jer ovakvo udruživanje ne predstavlja sukob interesa već neophodnu tekovinu demokratske i civilne kontrole vojske. Kod ove relativne zabrane se, osim njene opravdanosti, otvara i pitanje koji su kriterijumi na osnovu kojih će ministar procenjivati da li u konkretnom slučaju postoji sukob interesa, s obzirom na to da ti kriterijumi nisu regulisani zakonom.

U Srbiji su **pravila o zapošljavanju u vojsci** takva da određuju samo potreban stepen obrazovanja pripadnika vojske, kao i njegovu „osposobljenost da obavlja vojne dužnosti“.<sup>19</sup> Ovaj uslov se odnosi na profesionalne pripadnike vojske, a neznatno se razlikuje za njene druge pripadnike – umesto osposobljenosti za obavljanje vojne dužnosti zahteva se osposobljenost za obavljanje opštih pravnih, informatičkih, materijalno-finansijskih, računovodstvenih i administrativnih poslova.<sup>20</sup> Ovakvo određen uslov za zapošljavanje je previše uopšten, a takođe ni ne ističe važnost integriteta pripadnika vojske koji stupa u radni odnos. Kada je reč o ocenjivanju i napredovanju, kriterijumi su još neizvesniji. Kriterijumi za ocenjivanje su određeni odlukom vlade (na predlog ministra)<sup>21</sup>, dok o unapređivanju odlučuju ministar<sup>22</sup> i Vlada na predlog ministra.<sup>23</sup> Kada je u pitanju unapređenje oficira i podoficira, ono je nešto detaljnije regulisano zakonom. Ono je moguće na osnovu kriterijuma<sup>24</sup> od kojih je jedan od ključnih povoljna ocena o radu neposredno pre unapređenja. Iako je pozitivno što se povoljna ocena u radu pojavljuje kao jedan od kriterijuma za unapređenje, ti kriterijumi, kao što smo već naveli, spadaju u diskrecionu odluku ministra i vlade. Takođe, pozitivna ocena u radu neposredno pred unapređenje nije u skladu sa najboljim praksama u

---

19 Član 9 Zakona o vojsci Srbije

20 Član 10 Zakona o vojsci Srbije

21 Član 65 Zakona o vojsci Srbije

22 Član 54 Zakona o vojsci Srbije

23 Član 64 Zakona o vojsci Srbije

24 Član 55 Zakona o vojsci Srbije

ovoj oblasti, gde se za unapređenje u drugim zemljama traži kontinuirano pozitivno ocenjen rad pripadnika vojske.

Kada je u pitanju policija, opredeljenje policije za sprečavanje sukoba interesa i korupcije pronalazimo već u načelima rada u Zakonu o policiji, usvojenom u januaru 2016. godine. Ona, između ostalog, obuhvataju **profesionalizam, depolitizaciju, efikasnost i zakonitosti u radu**. Na zaštitu opšteg interesa zakon policiju obavezuje i ciljevima policijskih poslova - svakome je potrebno obezbediti jednaku zaštitu bezbednosti, prava i sloboda, primenjujući zakon i ustavno načelo vladavine prava. Zabrana sukoba interesa je posredno propisana i pravilima o operativnoj nezavisnosti u radu policije. Dakle, sukob interesa u policijskom radu je načelno dobro definisan. Policijski rad može isključivo biti definisan potrebama zaštite prava i sloboda, bez upliva ličnih interesa u donete odluke. Slično pravilima u vojsci, policijski službenici ne mogu biti članovi političkih stranaka, stranački se organizovati, politički delovati, a uniformisani ne smeju prisustvovati stranačkim i drugim političkim skupovima (izuzev ako su radno angažovani).<sup>25</sup> Ove odredbe preventivno deluju na sukob interesa koji može prosteći iz članstva u političkoj partiji i zastupanja njenih interesa.

Zakon o policiji reguliše i pitanje **pozicija od posebnog rizika od korupcije u policiji**<sup>26</sup>, tako da propisuje prikupljanje podataka o promeni imovinskog stanja za rukovodioce i one koji se nalaze na najrizičnijim pozicijama za učešće u korupciji. Međutim, zakon to ne čini na dovoljno određen ili odrediv način – nije jasno ko će se smatrati rukovodiocem, a ne uspostavlja ni listu pozicija koje će se obavezno smatrati posebno rizičnim. Sve ovo je prepušteno promenljivoj i za javnost često nedovoljno dostupnoj podzakonskoj regulativi. Takođe, pravila o prikupljanju podataka o promenama u imovini rukovodilaca u policiji se mora urediti posebnim zakonom o evidencijama u policiji koji još uvek nije usvojen.

Kad je u pitanju oblast **sukoba interesa koji može nastati iz primanja poklona i drugih koristi**, zabrana primanja ovakvih koristi je dosta dobro regulisana Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije. Zabrana se odnosi na sve državne službenike, pa i zaposlene u vojsci i policiji.<sup>27</sup> To znači da pripadnici ovih službi ne smeju da primaju poklone u vezi s vršenjem njihove javne funkcije, izuzev protokolarnog ili prigodnog poklona, ali ni tada ako je u novcu i hartijama od vrednosti.

Rizik od **zapošljavanja** koji prouzrokuje sukob interesa je – u toku rada i nakon napuštanja službe - regulisan Zakonom o državnim službenicima koji zabranjuje dodatni rad službenika koji prouzrokuje sukob interesa.<sup>28</sup> Pravo profesionalnog pripadnika vojske da radi uz naknadu ili nagradu van svog redovnog radnog mesta ili samostalno obavlja profesionalnu delatnost detaljnije je regulisano Zakonom o vojsci.<sup>29</sup> Ovakav rad je moguć samo uz saglasnost načelnika Generalštaba (ili lica koje on ovlasti), bez jasnih kriterijuma za odlučivanje o ovakvim zahtevima, što nije dobro rešenje. Dodatna pravila o zabrani zapošljavanja na mestima koja mogu biti izvor sukoba interesa su delimično obuhvaćena opštom zabranom obavljanja privredne delatnosti – pripadnicima vojske je onemogućeno da budu vlasnici ili u upravljačkim strukturama privrednih društava. Kada je u pitanju zabrana zapošljavanja nakon napuštanja službe, ona još uvek nije regulisana, osim za izabrana, imenovana i postavljena lica. Njima je Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije dve godine po prestanku funkcije onemogućeno zasnivanje radnog odnosa i poslovne saradnje sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja obavlja delatnosti u vezi sa funkcijom koju je funkcioner vršio. Ipak, ova zabrana je relativnog karaktera i moguća je po dobijenoj saglasnosti Agencije za borbu protiv korupcije.

---

25 Član 169 Zakona o policiji

26 Član 230 Zakona o policiji

27 Član 25 Zakona o državnim službenicima

28 Član 27 Zakona o državnim službenicima

29 Član 52 Zakona o Vojsci Srbije



---

## Dobra praksa u definisanju posebno rizičnih radnih mesta

Srbija je u odeljku o ljudskim resursima na globalnoj listi borbe protiv korupcije u sektoru odbrane (Government Defence Anti-corruption Index)<sup>30</sup>, ispunila 54% (od maksimalnih 100%) od zahtevanog i time se našla u sredini skale, sa ocenom da u njoj postoji umereni rizik od korupcije u oblasti odbrane. Kao nezatni pomak je ocenjen proces procene pozicija u vojsci koje su u visokom riziku od korupcije, a koji sprovodi Ministarstvo odbrane. Međutim, iako lista ovih posebno osetljivih pozicija postoji, ona nije javno dostupna, niti je poznato koje će to posebne mere za sprečavanje sukoba interesa i korupcije biti primenjene za zaposlene na ovim pozicijama.

Primer dobre prakse u rešavanju pitanja sukoba interesa najviših zvaničnika u vojsci, jeste Hrvatska koja se opredelila za usvajanje posebnog zakona o sukobu interesa, a gde su jasno definisani posebno rizični poslovi/ pozicije u okviru sistema odbrane. To su pozicije načelnika i zamenika načelnika Glavnog stožera Oružanih snaga Republike Hrvatske, glavnog inspektora obrane i zamenika glavnog inspektora obrane, zapovednika i zamenika zapovednika grana Oružanih snaga Republike Hrvatske i zapovednika korpusa Oružanih snaga Republike Hrvatske. Kako se Srbija opredelila da ustanovi listu posebno osetljivih pozicija u sistemu odbrane, ne bi bilo loše da razmotri navođenje posebno osetljivih pozicija u Zakonu o vojsci ili Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, na sličan način na koji je to uradila Hrvatska. U tom slučaju bi, pored opštih pravila o sukobu interesa i korupciji, koja važe za sve zaposlene u sistemu odbrane, postojala i posebna, stroža, pravila za one koji se nalaze na ovim posebno odgovornim funkcijama u vojsci.

U Velikoj Britaniji se posebna pažnja posvećuje sprečavanju sukoba interesa i korupcije osoba na posebno rizičnim pozicijama. Zaposleni na njima prolaze kroz posebnu bezbednosnu proveru, koja se obnavlja svakih devet godina. Ona uključuje analizu finansija kandidata, opširnu proveru preporuka koje je kandidat naveo za svoju poziciju i procenu potencijalnih slabih tačaka koje mogu uticati na dobro obavljanje posla. Oni koji prođu ovakvu procenu se smatra da "imaju pouzdan karakter i visok nivo integriteta". Kao načini za sprečavanje sukoba interesa u Velikoj Britaniji se koriste i obavezni premeštaj na drugu poziciju nakon isteka mandata, podeljeno donošenje odluka među zaposlenima i potpisivanje posebnog dokumenta u kom su pripadnicima vojske predočena očekivana i zabranjena ponašanja koja narušavaju integritet sistema odbrane.<sup>31</sup>

---

Pravila o zabrani zapošljavanja na mestima koja mogu biti izvor sukoba interesa u policiji su uređena kroz propisivanje nespojivih poslova Zakonom o policiji.<sup>32</sup> Naime, nespojivi sa policijskim poslovima su oni „kojima se komercijalizuju znanja i veštine stečene u Ministarstvu“. Isto tako, određeno je da zaposleni u Ministarstvu ne mogu „obavljati samostalnu ili druge delatnosti, vršiti funkciju ili aktivnosti koje su nespojive sa službenim dužnostima, odnosno koje mogu izazvati sukob interesa ili uticati na nepristrasnost u radu“.

---

## Dobra praksa regulisanja nespojivih delatnosti u policiji UK

Velika Britanija, slično domaćim rešenjima, ne zabranjuje u potpunosti obavljanje drugih poslova i delatnosti pripadnika policije, već to čini samo onda kada bi takva delatnost mogla da utiče na integritet, nepristrasnost i profesionalnost u radu. Ovakva rešenja prate i policije Australije i Sjedinjenih Američkih Država.

Lista nespojivih delatnosti sastavni deo propisa koji regulišu ovu oblast. Lista nije zatvorenog tipa i postoji mogućnost da bude dopunjena, ali na osnovu unapred postavljenih kriterijuma. Tipični primeri nespojivih delatnosti u ovim policijama su: (1) bavljenje poslovima privatnog obezbeđenja ili privatnog detektiva; (2) Posedovanje dozvole za rad ugostiteljskih objekata u blizini policijskih stanica; (3) Pozajmljivanje novca ili naplaćivanje dugova za druge; (4) Poslovi koji utiču na sprovođenje pravde (npr. advokat, izvršitelj); (5) Iznajmljivanje ili pozajmljivanje nekretnina od kolege u istoj organizacionoj jedinici; (6) Samoinicijativno predstavljanje policijske službe; (7) Korišćenje stečenog policijskog znanja za nepolicijske aktivnosti; (8) Upotreba materijalnih resursa policije u poslovne svrhe; (9) Rad u objektima koji pružaju usluge seksualne prirode; (10) Uvek kada je izvor prihoda proizvodnja, prodaja i distribucija alkohola.<sup>33</sup>

---

Ovakva definicija nespojivih poslova i delatnosti dobro određuje osnovne principe nespojivosti. Poznato nam je da je u potpunosti zabranjena komercijalizacija policijskih znanja (primera radi, u svrhe privatnog obezbeđenja), dok su druge delatnosti relativno zabranjene. Ono što predstavlja

---

30 Dostupno na: <http://government.defenceindex.org/list/>

31 Dostupno na: <http://government.defenceindex.org/list/>

32 Član 168 Zakona o policiji

33 S. Đorđević (2013), Izlaganje o nespojivim policijskim delatnostima. Beogradski centar za bezbednosnu politiku. Dostupno na: <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/5343/Nespojive-policijske-delatnosti-je-potrebno.shtml>

problem jeste što lista zabranjenih delatnosti čak ni delimično nije regulisana zakonom, već je propisuje ministar. Od stupanja na snagu novog Zakona o policiji do danas nije usvojen podzakonski akt koji reguliše listu nespojivih delatnosti što ostavlja prostor za nesigurnost pripadnika policije, kojima nije poznato koja ponašanja su dozvoljena u policiji, a koje ne. Ovakva informacija je preduslov za prevenciju sukoba interesa. Isto tako, neusvajanje liste nespojivih delatnosti suštinski omogućava da se pripadnici policije bave poslovima koji ih mogu dovesti u sukob interesa.<sup>34</sup>

Zabrana zapošljavanja za pripadnike policije je delimično obuhvaćena i opštom zabranom obavljanja privredne delatnosti koja proizilazi iz Zakona o državnim službenicima. Kada je u pitanju zabrana zapošljavanja nakon napuštanja službe, ona je regulisana za funkcionere, kao i u slučaju vojske.

**Tabela 1: kriterijumi za odlučivanje o nespojivosti sa policijskim poslovima u Velikoj Britaniji<sup>35</sup>**

Narušavanje nepristrasnosti – predviđeno, očekivano ili dokazano Posebno se vodi računa o tome da li: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Je delatnost za koju se traži dozvola regulisana radom policije ili policija izdaje dozvolu za tu delatnost;</li> <li>• Je delatnost povezana sa ličnim znanjima i afinitetima ili znanjima i iskustvima stečenim u policijskom radu;</li> <li>• Zaposleni može svoju policijsku dužnost koristiti za promociju dodatne delatnosti ili njenih proizvoda;</li> <li>• Obavljanje delatnosti može ugroziti integritet i nepristrasnost zaposlenog u očima kolega i javnosti.</li> </ul>
Uticaj na rad u službi – stvaran ili pretpostavljeni
Ocena ostvarenih rezultata u radu zaposlenog
Proporcionalnost pri ograničavanju obavljanja delatnosti – u odnosu na ulogu zaposlenog u službi
Ravnopravnost i različitost policije
Zdravlje, bezbednost i dobrobit zaposlenog

**Izuzimanje državnih službenika u pojedinim odlukama državnih organa<sup>36</sup>** je određeno Zakonom o državnim službenicima dok Zakon o opštem upravnom postupku detaljnije uređuje pravila o izuzeću službenog lica koje rešava u upravnim stvarima ili obavlja pojedine radnje u postupku.<sup>37</sup> Ove odredbe se odnose i na postupke u policiji i vojsci u kojima se rešava o pravima i obavezama stranaka. Rešavanje o pravima i obavezama stranaka može biti, na primer, rešavanje o pritužbi građanina ili postupanje u toku administrativnih poslova (izdavanje ličnih dokumenata, odobravanje skupa i sl). Ova pravila su zadovoljavajuća i gotovo identična pravilima o izuzeću u pravosuđu.<sup>38</sup> Ona obezbeđuju neuplitanje ličnih i porodičnih odnosa prilikom rešavanja konkretnih zadataka u službi. Dakle, sem što mora ispunjavati uslove za zabranu sukoba interesa na generalnom planu, potrebno je da pripadnici vojske i policije o ovom pravilu vode računa i prilikom rešavanja pojedinih predmeta tokom službe.

34 P. Petrović S. Dorđević K.Đokić V.Erceg (2014) Procena integriteta u sektoru bezbednosti Srbije. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str. 85. Dostupno na: [http://www.bezbednost.org/upload/document/procena\\_integriteta\\_u\\_sektoru\\_bezbednosti.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/procena_integriteta_u_sektoru_bezbednosti.pdf)

35 Guidelines on the Management of Business interests and additional occupations for police officers and Police staff.

36 Članovi 25-31 Zakona o državnim službenicima.

37 Članovi 32-38 Zakona o opštem upravnom postupku.

38 Službenik ne može odlučivati u predmetu u kome je: stranka, saovlašćenik, odnosno saobveznik, svedok, veštak, punomoćnik ili zakonski zastupnik neke stranke u postupku; sa strankom, zastupnikom ili punomoćnikom stranke krvni srodnik u pravoj liniji, a u pobočnoj liniji do četvrtog stepena zaključno, bračni drug ili tazbinski srodnik do drugog stepena zaključno, čak i onda kad je brak prestao; sa strankom, zastupnikom ili punomoćnikom stranke u odnosu staraoca, usvojioca, usvojenika ili hranitelja; ili je u prvostepenom postupku učestvovalo u vođenju postupka ili u donošenju rešenja.

Kao posebno osetljiva oblast odlučivanja je prepoznata **oblast javnih nabavki** i zato je u Zakonu o javnim nabavkama zabranjeno da jedno lice (ili sa njim povezano lice) istovremeno učestvuje u naručivanju i ponudi u okviru javne nabavke, zaposli se ili stekne vlasnička prava kod dobavljača, a određena je i zakonska ništavost ugovora sklopljenih uz postojanje sukoba interesa.<sup>39</sup> Zakon posebno reguliše zabranu sukoba interesa u javnim nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti, što uključuje nabavke naoružanja, vojne opreme, bezbednosno osetljivih radova i usluga. Kod njih je dodatno propisano da je naručilac dužan da spreči postojanje sukoba interesa, obezbedi konkurenciju kada je to moguće i da ugovorena cena ne bude veća od uporedive tržišne cene.<sup>40</sup>

**Upravljanje ljudskim resursima** je veoma važan faktor prevencije sukoba interesa. Ova funkcija u slučaju policije određena na kontradiktoran način. Sa jedne strane, upravljanje ljudskim resursima je uslovljeno profesionalnim planiranjem, regrutacijom i selekcijom; kontinuiranim učenjem i jačanjem profesionalne etike, integriteta i kredibiliteta; uspostavljanjem sistema karijernog napredovanja zasnovanom na principu upravljanja kompetencijama i učinkom; kao i zaštitom i promovisanjem ljudskih i manjinskih prava i sloboda i ravnopravnosti.<sup>41</sup> Međutim, u Zakonu o policiji istovremeno opstaju i odredbe po kojima "pravila i način upravljanja ljudskim resursima propisuje ministar",<sup>42</sup> a postupak i način sprovođenja konkursa za zapošljavanje propisuje Vlada.<sup>43</sup> Kako pitanja integriteta i sprečavanja sukoba interesa vidi ministar kome su date tako široke nadležnosti, dobro se vidi u Pravilniku o kompetencijama za zaposlene u Ministarstvu unutrašnjih poslova.<sup>44</sup> Njime se uređuju znanja i veštine, crte ličnosti i sposobnosti koji oblikuju ponašanje zaposlenog i vode postizanju očekivanih rezultata na radnom mestu. Nažalost, među ovim karakteristikama zaposlenog nisu prepoznati integritet, etičnost i odsustvo koruptivnog ponašanja.

---

#### **Dobra praksa vojske sa najboljim ocenama za integritet u sistemu odbrane**

*Jedna od mera protiv sukoba interesa i korupcije na Novom Zelandu je zabrana angažovanja u kompanijama koje posluju sa vojskom, a zabrana se proteže i nakon penzionisanja zaposlenih.*<sup>45</sup>

---

Kada su u pitanju uslovi za stupanje u radni odnos u policiji, oni su postavljeni zadovoljavajuće<sup>46</sup> i uključuju kriterijume zdravstvene, psihološke i fizičke sposobnosti, kriterijume kompetencija. Zabrana zapošljavanja važi za lica protiv kojih se vodi krivični postupak, koja su osuđivana ili otpuštena zbog povreda radne obaveze i discipline, ukoliko su činili prekršaje sa elementom nasilja ili se u postupku vršenja bezbednosne provere utvrde bezbednosne smetnje.<sup>47</sup> Međutim, ovoj listi nepoželjnih svojstava kandidata vidno nedostaje ocena o sukobu interesa, odnosno ocena o bavljenju nespojivim delatnostima. Takođe, način i sadržaj bezbednosne provere propisuje ministar,<sup>48</sup> što nije dobro rešenje. Tako je recimo moguće da ministar propiše prikupljanje podataka o određenim navikama, sklonostima i ponašanju kandidata,<sup>49</sup> a da MUP-u ostanu potpuno nepoznate informacije o finansijskom, političkom ili bilo kakvom drugom sukobu interesa kandidata.

Zanemarivanje prevencije sukoba interesa i koruptivnog ponašanja pri zapošljavanju i unapređivanju dosledno se sprovodi i kod uslova za izbor Direktora policije,<sup>50</sup> gde nije postavljan

---

39 Članovi 29-30 Zakona o javnim nabavkama.

40 Član 127 Zakona o javnim nabavkama.

41 Član 130 Zakona o policiji.

42 Član 129 Zakona o policiji.

43 Član 135, Zakon o policiji.

44 Dostupno na: <http://www.slglasnik.info/sr/52-06-06-2016/34183-pravilnik-o-kompetencijama-za-zaposlene-u-ministarstvu-unutrasnjih-poslova.html>

45 Dostupno na: <http://government.defenceindex.org/list/>

46 Član 137 Zakona o policiji.

47 Član 138 Zakona o policiji.

48 Član 142 Zakona o policiji.

49 Član 143 Zakona o policiji.

50 Član 149 Zakona o policiji.

.nijedan kriterijum koji se tiče integriteta kandidata. Slično je i sa postavljanjem i razrešenjem rukovodilaca Direkcije policije koji mogu biti raspoređeni na ta mesta odlukom ministra (umesto konkursom).<sup>51</sup> Takođe, uslovi za prestanak radnog odnosa<sup>52</sup> ne prepoznaju zabranu sukoba interesa i/ili nedostatka integriteta kao jedan od osnova za prestanak radnog odnosa.

---

*Osnovni mehanizmi sprečavanja sukoba interesa i korupcije uključuju pre svega jasne kriterijume i ocene za napredovanje, a koje uključuju i ocenu ponašanja kandidata (behavioral scale). Tako se na najodgovornijim i najosetljivijim pozicijama može naći samo osoba koja je tokom službe kontinuirano bila ocenjivana najvišim ocenama u ponašanju, integritetu, etičnosti i transparentnosti u radu. Ova odlika sistema razvila je jaku kulturu poverenja u sistem odbrane.*

*Jedna od mera protiv sukoba interesa i korupcije na Novom Zelandu je zabrana angažovanja u kompanijama koje posluju sa vojskom, a zabrana se proteže i nakon penzionisanja zaposlenih.*<sup>53</sup>

---

Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije definiše **obavezu prijave podataka o prihodima i imovini** za izabrana, postavljena i imenovana lica, kao postupak koji u ovim slučajevima vodi Agencija za borbu protiv korupcije. Zakon ne obuhvata sisteme odbrane i policije u celosti jer se odnosi samo na jedan deo vršilaca javnih funkcija (tzv. političke funkcionere) u ove dve službe. Neki od funkcionera obuhvaćenih postupkom prijave imovine su ministri odbrane i policije, njihovi pomoćnici, državni sekretari dva ministarstva, načelnik Generalštaba i njegov zamenik, Direktor policije. Iz obaveze prijave imovine je izostavljen srednji nivo rukovodilaca i donosilaca odluka, što onemogućava proveru odnosa primanja i imovine. Zato nesklad između zvanično raspoloživih sredstava i imovine kojom raspolažu može da prođe nezapaženo. Određene aktivnosti ka uspostavljanju obaveze prijave imovine i za ova lica navedene su Planu aktivnosti na izgradnji integriteta u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije za 2016. godinu.<sup>54</sup>

Zakoni o policiji i vojsci se ni na koji način ne bave **sukobom interesa povezanih lica**. Odgovornost za povezana lica se uspostavlja posredno i to na dvostruki način – kroz odredbe Zakona o državnim službenicima i Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije, na koji upućuju zakoni o vojsci i policiji. Ovo znači da Zakon o državnim službenicima (koji se u odsustvu posebnih pravila primenjuje i na pripadnike vojske i policije) upućuje da se zabrana sukoba interesa u državnoj službi proteže i na one koji su Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije definisani kao povezana lica – to su supružnik ili vanbračni partner, krvni srodnik u pravoj liniji, odnosno u pobočnoj liniji zaključno sa drugim stepenom srodstva, usvojitelj ili usvojenik, kao i svako drugo pravno ili fizičko lice koje se prema drugim osnovama i okolnostima može opravdano smatrati interesno povezanim sa službenikom vojske i policije. Međutim, iskustvo pokazuje da ovakvo lančano upućivanje na druge propise uglavnom ne daje rezultate, odnosno da bi pitanje odgovornosti povezanih lica makar načelno trebalo regulisati Zakonima o vojsci i policiji.

Domaća materijalna pravila o sukobu interesa, iako mogu biti znatno poboljšana, su u dobroj meri skladu sa komparativnim rešenjima u drugim zemljama, čak i nekim njihovim najboljim praksama. Ono što zahteva dodatnu pažnju jesu procesna pravila, odnosno ona koja bi morala omogućiti sprovođenje postavljenih ograničenja u oblasti sukoba interesa.

---

51 Član 150 Zakona o policiji.

52 Član 172 Zakona o policiji.

53 Dostupno na: <http://government.defenceindex.org/list/>

54 Plan aktivnosti na izgradnji integriteta u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije, str. 7. Dostupno na: [http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki\\_sadrzaj/dokumenta/integritet/Plan%20integriteta%20u%20MO%20i%20VS%20za%202016\\_%20godinu.pdf](http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/integritet/Plan%20integriteta%20u%20MO%20i%20VS%20za%202016_%20godinu.pdf)

## 2.2. Sankcionisanje sukoba interesa u Vojsci i Policiji Srbije

*Kada je u pitanju krivična odgovornost za sukob interesa, domaće krivično pravo prepoznaje niz krivičnih dela koja se mogu klasifikovati kao dela povezana sa sukobom interesa i korupcijom. To su dela poput zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom<sup>55</sup>, zloupotrebe službenog položaja<sup>56</sup>, nesavesnog rada u službi<sup>57</sup>, nenamenskog trošenja budžetskih sredstava<sup>58</sup>, trgovine uticajem<sup>59</sup>, primanja mita<sup>60</sup> i slično. Ova dela mogu izvršiti i pripadnici vojske i policije i ona mogu, ali ne moraju uvek, biti uzrokovana sukobom interesa. Zakon o Vojsci Srbije i Zakon o policiji uspostavljaju pravila o sprečavanju sukoba interesa i van krivičnog postupka, čime pokazuju naznake da je sukob interesa u ovim službama prepoznat kao nepoželjan i neprihvatljiv. Ona pravila ipak nisu dovoljna da bismo rekli da je sukob interesa definisan na jedinstven i sveobuhvatan način. Sankcionisanje sukoba interesa u vojsci i policiji se odvija u disciplinskom postupku za koji su nadležni disciplinski tužilac i disciplinski sudovi (u vojsci) i rukovodilac i disciplinska komisija (u policiji). U policiji postoji i poseban pritužbeni postupak koji može biti način za prijavu sukoba interesa. Odgovornost pokriva slučajeve ideološkog, interesnog i političkog sukoba interesa.*

Kada je u pitanju **sprečavanje sukoba interesa u vojsci** onda kada je on već nastao, Zakon o vojsci samo delimično prati načelo ideološke, interesne i stranačke neutralnosti službe. Naime, jedna od težih povreda disciplinske obaveze (disciplinski prestup) je i povreda načela nepristrasnosti ili političke neutralnosti i izražavanje i zastupanje političkih uverenja u službi.<sup>61</sup> Ovakav disciplinski prestup dosledno sprovodi zabranu ideološke i stranačke opredeljenosti u službi. Za disciplinske presteupe mogu biti izrečene različite sankcije – od smanjenja plate, preko smenjivanja sa dužnosti i zabrane unapređenja, do gubitka čina i gubitka službe.

Međutim, ono što vidno nedostaje kod sankcionisanja sukoba interesa kroz disciplinski postupak u Zakonu o vojsci jesu odredbe o kažnjavanju kršenja interesne neutralnosti. Ove odredbe su od usvajanja zakona 2007. godine bile deo Zakona o vojsci,<sup>62</sup> ali su izmenama i dopunama 2015. godine brisane iz zakonskog teksta. Vojska je do ovog trenutka svog pripadnika mogla pozvati na odgovornost zbog preuzimanja rukovodećih pozicija u pravnom licu bez odobrenja nadležnog organa, bavljenja preduzetništvom i kršenja pravila o prenošenju upravljačkih prava u privrednom subjektu (Tabela 2).

Tabela 2: Disciplinski prestupi – do 2015. godine

Preuzimanje dužnosti direktora, zamenika ili pomoćnika direktora u pravnom licu bez odobrenja nadležnog državnog organa ili povreda ograničenja članstva u organima pravnog lica od strane profesionalnog pripadnika Vojske Srbije
Osnivanje privrednog društva, javne službe i bavljenje preduzetništvom od strane profesionalnog pripadnika Vojske Srbije
Neprenošenje upravljačkih prava u privrednom subjektu na drugo lice, nedostavljanje podataka rukovodiocu o licu na koje su preneti upravljačka prava ili nedostavljanje rukovodiocu dokaza o prenosu upravljačkih prava od strane profesionalnog pripadnika Vojske Srbije

55 Član 234a Krivičnog zakonika.

56 Član 359 Krivičnog zakonika.

57 Član 361 Krivičnog zakonika.

58 Član 362a Krivičnog zakonika.

59 Član 366 Krivičnog zakonika.

60 Član 367 Krivičnog zakonika.

61 Član 149, stav 1, tačka 26 Zakona o vojsci Srbije.

62 Član 149, stav 1, tačke 21-23 Zakona o vojsci Srbije.

Međutim, iste zabrane i disciplinsku odgovornost pronalazimo i u Zakonu o državnim službenicima,<sup>63</sup> koji se primenjuje na pripadnike vojske u nedostatku posebnih rešenja u Zakonu o vojsci.<sup>64</sup> Zakon o državnim službenicima predviđa disciplinsku odgovornost za sva tri prestupa brisana iz Zakona o vojsci 2015. godine, ali takođe predviđa i odgovornost za primanje poklona, usluga, korišćenje rada u državnom organu za ostvarivanje sopstvenih prava ili prava povezanih lica i kršenja pravila o izuzeću.

Kako je ovo slučaj i kako i dalje postoje osnovi za disciplinsko kažnjavanje pripadnika vojske u sukobu interesa – kroz primenu pravila Zakona o državnim službenicima - postavlja se pitanje čemu je služilo brisanje dela člana 149 iz ZOVS 2015. godine. To je urađeno ili u neznanju da na isto obavezuje drugi zakon ili u (tačnom) uverenju da se oni koji primenjuju zakone retko osvrću na supsidijerno zakonodavstvo, već primenjuju isključivo posebne zakone. Time bi oni koji se nalaze u interesnom i finansijskom sukobu interesa, mogli da izbegnu odgovornost.

---

*Hrvatska se, za razliku od Srbije, odlučila da zadrži odredbe o zabrani privredne delatnosti u posebnom zakonu – Zakonu o službi u Oružanim snagama republike Hrvatske.*

---

Kažnjavanje interesne pristrasnosti u vojsci je delom moguće i kroz odredbe o sukobu interesa u Zakonu o javnim nabavkama, o kome je ovde već bilo reči. Međutim, njime su pokrivena isključivo situacije sukoba interesa u postupku javne nabavke.

Odredbe o disciplinskom postupku, a koje predstavljaju jedini unutarnji mehanizam vojske da reaguje na sukob interesa, nisu zadovoljavajuće. Ovo se pre svega odnosi na činjenicu da ministar odbrane postavlja predsednike vojnih disciplinskih sudova, vojne disciplinske tužioce, njihove zamene i porotnike u disciplinskom postupku.<sup>65</sup> Ministar to čini ličnom odlukom, bez unapred određenih kriterijuma. S obzirom na to da je sistem disciplinske odgovornosti postavljen tako da je mnogo bliže sudskom nego disciplinskom postupku (u kom uglavnom odlučuje rukovodilac organa), postavlja se pitanje opravdanosti postavljanja svih donosilaca odluka u postupku od strane jednog činioca. Zakon čak postavlja bolje uslove za postavljanje sudskih porotnika (koje ministru mogu predložiti načelnik Generalštaba Vojske Srbije i rukovodioci organizacijskih celina Ministarstva odbrane), dok je ovakav način predlaganja izostao u slučaju postavljanja vojnih disciplinskih tužilaca i predsednika vojnih disciplinskih sudova, koje zavisi isključivo od ministra. Na sličan način je problematična i mogućnost predsednika Republike da, na predlog načelnika Generalštaba smanji, ublaži ili oprosti svaku disciplinsku sankciju u roku od šest meseci od dana pravosnažnosti odluke kojom je izrečena disciplinska sankcija.<sup>66</sup>

Dakle, iako se materijalna pravila o sukobu interesa mogu oceniti kao dosta dobra, značajan problem stvaraju procesne odredbe u koje ugrađen princip diskrecionog odlučivanja. Ovo se posebno odnosi na odabir nosilaca disciplinskog postupka, diskreciono odlučivanje o smanjenju, ublažavanju i oprostima od disciplinske sankcije.

**Sankcionisanje sukoba interesa u policiji** je moguće kroz disciplinski i postupak po pritužbama, kao i kroz i krivični postupak.

U teže disciplinske povrede spada članstvo u političkim strankama i organizacijama, stranačko organizovanje ili političko delovanje u Ministarstvu, kao i bavljenje poslovima koji su nespojivi sa službenom dužnošću.<sup>67</sup> Ove dve disciplinske povrede se mogu neposredno dovesti u vezu sa kršenjem pravila o sukobu interesa, dok posredno to mogu biti različite povrede koje se tiču neprimene policijskih ovlašćenja, zloupotrebe statusa, neizvršavanja zadataka, nezakonitog,

---

63 Član 109 Zakona o državnim službenicima.

64 Član 8 Zakona o vojsci Srbije.

65 Član 165 Zakona o vojsci Srbije.

66 Član 168 Zakona o vojsci Srbije.

67 Član 207 Zakona o policiji.



nesavesnog i nemarnog rada. Ovi prestupi mogu biti povezani sa sukobom interesa ukoliko su njime prouzrokovani. Međutim, važno je napomenuti da primenu pravila o disciplinskoj odgovornosti onemogućava nedostatak liste i kriterijuma za određivanje nespojivih poslova, o čemu je već bilo reči.

Kada su u pitanju sankcije koje se mogu izreći ukoliko se utvrdi disciplinska odgovornost zaposlenog u policiji, to mogu biti novčana kazna (smanjenje plate), raspoređivanje na slabije plaćeno radno mesto, onemogućavanje napredovanja, gubljenje čina i prestanak radnog odnosa. Rok zastarelosti za gonjenje za učinjene lakše disciplinske povrede je šest meseci, dok rok za teže povrede iznosi godinu dana.<sup>68</sup> Nisu predviđene teže posledice za slučajeve sukoba interesa ili korupcije, što je recimo slučaj u susednoj Hrvatskoj. Hrvatska je ustanovila duži rok zastarevanja disciplinskog gonjenja za slučajeve povezane sa korupcijom (4 godine umesto opšteg roka od dve godine),<sup>69</sup> kao i obavezan prekid javne službe ukoliko se ustanovi teža povreda službene dužnosti sa obeležjima korupcije.<sup>70</sup>

**Disciplinski postupak** u Srbiji je dvostepen – u prvom stepenu odlučuje rukovodilac, dok po žalbi na odluku rukovodioca drugostepeni postupak vodi disciplinska komisija. Komisija se sastoji od tri člana, dva predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova i jednog predstavnika javnosti, koje imenuje ministar. Treba pohvaliti rešenje je učešće predstavnika javnosti u disciplinskim komisijama, ali ono što odredbama o disciplinskom postupku fali jesu kriterijumi za članstvo (za sada je dovoljna samo ministrova odluka o imenovanju). Kada je u pitanju sukob interesa u samoj disciplinskoj komisiji, pravila o izuzeću iz Zakona o opštem upravnom postupku se moraju primeniti i na disciplinski postupak u MUP-u.<sup>71</sup>

**Postupak po pritužbama** se zasniva na principima sličnim disciplinskom postupku i može biti iskorišćen i za prijavu postojanja sukoba interesa (iako postoje određene dileme o potrebi postojanja dva ovako slična postupka). Svako može podneti pritužbu na rad pripadnika policije ukoliko smatra da su mu njegovim postupanjem ili propuštanjem postupanja pri vršenju službenih zadataka povređena ljudska i manjinska prava i slobode. Rok za podnošenje pritužbe je 30 dana od dana učinjene povrede. Međutim, ovaj postupak se nedovoljno razlikuje od “redovnog” disciplinskog postupka, pa se postavlja pitanje potrebe postojanja dva gotovo identična načina za utvrđivanje nezakonitosti u postupanju. U Hrvatskoj se postupak po pritužbama građana razlikuje od disciplinskog tako što o pritužbama odlučuje Povjerenstvo koje čine tri predstavnika građana.<sup>72</sup> Drugu mogućnost bi predstavljalo odlučivanje o pritužbama u disciplinskom ili krivičnom postupku (ukoliko postoje osnove za njihovo pokretanje). U postupku po pritužbama je nedovoljno jasna i uloga Sektora unutrašnje kontrole koji bi takođe trebalo da vrši kontrolu zakonitosti rada policijskih službenika, naročito u pogledu poštovanja i zaštite ljudskih i manjinskih prava i sloboda pri izvršavanju službenih zadataka i primeni policijskih ovlašćenja.

Kao i kod disciplinskog postupka, rešavanje predmeta pritužbe ima dve faze. Prva je rešavanje pritužbe od strane rukovodioca organa, ali tako da će on pozvati lice koje podnelo pritužbu (najčešće građanina) na razgovor, odnosno “usaglašavanje stavova”. Ukoliko se podnosilac ne odazove ovakvom pozivu i eksplicitno ne traži da se o predmetu izjasni komisija za pritužbe, smatraće se da je podnosilac odustao od svog zahteva.

Ovako ustrojen postupak bez sumnje demotiviše građane da prijave propuste u postupanju policije, a pogotovo one koje se tiču sukoba interesa i korupcije. Takođe, može stvoriti lažnu sliku o postupanju policije tako što će postupke obustavljati zbog neizjašnjavanja građanina o nastavku postupka. Naime, umesto da rukovodilac organa razgovor vodi sa pripadnikom policije na čiji rad postoji pritužba, on će upravo građanina dovesti u situaciju da bude ispitivan u policiji i obrazlaže svoje navode, o kojima se već pisanim putem obratio MUP-u.

---

68 Član 215 Zakona o policiji.

69 Član 109 Zakona o policiji Republike Hrvatske.

70 Član 110 Zakona o policiji Republike Hrvatske.

71 Član 205. Zakona o policiji.

72 Član 5c Zakona o policiji Republike Hrvatske.

Ukoliko postupak dođe u fazu rešavanja pred Komisijom za pritužbe, važe iste primedbe kao i u disciplinskom postupku – ne postoje kriterijumi za izbor članova i imenovanje je uslovljeno odlukom ministra.

Kada je u pitanju odlučivanje o pritužbama, Ministarstvo unutrašnjih poslova je učinilo dostupno javnosti izveštaj<sup>73</sup> o sprovedenim postupcima na osnovu pritužbi. Međutim, u ovom izveštaju nema informacija o tome kakvo postupanje policijskih službenika je najčešće bilo prijavljivo, pa samim tim ni koliko prijava se odnosilo na dela povezana sa korupcijom i sukobom interesa. Ovo bi bio važan podatak za razvoj daljih politika o sukobu interesa u policiji.

Kada su u pitanju **podaci o krivičnom gonjenju**, oni su dostupni kroz Izveštaj Sektora unutrašnje kontrole (SUK) za 2015. godinu.<sup>74</sup> SUK je krivičnim prijavama koje je podneo tužilaštvu obuhvatio izvršenje 336 krivičnih dela. Od toga 79% (266 prijava) su dela koja su povezana sa korupcijom i potencijalno, sukobom interesa (Tabela 3). Međutim, nemamo pouzdanu informaciju koliko je krivičnih dela učinjeno zbog prisustva "obične" korupcije, a koliko je prouzrokovano upravo postojanjem sukoba interesa. Bilo bi dobro da ovaj podatak Sektor unutrašnje kontrole prikuplja i učini ih dostupnim javnosti.

Međutim, iako nam nedostaju podaci o motivima izvršenja koruptivnih krivičnih dela, njihova brojnost u ukupnom broju podnetih krivičnih prijava govori o tome koliko je važno da policija svojim pravilima preventivno deluje u ovoj oblasti.

Tabela 3: podnete krivične prijave za koruptivna dela 2015. godine, Sektor unutrašnje kontrole

Krivična dela	Broj krivičnih prijava
Primanje mita	111
Zloupotreba službenog položaja	86
Nesavestan rad u službi	23
Davanje mita	21
Falsifikovanje isprave	8
Falsifikovanje službene isprave	7
Trgovina uticajem	4
Zloupotreba položaja odgovornog lica	2
Falsifikovanje novca	1
Nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi	1
Neodovoljena trgovina	1
<b>Ukupno</b>	<b>266</b>

Takođe, podaci o manjku kapaciteta za obavljanje dužnosti, a koji su izneti u izveštaju SUK-a za 2015. godinu, upućuju i na nemogućnost zadovoljavajućeg obavljanja posla kada je u pitanju sprečavanje korupcije i sukoba interesa u policiji.

73 Izveštaj o rešavanju pritužbi u Ministarstvu unutrašnjih poslova u 2015. godini.

74 Izveštaj Sektora unutrašnje kontrole za 2015. godinu.



---

## **PREPORUKE ZA PREVENCIJU SUKOBIA INTERESA U VOJSCI I POLICIJI**

- Potrebno je zakonima o vojsci i policiji odrediti kriterijume za zapošljavanje, a koji bi uključivali i pitanje odsustva sukoba interesa.
- Zakonima o vojsci i policiji učiniti određenim ili odredivim najrizičnija mesta za sukob interesa i korupciju i utvrditi stroža pravila kontrole za ove pozicije.
- Osigurati da pripadnici vojske i policije pri zapošljavanju razumeju koncept sukoba interesa i ponašanja koja su zabranjena – kroz obaveznu pisanu informaciju i edukacije.
- Osigurati napredovanje na osnovu kontinuirane pozitivne procene rezultata rada i ponašanja (a ne samo pozitivne ocene u poslednjem ocenjivanom periodu). U kriterijume za ocenjivanje uključiti i podatke o odsustvu sukoba interesa i koruptivnog ponašanja.
- Zakonima o vojsci i policiji odrediti kriterijume za ocenjivanje u službi.
- Vremenski ograničiti mogućnost obavljanja najviših funkcija u vojsci i policiji.
- Zakonima o vojsci i policiji odrediti kriterijume za ocenu nespojivih delatnosti i/ili ustanoviti listu ovakvih delatnosti (koja je otvorenog tipa).
- Proširiti zabranu zapošljavanja nakon završetka službe koja važi za funkcionere i na redovne pripadnike vojske i policije.
- Poboljšati ljudske i tehničke kapacitete SUK-a za obavljanje poslova unutrašnje kontrole, prema preporukama datim u Izveštaju o radu za 2015. Godinu.

---

## **PREPORUKE ZA KONTROLU I SANKCIONISANJE SUKOBIA INTERESA U VOJSCI I POLICIJI**

- Javnosti učiniti dostupnim informacije o disciplinskim i postupcima po pritužbama na rad vojske i policije, pogotovo one koje se tiču sukoba interesa i korupcije.
- Ustanoviti stroža pravila o disciplinskom gonjenju i kažnjavanju u slučajevima izvršenja službenih prekršaja sa elementima korupcije.
- Unaprediti pravila disciplinskog postupka tako da postoje kriterijumi za izbor predsednika vojnih disciplinskih sudova, vojnih disciplinske tužilaca, njihovih zamenika i porotnika u disciplinskom postupku.
- Ukinuti ili učiniti restriktivnijom (uz jasne kriterijume) mogućnost predsednika Republike da, na predlog načelnika Generalštaba smanji, ublaži ili oprosti disciplinsku sankciju.
- Preispitati odredbu kojom ministar odbrane može ograničiti pravo na udruživanje pripadnika vojske.
- Disciplinsku odgovornost za interesni sukob interesa ponovo ustanoviti Zakonom o vojsci.
- Zakonom ustanoviti kriterijume za članove disciplinske i komisije za pritužbe u policiji.
- Postupak po pritužbama u policiji izmeniti tako da ne podrazumeva ispitivanje podnosioca prijave i automatsko odustajanje od postupka u slučaju nepojavljivanja podnosioca pritužbe u policiji.
- Usvojiti poseban propis o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova koji bi bio osnov za prikupljanje podataka o imovini rukovodilaca u policiji.

## Korišćeni izvori:

### Primarni

- Akcioni plan za Poglavlje 23 u procesu pridruživanja Evropskoj uniji
- Krivični zakonik
- Ustav Srbije
- Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije, "Sl. glasnik RS", br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US
- Zakon o državnim službenicima, Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014
- Zakon o javnim nabavkama,"Sl. glasnik RS", br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015
- Zakon o opštem upravnom postupku,"Sl. list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010
- Zakon o policiji,"Sl. glasnik RS", br. 6/2016
- Zakon o vojsci Srbije,"Sl. glasnik RS", br. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - dr. zakon, 10/2015 i 88/2015 - odluka US

### Sekundarni

- Cardona, F. (2015) Tackling conflicts of interest in the public sector. Centre for Integrity in the Defence Sector
- Cardona, F. Eriksen S. (2015) Criteria for good governance in the defence sector. Centre for Integrity in the Defence Sector
- Globalna lista borbe protiv korupcije u sektoru odbrane (Government Defence Anti-corruption Index)
- Guidelines on the Management of Business interests and additional occupations for police officers and Police staff (UK)
- Izveštaj o rešavanju pritužbi u Ministarstvu unutrašnjih poslova u 2015. godini
- Izveštaj Sektora unutrašnje kontrole za 2015. godinu
- P. Petrović S. Đorđević K.Đokić V.Erceg (2014) Procena integriteta u sektoru bezbednosti Srbije. Beogradski centar za bezbednosnu politiku
- Plan aktivnosti na izgradnji integriteta u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije
- S. Đorđević (2013), Izlaganje o nespojivim policijskim delatnostima. Beogradski centar za bezbednosnu politiku



**NORWEGIAN MINISTRY  
OF FOREIGN AFFAIRS**

This publication was produced in the framework of the institutional support to the prEUgovor coalition by the Government of the Kingdom of Norway. The views and analysis contained in this publication are those of the authors and do not necessarily represent the views of the Norwegian government or any of their affiliated organizations.