

Mr. sc. Željka Burić*

OBUKA POLICIJSKIH DJELATNIKA U OKVIRU PROJEKTA: UNAPREĐENJE SUSTAVA MINISTARSTVA UNUTARNJIH POSLOVA REPUBLIKE HRVATSKE U BORBI PROTIV KORUPCIJE

I. UVOD

Dana 28. veljače 2008. započeo je projekt PPF (Phare) 2005 *Unapređenje sustava Ministarstva unutarnjih poslova u borbi protiv korupcije*. Određen je rok od šest mjeseci kao planirani rok provedbe projekta u Ministarstvu unutarnjih poslova. Sukladno planiranim aktivnostima u projektu, dana 16. i 17. srpnja 2008., u prostorijama Policijske uprave osječko-baranjske održan je jedan u nizu seminara koji su se održavali diljem Republike Hrvatske. Ovaj pretposljednji organiziran je za policijske službenike policijskih uprava osječko-baranjske, vukovarsko-srijemske, brodsko-posavske, požeško-slavonske i virovitičko-podravske te predstavnike Državnog odvjetništva i sudstva koji rade na predmetima korupcijskih kaznenih djela. Cilj ove radionice bio je obuka policijskih službenika o različitim znanjima i vještinama važnim za borbu protiv korupcije.

II. PROVOĐENJE PROJEKTA U OKVIRU ISPUNJENJA ZADATAKA ODREĐENIH AKCIJSKIM PLANOM UZ STRATEGIJU SUZBIJANJA KORUPCIJE

Jednim od osnovnih etičkih načela nužnih za obnašanje policijskog zvanja smatra se otpor podmićivanju.

Ističe se¹ da se “razvijanjem etike policijske službe može djelovati na pojedine policijske službenike da se suprotstave tom društvenom zlu i da na osobnom planu pokazuju otpornost.”

* Mr. sc. Željka Burić, savjetnica u Uredu za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske. (Članak je napisan dok je autorica radila kao savjetnica u Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske.)

¹ Čehok/Veić, *Etika policijskog zvanja*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Policijska akademija, Zagreb, 2000., str. 108 (dalje: Čehok/Veić).

Suzbijanje korupcije, a sukladno tome i otpor podmićivanju, sukladno Strategiji suzbijanja korupcije² i pripadajućem Akcijskom planu, bitni su temelji djelovanja Ministarstva unutarnjih poslova.

Kako bi na efikasan način suzbijalo nesumnjivo jedno od zala modernog doba, Ministarstvo unutarnjih poslova neprestano razvija svoje kapacitete, analizirajući vlastite rezultate rada i procjenjujući rizike u postupanju, sve s ciljem otklanjanja postojećih nedostataka.

Osim toga, u okviru svojih aktivnosti predviđenih godišnjim planom, Odjel gospodarskog kriminaliteta i korupcije, pored svojih redovitih zadataka, provodio je i edukaciju policijskih službenika zaposlenih u policijskim upravama, a nova praktična znanja permanentno su stjecana i kroz koordinirano postupanje u kriminalističkim obradama korupcijskih kaznenih djela. Policijska akademija također je sustavno obrazovala policijske službenike, a to čini i dalje.

Uočavajući složenost problema korupcije u svim segmentima društva, Ministarstvo unutarnjih poslova uistinu posvećuje veliku pažnju obrazovanju na svim razinama. U programima obrazovanja nalaze se sadržaji koji policijske službenike upoznaju s problemom korupcije općenito u društvu, ali i sa svim posebnostima provođenja policijskih izvida u suzbijanju koruptivnih kaznenih djela.

Dodatno stručno usavršavanje policijskih službenika važno je kako bi oni efikasno provodili policijske izvide u suzbijanju koruptivnih kaznenih djela.

Smatra se³ da je “borba protiv korupcije obveza koja izvire ne samo iz pravnih propisa već je nužna zbog stvaranja povjerenja u policiju. Korupcija može značajno narušiti spremnost građana da surađuju s policijom, da policiji dostavljaju informacije, što dovodi do smanjenja učinkovitosti policije. Kada određeno devijantno ponašanje policijskog službenika ostane neotkriveno, zasjenjuje cijelu policiju jer upućuje na zaključak da se svi policijski službenici tako ponašaju.”

Posebnu mjeru u Akcijskom planu uz Strategiju suzbijanja korupcije predstavlja provedba antikorupcijskog projekta *Unapređenje sustava Ministarstva unutarnjih poslova za suzbijanje korupcije*.

Kao što je već ovdje rečeno, predviđeno trajanje projekta je šest mjeseci. Nositelj svih aktivnosti unutar projekta je Odjel gospodarskog kriminaliteta i korupcije Uprave kriminalističke policije, Ravnateljstva policije. Kao *twinning* partner izabran je HAUS – Državni institut za javnu upravu Republike Finske.

Prilikom predstavljanja projekta istaknuto je da je opći cilj projekta poboljšanje provedbe zakona kroz unapređenje institucionalnih sposobnosti sustava

² Narodne novine broj 75/08.

³ Čehok/Veić, str. 110.

Ministarstva unutarnjih poslova u borbi protiv korupcije. Kao posebni ciljevi određeni su utvrđivanje postojećeg stanja na području borbe protiv korupcije, poboljšanje učinkovitosti rada sustava Ministarstva unutarnjih poslova, poboljšanje "integriteta" u obavljanju javnih poslova, što uključuje povećanje transparentnosti i veće odgovornosti prema javnosti, te usvajanje sveobuhvatnih unutarnjih procedura i programskih smjernica, kao i poboljšanje u provedbi tadašnjeg Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006.-2008.

Mjerljivim pokazateljima u provedbi projekta smatraju se izrađeno Izvješće o nedostacima i potrebama, revidiran Miniprogram i Akcijski program Ministarstva unutarnjih poslova za provedbu Nacionalnog programa za suzbijanje korupcije, kao i izrađeni provedbeni dokumenti sljedećih okvirnih naslova: Smjernice za učinkovitiju borbu protiv korupcije, Smjernice za učinkovitije provođenje unutarnje kontrole, profesionalnog integriteta i izbjegavanja sukoba interesa, Smjernice za povećanje transparentnosti i odgovornosti prema javnosti, posebno u radu sa žalbama i pritužbama građana, Smjernice za provedbu Zakona o javnim nabavama i najboljoj praksi u državama Europske unije.

Predviđena je obuka većeg broja policijskih službenika o različitim znanjima i vještinama važnim za borbu protiv korupcije, a sve kroz provedenih pet radionica. Obuka policijskih djelatnika provedena je i u radionici u Osijeku koja je predmetom ovog prikaza.

III. FINSKA KAO PARTNER⁴

Radionicu su vodile sutkinja u Finskoj Susanne Moller i predstavnica Ministarstva pravosuđa Helina Lehtinen.

Zašto Finska?

Odgovor na postavljeno pitanje svakako treba potražiti u Indeksu opažanja korupcije (CPI) Transparency International, prema kojem se Finska prema niskoj razini korupcije nalazi na prvom mjestu, zajedno s Islandom i Novim Zelandom. Postizanje niske razine korupcije u Finskoj rezultat je mnogobrojnih faktora opće prirode koji su primjenjivi i u drugim zemljama. Među ostalim ističu se sljedeći: kao autonomna kolonija, Finska je naslijedila strane strukture kulture i vladanja, novi ideali i ideologije probudili su intelektualce, intelektualci su se usprotivili naslijeđenim strukturama i kulturi vladanja, ideološka transformacija proširila se na cijelo stanovništvo putem obveznog školovanja, Vlada je prihvatila vrijednosti koje su promicane obveznim školovanjem i podvrgnula se velikim strukturalnim promjenama.

⁴ Izvor podataka su tematske prezentacije podijeljene polaznicima.

Vrijednosti stečene obaveznim školovanjem uskladile su kulturu vladanja, zakonodavstva, gospodarstva i medija, često puta procesom pokušaja i promašaja, a finska administrativna kultura i strukture pobuđuju i međunarodno zanimanje.

Kadrovska politika u državnoj službi u nadležnosti je Odjela za ljudske potencijale Ministarstva financija. Taj je odjel nadležan i za razvijanje zakonodavstva koje se odnosi na državne službenike, a time i za osiguravanje da propisi o državnoj upravi jamče povjerenje građana u neovisnost i objektivnost državne uprave.

Vrhovnu kontrolu vrše državni pravobranitelj, koji radi u Vladi, i pučki pravobranitelj, koji je dio parlamenta. Obojicu imenuje predsjednik, neovisni su u svome radu i imaju sve istražne ovlasti i ovlasti za poduzimanje mjera.

Sukladno finskom Ustavu, javna uprava mora jamčiti poštovanje vladavine prava te dobro vladanje i odgovornost državnih službenika da djeluju u skladu sa zakonom.

Osim Ustava, pravni okvir za suzbijanje korupcije u Finskoj čine i Kazneni zakon, Zakon o administrativnom upravnom postupku, Zakon o državnom proračunu, Zakon o reviziji, Zakon o javnoj nabavi, Zakon o računovodstvu kao i drugi propisi.

Kao što je već izneseno, etičnost državnih službenika ocjenjuje se u Odjelu za ljudske potencijale Ministarstva financija. To tijelo izdalo je i publikaciju pod nazivom *Vrijednosti u svakodnevnom poslu - etika za državne službenike*, a u svojoj načelnoj odluci iz 2001. godine, finska Vlada odredila je da država kao poslodavac ima cilj da državna uprava bude vođena vrijednostima te da zadovoljava visoke etičke standarde. Upravo kako bi ti visoki etički standardi državne uprave bili održani, potrebno je da vrijednosti budu vidljive u svakodnevним odlukama i djelima te se moraju održati kao dobra operativna praksa državne uprave.

U Finskoj se ne provode posebni programi suzbijanja korupcije i ne postoje strategije i planovi djelovanja na razini Vlade, kao ni drugi instrumenti jer je ona mala zemlja i ima mali broj predmeta korupcijskih kaznenih djela.

Smatra se najvažnijim čvrst "lanac" koji čine policija, državni odvjetnici i suci, a svi sudionici imaju isti cilj tijekom svoga djelovanja – suzbijanje korupcije. Osim postojanja efektivnog rada na represivnom djelovanju, jako se bitnim smatra i obrazovanje policije, državnih odvjetnika i sudaca te oni zbog toga polaze velik broj seminara.

Koje su to konkretne mjere koje ta država čini na planu suzbijanja korupcije?

Na državnoj razini 2004. godine donesena je vladina odluka o unutarnjoj sigurnosti. Među ključnim odredbama i ciljevima koji se tim dokumentom postavljaju pred državu svakako najzanimljiviju ulogu ima cilj smanjenja broja slučajeva gospodarskog kriminaliteta, povećanje broja uhićenja i poboljšanje

omjera rješavanja slučajeva korupcije, upravo stoga što se korupcija u svim modernim državama smatra tek jednim aspektom gospodarskog kriminaliteta.

Osnovana su i dva tijela - Mreža za suzbijanje korupcije i Skupina za suradnju u suzbijanju korupcije, koje vodi Ministarstvo pravosuđa.

Mreža za suzbijanje korupcije odgovorna je za praćenje i provedbu UN-ove konvencije o korupciji, za praćenje, provedbu i daljnji razvoj OECD-ove konvencije o suzbijanju podmićivanja stranih dužnosnika u međunarodnim poslovnim transakcijama i prateće preporuke, praćenje i provedbu preporuka GRECO-a u Finskoj i koordinaciju i razvoj politike o sprječavanju korupcije, promicanje otkrivanja, istraživanja i kaznenog gonjenja u slučajevima korupcije. U radu Mreže sudjeluju Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo trgovine i industrije, Ministarstvo financija, Ured glavnog državnog odvjetnika, Državni istražni ured, Nacionalni odbor za oporezivanje, Nacionalni carinski odbor, Središnja trgovačka komora, Savez finske industrije i poslodavaca, Središnja organizacija finških sindikata, Savez finških poduzeća i Ministarstvo pravosuđa. Iz iznesenog se vidi da su u rad tog tijela uključeni čimbenici iz svih polja djelovanja, a ne samo iz državnih tijela, čime se dodatno ističe odlučnosti da se korupcija suzbije u svim područjima.

Kako bi se povećala učinkovitost aktivnosti u suzbijanju korupcije, Ministarstvo pravosuđa odlučilo je uspostaviti i Skupinu za suradnju u suzbijanju korupcije. Rad Skupine nadopunjava rad Mreže za suzbijanje korupcije.

Skupina za suradnju u suzbijanju korupcije sastavljena je od predstavnika Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva financija, Saveza finških industrija, Središnje trgovačke komore, Finske općinske udruge, Ministarstva trgovine i industrije, Ministarstva unutarnjih poslova, Ureda glavnog državnog odvjetnika i Revizorskog ureda Državnog vijeća. Skupina stvara i održava pregled korupcije usmjeren protiv finških interesa u Finskoj te poduzima inicijative u aktivnostima u borbi protiv korupcije. Nadalje, ona podržava odredbe smjernica za sprječavanje korupcije u državnom, općinskom i privatnom sektoru, povećava razinu svijesti u društvu u pogledu korupcije te promiče otkrivanje i kazneno gonjenje slučajeva vezanih uz korupciju. Skupina koordinira djelovanje različitih ministarstava u provedbi međunarodnih sporazuma o sprječavanju korupcije.

Na kraju prikaza finskog modela suzbijanja korupcije, koji je, iz svega iznesenog, dobra polazišna točka za izniman rezultat na CPI ljestvici, prikazane su finske "jake točke". One su: uprava utemeljena na vrijednostima, strogo legalistička kultura koja pomno nadzire i upozorava na zlouporabu moći te transparentnost i otvorenost. U Finskoj su svi dnevници i zapisi sačuvani u javnoj upravi svima dostupni uz mali broj zakonom propisanih iznimki, u koje se ponajprije ubrajaju bankovni računi i nečije zdravlje. Nadalje, kao vrijednost ističu se i sve odluke koje moraju biti dobro argumentirane, kao i budni i slo-

bodni mediji. Smatraju da se važna funkcija medija ne može učinkovito realizirati ako mediji ne dobiju slobodan pristup podacima i događajima, ali uz dužno poštovanje prava građana na privatnost. Nikako se ne smije ne istaknuti i prihvatljive plaće za državne službenike, kvalitetno obrazovanje za državne službenike i duga tradicija kulturnih nazora koji osuđuju korupciju. Finska kao svoju prednost ističe i sudjelovanje žena na rukovodećim položajima, što pridonosi prosperitetu države. Ističe se i javni pristup službenim dokumentima kao i nepolitički javni službenici.

IV. ČETIRI STUPA U BORBI PROTIV KORUPCIJE⁵

Među prvim temama nakon prikaza finskog modela i njegove usporedbe s hrvatskim, polaznici tečaja upoznati su sa četiri stupa u suzbijanju korupcije. Kao četiri jasna faktora ili područja društvene realnosti koji utječu na korupciju i jednake su važnosti u njezinu suzbijanju, prema finskim predavačicama ističu se: kultura darivanja, strogo pravno društvo i pravilna primjena propisa, otvorenost/mediji transparentnost, prihvatljive plaće i razlike u plaćama

Smatra se da je kultura darivanja karakteristična za mediteranske zemlje. Za pružene usluge daje se mala nagrada. Davanje takvih nagrada ugrađeno je u tradiciju, i ponekad se za uzvrat ne očekuje usluga. Jedino pitanje koje se postavlja jest gdje je granica. Je li to kava, boca viskija, besplatan ručak, malo putovanje? Predavačice ističu da su takva darivanja karakteristična za sektor zdravstva i obrazovanja.

Tu je i kultura poznanstva koja predstavlja okvir društvenih veza. Gledajući na taj način, teško je poslovati ili se politički promovirati ako nemate "dobre veze". Važnije je koga se zna nego što se zna.

Nadalje, strogo pravno društvo i pravilna primjena zakona, pravila, propisa i smjernica igraju značajnu ulogu u organiziranju ljudi, usmjeravajući ih prema zajedničkom cilju i osiguravajući da se prema svima postupa pravedno i jednako. Propise treba jasno svima priopćiti i primijeniti na svakog pojedinca kako bi ih se razumjelo i objektivno provodilo. Oni bi trebali biti uravnoteženi kako ne bi ograničavali poslovne i gospodarske aktivnosti jer restriktivni zakoni stvaraju ovisnost tvrtki o pojedinim državnim službenicima, a to vodi rastu korumpiranosti među državnim službenicima. No, čak i ako su pravilno provedeni, zakoni i propisi imaju ograničen učinak ako ne postoje unutarnje ili vanjske institucije ili tijela koja služe kao kontrolni mehanizmi.

Transparentnost u organizaciji preduvjet je demokracije. Upravo zato mora biti moguće preispitivati ponašanje državnih službenika, svaki postupak

⁵ Izvor podataka su tematske prezentacije podijeljene polaznicima.

državnog službenika mora biti transparentan, mora biti zajamčeno pravo govora te postojati neovisni i slobodni mediji kako bi građane mogli informirati o postupcima državnih službenika.

Razlike u plaćama nisu opravdan razlog za korupciju. Nju potiču i pohlepa i neimaština pa je teško govoriti o korupciji kao o fenomenu koji potiču samo niske plaće državnih službenika.

Nakon iznesenih osnovnih faktora u korupcijskom procesu, spomenuti su i drugi koji utječu na smanjenje korupcije U prvom redu to su žene na rukovodećim položajima kao i dobro argumentirane odluke svih tijela javne vlasti. Ističe se i kvalitetno obrazovanje o suzbijanju korupcije jer će javnost koja je dobro obrazovana lako prepoznati sumnjive situacije. Tu je i poštovanje državnih tijela, povjerenje građana u rad tih tijela i neuključivanje tih tijela u korupcijske djelatnosti. Nikako se ne mogu zaobići suvremene i učinkovite službe za istragu i kazneno gonjenje

V. VRIJEDNOSTI KOJE ZASTUPA POLICIJA

Već je u uvodnom dijelu istaknuta potreba suzbijanja korupcije unutar policije i od nje kako bi se zadržalo povjerenje građana. Tome u prilog održano je i predavanje o vrijednostima koje policija treba zastupati kako bi u svakoj aktivnosti imala koherentan cilj.

Predavačice ovog obrazovnog programa istaknule su da postoje situacije kad određenim osobama nisu jasne vrijednosti koje bi im trebale biti jasne. U takvim situacijama te osobe ne znaju preusmjeriti svoje ponašanje prema klijentima, osoblju i interesnim skupinama na pravi način. Održavaju "baš me briga" stajalište, prihvaćaju sve metode i stilove upravljanja, a u njihovim aktivnostima nedostaju postojanost i kontinuitet.

Postoje i druga ponašanja koja gaje dobre vrijednosti. Ona stvaraju postojanost, definiraju što je dopušteno, a što nije dopušteno u radu organizacije. Kod "trenutka istine" određuje se prioritet aktivnosti i donošenja odluka. Razjašnjavaju se pitanja koja kolektivno vrednujemo.

Policijski službenici upoznati su sa četiri razine vrijednosti. To su svijest o vrijednostima, kao najniža, razumijevanje, prihvaćanje vrijednosti i, kao najviša - postupanje kao uzor drugima.

Neke vrijednosti mogu se izvesti iz postojećeg hrvatskog zakonodavstva - Ustava, Zakona o policiji, Kodeksa policije i Etičkog kodeksa državnih službenika.

Polaznici su dobili zadatak razmotriti neke vrijednosti kao što su zakonitost, hrabrost, otvorenost, profesionalnost, proaktivnost, predanost, spremnost za promjene, sposobnost preuzimanja odgovornosti, služenje građanima, profesionalne vještine, sposobnost donošenja odluka.

Rasprava koja je uslijedila dala je zaključiti da su sve navedene vrijednosti duboko ukorijenjene u svakodnevno obavljanje zadaća hrvatske policije. Ponaјprije zakonitost, koja se ogleda u poštovanja zakona, statuta, normi i etičkih smjernica, kako u obavljanju policijskih poslova tako i u njihovu privatnom životu. Tu su i profesionalne vještine koje trebaju biti razvijene. Učenje novoga kroz nove zadatke preduvjet je razvoja. Potrebno je snositi svoj dio odgovornosti za cjelinu i raditi najbolje što se može. U radnom okruženju bitan je doprinos rada svakog pojedinca.

VI. CASE STUDY

Kako sav rad polaznika ne bi ostao teoretski, radilo se na nekoliko manjih zadataka. Posebno se ovdje ističe analiza sličnosti i razlika modela suzbijanja korupcije u Finskoj i Hrvatskoj.

Na simulaciji slučaja razrađen je i predmet kako se policajac treba ponašati u slučaju uličnog mita, i to na primjeru u kojem je policajac zaustavio vozača koji je prekoračio dopuštenu brzinu.

U zajedničkom dijelu s predstavnicima državnog odvjetništva obrađen je predmet zapovjednika koji je obnašao funkciju načelnika odsjeka u Zapovjedništvu obrane te bio odgovoran za nabavu uredskih strojeva za Zapovjedništvo obrane. Dvije godine prihvaćao je davanja u obliku darova od tvrtke koja je istovremeno Zapovjedništvu prodavala uredske strojeve tako što je kao gost te tvrtke dva puta prisustvovao opernim festivalima te nekoliko puta golf-događanjima.

Predmet je obrađen kroz optužnicu, presudu finskog Žalbenog suda i odluku finskog Vrhovnog suda.

VII. ZAKLJUČAK

Suzbijanje korupcije moguće je jedino ako se svi koji svakodnevno dolaze u doticaj s različitim ljudima - obrazuju. Obrazovanje je prvi stupanj kvalitetnog suzbijanja jer ono polazi od razvijanja svijesti o štetnosti korupcije u svakom pojedincu. Nadalje, uređena država Finska, kao partner, izniman je doprinos provođenju ovog projekta.

Obrazovanje policijskih službenika diljem Republike Hrvatske hvale je vrijedno. S tom praksom treba nastaviti, u što i ne treba sumnjati budući da Ministarstvo unutarnjih poslova ulaže svakodnevne napore kako bi svi policijski službenici dobili adekvatno obrazovanje i nakon toga se lakše suočili s izazovima modernog doba.