

Nezavisne agencije za borbu protiv korupcije

Postoji nekoliko dobrih načina da se odupremo iskušenju, ali je svaka-ko najpouzdaniji kukavičluk.

Mark Tven (Marc Twain), "Pudd'nhead Wilson's New Calendar", Following the Equator, 1897.

Kako korupcija postaje sve savršenija, državni organi koji se uobičajeno bave njenim suzbijanjem sve teže mogu da otkriju i uklone njene složene oblike. Osim toga, u sistemu u kom je korupcija endemska pojava, i u samim tim organima službenici bivaju korumpirani.

Tokom prethodnih godina vlade su težile da pojačaju otkrivanje korupcije (ili da barem stvore utisak da na tome rade) tako što su osnivale "nezavisne" agencije i komisije za borbu protiv korupcije.¹ Uistinu, takve institucije su postale moderne, ali je pitanje da li su i da li mogu biti delotvorne?

Moguće je, naravno, kombinovati takvu jednu agenciju sa uobičajenom kancelarijom ombudsmana (kao što je učinjeno u Ugandi i u Papui Novoj Gvineji). Drugi bi rekli da između ovih tela postoji jasna razlika: ombudsman je tu da bi poboljšao rad javne administracije, a to se najbolje postiže sticanjem poverenja birokratije; agencija ili komisija koje imaju ovlašćenja za vođenje istrage i podizanje optužbe pre će kod javnih službenika izazvati strah nego poverenje.

Važno je od početka razumeti zašto se hongkonški model dokazao u praksi. Nije to samo zbog kvaliteta i posvećenosti osoblja tamošnje komisije, niti zbog odličnih zakona koji su olakšali njen rad, već zato što su i prevencija i otklanjanje korupcije bile u njenom opisu posla. Prevencija nije bila poslednja misao osnivača komisije pri ustanovljenju njenih dužnosti. Prevencija, zajedno sa obrazovanjem zajednice i podizanjem svesti građana, predstavlja srž ovog modela, a stalno je kombinovana sa otkrivanjem rezultata istraga koje je deo komisije koji se bavio gonjenjem sprovodio. To je omogućilo komisiji da razvije povezan i međusobno usklađen skup strategija i da postigne rezultate na kojima joj mnogi zavide. Oni koji su pokušali da prepisu ovaj model često nisu uspevali ili zato što su propustili da primene ovaj povezani pristup ili zato što nisu obezbedili dovoljno resursa za rad komisije.²

Takođe je važno od samog početka istražiti da li je takvo novo telo neophodno i, posebno, da li je moguće osigurati priliv sredstava koja su mu neophodna za rad. Pokušaj sa nedovoljnim finansijama je osuđen na neuspeh. U nekim državama agencije se nagrađuju "udelom" od sredstava koje povrate iako takav pristup može da dovede do preterivanja u revnosti i do zloupotreba.

Zašto antikorupcijske agencije nisu uspele?

Antikorupcijske agencije nisu uspele zbog:

- **slabe političke volje** - pritisci kojima su bili izloženi uništili su vodstvo agencija;
- **nedostatka resursa** - ne cenili se dobitak koji donosi "čista" administracija i nedovoljno priznaje nužnost da agencija bude pristojno finansirana;
- **političkih uticaja** - agenciji se ne dozvoljava da radi nezavisno, a u najmanju ruku ne dozvoljava joj se da vrši istrage na višim nivoima vlasti;
- **straha od posledica** - nedostatak posvećenosti i spremnosti da se menja zatečeno stanje dovodi do toga da agencija izgubi nezavisnost, resurse ili i jedno i drugo;
- **nerealnih očekivanja** - borba protiv sistemske korupcije je dugotrajan proces;
- **previdanja važnosti eliminisanja mogućnosti da korupcija nastupi** - primenjivanje prisile nakon događaja dovodi do toga da korupcija ostane nepobedena;
- **neadekvatnih zakona** - bez primenljivih i delotvornih zakona agencija ne može uspešno da radi;
- **preopterećenosti prošlošću** - nova agencija, obično mala, koja tek treba da uredi svoj rad, opterećena je nasleđenim nezavršenim poslovima drugih službi koje se bore protiv korupcije i tako od početka ima probleme u radu;
- **neuspeha da se zainteresuje šira zajednica** - ne postoje kampanje za podizanje svesti;
- **nedovoljne odgovornosti** - ukoliko sama agencija nije odgovorna na pravi način, ona može da postane agencija za proganjanje kritičara vlasti;
- **gubitka vere** - ako ljudi izgube poverenje u agenciju, njeno osoblje će izgubiti veru u uspešnost svog rada.
- **Sama agencija je postala korumpirana...**

Adaptirano prema "Why do anti-corruption agencies fail", Bertrand de Speville, Vienna, Austria, april 2000.

¹ Kao model obično služi hongkonška Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije. Osim što istražuje tvrdnje o postojanju korupcije, ona sprovodi kampanje za podizanje svesti i kontroliše sistem upravljanja u pojedinim vladinim odeljenjima i organima sa aspekta borbe protiv korupcije.

² Na primer, u Zambiji.

Gde bi agencija trebalo da bude smeštena?

Uspehu u Singapuru mnogo je doprineo svojom odlučnošću bivši premijer Lee Kuan Yew. Neki autori su ukazali na to da je bitan faktor uspeha agencije to što je bila u službi premijera.³ Dobro pozicioniranje službe bilo je takođe ključni faktor uspeha u Hong Kongu, gde je komisija bila u službi guvernera, ali je u isto vreme izveštaje davala skupštini. Njena odvojenost od javnih službi i autonomija u radu odrazili su se na primenu zakona u praksi.

Odgovor na pitanje da li ovaj model i drugi treba da slede zavisi umnogome od razvijenosti drugih mehanizama javne odgovornosti.⁴ Takva agencija može i sama da bude iskorišćena u korupcijske svrhe ukoliko svoja opasna posebna ovlašćenja okrene protiv političkih oponenta vlade. Prilikom osnivanja svake nove agencije mora se voditi računa o takvim opasnostima. Na neprestanu čestitost vladalaca se ne može sa sigurnošću računati, mada je ona svakako preimućstvo. Najgori primeri korupcije velikog obima obično su vezani za šefa države i njegovo okruženje. Agencija treba da bude odgovorna zakonodavnim telima i sudovima na sličan način kao ombudsman. Građanski savetodavni odbori budno prate svakodnevni rad Nezavisne komisije protiv korupcije Hong Konga (ICAC) obezbeđujući na taj način dodatno poverenje javnosti u ovu instituciju.

Organizovanje okvira agencije za borbu protiv korupcije

Da bi uspešno delovala, agencija za borbu protiv korupcije mora da ima:

- podršku sa najvišeg političkog nivoa;
- adekvatne resurse da ostvari svoje zadatke⁵;
- političku i operativnu nezavisnost da vrši istrage čak i na najvišim nivoima vlasti;
- adekvatna ovlašćenja za pristup dokumentaciji i za ispitivanje svedoka;
- odgovarajuće zakone na raspolaganju (uključujući tu i kriminalizaciju nelegalnog bogaćenja);
- vođstvo koje se smatra čestitim.⁶

Takođe je važno da sva posebna ovlašćenja koja se dodeljuju agenciji za borbu protiv korupcije budu u saglasnosti sa međunarodnim normama za ljudska prava, da sama agencija deluje po zakonu i da je odgovorna sudu. Pri postavljanju parametara za osnivanje ovakve agencije vlada mora da se zapita radi li ona nešto što bi za nju bilo prihvatljivo i u slučaju da se nalazi u opoziciji. Odgovori se često menjaju sa promenom perspektive. Treba tragati za formulom koja se čini pravom i takvom da pomoću nje može svako da radi, bez obzira da li je na vlasti ili ne, uz odgovarajuća ovlašćenja za istražne radnje, gonjenje i, što je ponekad najvažnije, prevenciju. Ona mora da bude takva da može da preživi promene na vlasti.

Dve važne stvari treba uzeti u obzir kada je reč o izboru i odgovornosti agencije:

- Agencija za borbu protiv korupcije neće biti nezavisna ako dospe pod političko rukovodstvo i ako se koristi kao oružje kojim se napadaju kritičari vlasti.
- Sama agencija može da postane sredstvo za iznuđivanje i korupciju.

Izbor rukovodioca agencije za borbu protiv korupcije

Oblik i nezavisnost komisije od samog početka mogu da zavise od toga kako se bira i razrešava njen rukovodilac. Ako pri izboru važi mehanizam kojim se obezbeđuje podrška konsenzusom, i to bolje preko parlamenta nego preko vlade, i ako je agencija odgovorna nekom telu izvan izvršne

³ Singapurski zakoni nalaze se u odeljku Best practices, u verziji ove knjige na Internetu, na www.transparency.org

⁴ Hong Kong je počeo sa neuobičajenim prednostima. Guverner, ujedno i predsednik vlade, bio je stranac i iskusen javni službenik, bez porodičnih i istorijskih veza u tadašnjoj koloniji. Imao je visoku penziju i dobar status posle penzionisanja. Zbog toga je bio na jedinstven način zaštićen od pritisaka kojima su ostali žitelji mogli da budu izloženi. U doba kada je komisija osnovana, Hong Kong je već imao sudski sistem koji je funkcionisao i u kome se primenjivala vladavina prava, kao i pouzdano i veoma profesionalno tužilaštvo (ono je gonilo i dovelo do hapšenja bivšeg direktora službe javnog tužilaštva kada je odstupio od pravilnog vršenja službe).

⁵ Neke ovakve agencije nisu uspele da započnu sa radom zbog protivljenja (ili odbijanja?) da im se omoguće adekvatni resursi.

⁶ Zakonskom procedurom se može obezbediti da lice koje će da vodi agenciju imenuju vođe vladajuće i glavnih opozicionih političkih partija i predsednik vrhovnog suda. Može se takođe obezbediti da takav izbor potvrdi parlament.

vlasti (na primer skupštinskom odboru u kome su predstavljene sve veće partije), prostor za zloupotrebu može biti sveden na najmanju meru.

Nedostatak mnogih zakonskih koncepata je što predsedniku (ili bilo kojoj drugoj političkoj ličnosti) daju suviše moći u postavljanju i radu antikorupcijske agencije. Konačno, predsednik je vrh izvršne vlasti, a članovi te vlasti mogu takođe da podlegnu iskušenjima. To bi moglo da dovede predsednika u težak položaj da odlučuje da li da goni ili ne bliske političke saradnike. Na primer, tanzanijski zakon zahteva da se izveštaji u poverenju prolede predsedniku, pa tanzanijski sistem protiv korupcije nije imao nikakvo stvarno dejstvo i potpuno je izgubio poverenje javnosti.⁷ Nasuprot tome, istraživanja javnosti u Hong Kongu godinama pokazuju da je rejting poverenja u ICAC između 98% i 99%, što je daleko iznad bilo kojeg državnog organa.

Zato je važno da procedura imenovanja bude procedura koja će da prepoznata zadatak rukovodioca agencije da nadzire izvršnu vlast i naročito rad partije na vlasti. Ukoliko izvršna vlast ili politička partija na vlasti imaju slobodne ruke pri izboru rukovodioca agencije, smanjiće se delotvornost agencije u praksi, kao i poverenje javnosti. U najboljem slučaju izabrani službenici će rizikovati da budu viđeni kao "ljudi od poverenja", koji "ne talasaju" bez potrebe. U najgorem, na njih će gledati kao na izvršioce partijskih prljavih poslova. Zaključak je da u proceduri izbora treba da učestvuje širi krug aktera od onih koji su trenutno na vlasti.

Detalji procedure izbora razlikuju se od zemlje do zemlje, ali svaka država treba da se zapita da li predloženi mehanizam obezbeđuje da nezavisna i čestita ličnost može da pristane da bude izabrana na tu poziciju i da li će biti dovoljno zaštićena dok se na njoj nalazi. Rukovodilac agencije treba da ima iste garancije u pogledu stalnosti položaja kao i sudija vrhovnog suda. Razrešenje sa položaja ne sme da bude pitanje slobodne volje vlasti i mora biti u skladu sa propisanom procedurom, a razlozi mogu biti samo oni koji se odnose na nestručnost ili rđavo ponašanje.

Sistem provera i ravnoteže u pravljenju okvira za rad antikorupcijske agencije

Treba razmotriti i teorijsku situaciju - da li je procedura delotvorna u situaciji kada se istražuje da li je predsednik korumpiran. Možda je verovatnoća da se tako nešto desi slaba, ali dobar zakon mora da bude takav da deluje i u situacijama koje se nisu mogle predvideti u trenutku njegovog donošenja. Mora se takođe misliti i na gubitak poverenja javnosti u slučaju da predsednik ostane izvan domašaja stvarne jurisdikcije agencije. Što je još važnije, ako niko ne bude bio izuzet od kontrole agencije, vladi i parlamentu biće poslat važan signal o ozbiljnosti namere da se protiv korupcije bori. Sugerisano je da i sam povoljan uticaj takve mere na odnose sa javnošću garantuje da će se ona naći u zakonu.

Rukovodilac agencije za borbu protiv korupcije obično ne može da tuži predsednika dok je na položaju pošto predsednik po ustavu ima pravo na imunitet. Procedura "impeachmenta" (anglosaksonski sistem za izglasavanje nepoverenja, prim. prev.) obično se vrši na osnovu odredbi poslovnika parlamenta, a postupak vodi predsedavajući skupštine. Problem sa imunitetom može se prevazići ako zakon dozvoli rukovodiocu agencije da o slučaju izvesti predsedavajućeg skupštine kada:

- postoje osnovane sumnje da je predsednik prekršio antikorupcijski zakon,
- o tome postoji verodostojan dokaz koji bi mogao da se upotrebi u sudskom postupku.

Nakon toga, odgovornost za nastavljaj procedure ima predsedavajući skupštine. Alternativu predstavlja rešenje iz SAD, gde je u takvim slučajevima ovlašćen specijalni tužilac.

Mogućnost suspenzije treba da bude predviđena zakonom. Kada ima dovoljno razloga da se veruje da su službenici agencije zloupotrebili ovlašćenja, ima puno smisla da oni budu udaljeni sa rada dok traje istraga. Pa opet, pravo na suspenziju se lako zloupotrebljava. U jednoj afričkoj zemlji, na primer, visoka politička ličnost držana je u zatvoru samo zbog toga što režim nije postavio sudiju

Pakistanski nacionalni biro za odgovornost dobiće deo vraćenog novca

Pakistanski nacionalni biro za odgovornost dobiće priličan deo novca koji je vraćen zahvaljujući naporima tog biroa. Biro će dobiti različit procenat vraćenih iznosa na osnovu pet kategorija predviđenih za razne slučajeve. Dobiće tri procenta od sume dobijene od onih koji nisu vraćali zajmove. U slučaju vraćanja potraživanja koje su banke otpisale, dobiće 20 posto od uplaćenog iznosa. Kada biro učestvuje u naplati poreza za koji je obaveza poznata, dobija 10 posto, a kada je zbog izbegavanja plaćanja poreza bio nepoznat osnov za naplatu, biro dobija 30 procenata od te sume. Kada povraća novac koji su vladini službenici zaradili nelegalnim sredstvima i korupcijom, biro dobija jednu četvrtinu ukupnog iznosa.

Dawn News Service, 13. juli 2000.

⁷ Razgovori sa višim službenicima Biroa za prevenciju korupcije (Tanzanija 1995-1998) otkrili su da je u doba kada je Džulijus Njerere bio predsednik biro dobro radio. Predsednik lično je radio na izveštajima i bio je čestit, pa je mogao da zahteva i od drugih da se ponašaju moralno. U vreme njegovog naslednika izveštaji su bili ignorisani, a korupcija se brzo razvijala. U doba kada je treći predsednik, Bendžamin Mkapa, izabran, biro i mnoge druge institucije su propale i nestale.

vrhovnog suda.⁸ Može se zamisliti scenario u kojem neki predsjednik u budućnosti suspenduje rukovodioca agencije samo zbog toga što ovaj istražuje optužbe koje mogu dovesti do uznemirenja političara. Zato uvek mora da postoji i odgovarajući sistem provere opravdanosti suspenzija.

Da li ministar ima svoju ulogu u sistemu provera i ravnoteža i ako je ima, kakva ona treba da bude? Na primer, Zakon protiv korupcije u Malaviju izričito kaže da će direktor ili onaj koji vodi

Predsednik Azerbejdžana proverava satove

Predsednik Azerbejdžana Hajdar Alijev izdao je dekret sa ciljem da zaustavi korupciju koja se širi kao zaraza u toj bivšoj sovjetskoj republici i plaši strane investitore, pisale su državne novine prošlog petka. Predsednik je takođe sazvao brojne sastanke vlade, koji su u celini prenošeni na državnoj televiziji, na kojima je kažnjavao službenike zbog uzimanja mita, a u jednom trenutku čak i proveravao na stolu kvalitet njihovih ručnih časovnika.

Agencija France Press, Baku, 12. jun 2000.

agenciju za borbu protiv korupcije "biti podvrgnut upravljanju i kontroli resornog ministra u vezi sa svim pitanjima politike delovanja, ali neće biti izložen kontroli ili upravljanju bilo koje osobe u sprovođenju svojih profesionalnih dužnosti".⁹ Ali šta to u stvari znači? Gde se završava "politika" a počinju "profesionalne dužnosti"? Da li je pitanje "politike", na primer, odluka da se ne istražuje rad drugog ministra? I zašto je ova mera uopšte potrebna? Ne bi li bilo bolje da sva uputstva ministra direktoru kancelarije budu napisana i izneta na raspravu u parlamentu kako bi se obezbedilo da odnos bude transparentan? Ili da direktor kancelarije bude izjednačen sa ombudsmanom: nezavisan službenik izveštava narod preko izabраниh predstavnika naroda o pitanjima od opšteg interesa?¹⁰

U Africi je uobičajeno da izveštaj agencije ili komisije za borbu protiv korupcije koja je istraživala navodno korumpirano ponašanje bilo kog državnog službenika mora direktno da se dostavi predsedniku ili ministru. Međutim, gde

god je komisija bila u potpunosti pod kabinetom predsednika (bez podrške drugih mehanizama za utvrđivanje odgovornosti) i davala izveštaje predsedniku, pokazalo se da je bila izuzetno neuspešna u borbi sa korupcijom na visokom nivou.¹¹ U Južnoafričkoj republici, gde je Hitovoj komisiji bila potrebna dozvola ministra pravde pre nego što počne sa radom na pojedinačnoj pritužbi, dobri odnosi neophodni za rad su nestali nakon promene ministra 1999. godine.

Odnos između agencije za borbu protiv korupcije i državnog tužioca takođe je od suštinskog značaja. Kakva je korist od dokaza ako osumnjičeni ne može da bude krivično gonjen? Državnom tužiocu ustavom je dato jedinstveno pravo nadzora nad svim optužnicama i on je ovlašćen da interveniše u svakom krivičnom postupku koji je započelo drugo lice ili organ. Međutim, u procenjivanju nezavisnosti i verovatne uspešnosti komisije za borbu protiv korupcije javlja se pitanje da li po ustavu državni tužilac uživa dovoljnu nezavisnost da deluje na način koji ne ostavlja mnogo prostora za političko mešanje nakon što komisija završi istragu.

Odnos agencije sa javnošću je takođe važan za uspeh. Neke agencije, kao izuzetno uspešna hongkonška ICAC, sačinile su formalne aranžmane pomoću kojih je obezbeđeno učešće javnosti u formulisanju njene politike. Kada se napravi takav aranžman, koji može da bude otelotvoren u odboru kojim predsedava ministar pravosuđa, podstiče se javna odgovornost u borbi protiv korupcije.

Odnos sa javnošću je takođe važan za učvršćivanje preventivne funkcije agencije za borbu protiv korupcije. Treba omogućiti uključivanje velikog broja ljudi i interesa u formulisanje politike prevencije i u izvršavanje te politike. Tako se različiti akteri uključuju u proces prevencije, a institucije kojima pripadaju, bilo iz državnog bilo iz privatnog sektora, mogu biti mobilisane za podršku naporima agencije. Drugo važno pitanje je kako Agencija može u svom radu da utiče na smanjenje korupcije u praksi a da ne proširi svoja ovlašćenja na mere prinude.

Bilo bi pogrešno misliti da će sve preporuke agencije biti uvek relevantne i praktične. Zato bi moglo da bude kontraproduktivno da agencija ima pravo da zahteva da se načine tačno određene izmene. Možda je bolje da rukovodioci državne uprave upute sva svoja odeljenja da saraduju sa agencijom, a da agencija zajedno sa rukovodstvom tih odeljenja radi na praktičnim i prihvatljivim promenama sistema u njihovim oblastima. Rešenja do kojih zajedno dođu treba da primenjuju sama odeljenja državne uprave. Ukoliko to ne učine, na njima je da objasne svoj propust kako nadređeni-

⁸ U Nigeriji su se tokom skoro okončanog perioda vojne diktature članovi vrhovnog suda sami diskvalifikovali sa pretresa po prigovoru g. Abirole. Široko je bilo rasprostranjeno uverenje da je Abirola pobedio na demokratski održanim predsedničkim izborima u junu 1993, koji su poništeni od strane vojnog režima pre objavljivanja rezultata. Sudije su se izuzele na osnovu toga što su se ranije pojavile u ulozi tužioca za klevetu u procesu protiv jednog lista čiji je Abirola vlasnik. Rezultat je bio da je sudu nedostajao kvorum za sednicu, a vojni režim nije izvršio neophodan izbor sudija za postupanje u tom slučaju. Abirola je umro u zatvoru u junu 1998, a da njegov prigovor nije nikada razmatran.

⁹ Odeljak 5 (2).

¹⁰ O ovim temama su raspravljali poslanici (njih 120) u Malaviju, na skupu u Zombi u oktobru 1995. godine. Tada je zauzeto stanovište da služba "pripada" zakonodavnim telima i da je bolje da izvršna vlast (koju ona mora da nadgleda) ima što manje posla sa postavljenjima, uklanjanjima i aktivnostima službe.

¹¹ Na primer, Zambija, Tanzanija i Uganda (pre dolaska Museveniijeve vlade).

ma, tako i agenciji. Moguće je, na primer, da dođe do nekih promena u uslovima rada koje su predložene reforme učinile neodgovarajućim u novim uslovima.

U nekim zemljama se dogodilo da javne službe ignorišu preporuke antikorupcijskih tela. Kako odgovoriti na to? Može li parlament, na primer, prilikom razmatranja godišnjih izveštaja agencije ili na drugi način, da bude mesto na kojem će se preispitivati odgovornost onih službi koje nisu izmenile lošu praksu?

Drugi važan činilac koji treba razmotriti jeste pružanje zakonskog osnova agenciji za pristup dokumentaciji i ispitivanje svedoka. U nekim zemljama je agenciji otežan pristup dokumentima. Ne postoje ni teorijski ni praktični razlozi zbog kojih agencija ne bi uživala ista prava kao i ombudsman kad je reč o pristupu informacijama koje poseduju vlada i kriminalistička služba i pristupu svim javnim službenicima.

Treba li novi zakon da ima retroaktivno dejstvo?

Antikorupcijska agencija se obično osniva u situacijama kada se korupcija otrgne kontroli. Tako se dešava da ima puno slučajeva korupcije koji su se već dogodili i koji privlače pažnju, a u isto vreme postoji potreba za hitnim reformama postojeće prakse i procedura. Javnost je tada obično sumnjičava prema tome da li su naponi za sprečavanje korupcije istinski. U takvim okolnostima nova agencija lako može da bude zatrpana starim slučajevima i da ubrzo postane još jedno neuspešno telo. Kako izbeći takvu opasnost?

Uopšte uzev, bilo bi mnogo bolje za agenciju kada bi joj zakonski okvir omogućio da se usmeri na budućnost, a ne da se bavi nasleđenim i možda osakaćenim policijskim istragama. Takvo stanje bi moglo da nametne agenciji obaveze u domenu prisile, nauštrb obaveza koje ona ima u prevenciji. ICAC iz Hong Konga, priznata kao jedna od najuspešnijih agencija, prevazišla je ovaj problem na sledeći način. Zakon glasi:

Uprkos odredbama poglavlja 12 (jurisdikcija), članovi komisije neće postupati kako se zahteva u stavovima (a), (b) i (c) tog odeljka s obzirom na navodne prekršaje ili prekršaje za koje se sumnja da su izvršeni pre 1. januara 1977. godine, izuzev u slučajevima koji su u vezi sa:

- a) licima koja se ne nalaze u Hong Kongu ili protiv kojih je izdat nalog za hapšenje koji nije realizovan do 5. novembra 1977. godine; b) licima koja su pre 5. novembra 1977. bila ispitivana i protiv kojih se osnovano tvrdi da su počinila prekršaj; c) prekršajem koji guverner smatra dovoljno teškim da bi pokrenuo postupak.¹²

Ovakav zakon ostavlja mogućnost da prethodno počinjeni prekršaji budu rešavani u uobičajenoj proceduri i po postojećem zakonu. Opet, postoji i dovoljna fleksibilnost da stare slučajeve, za koje se smatra da su od javnog interesa, istražuje komisija. Kada postoji ovakva mera, komisija može sa članom da krene iz početka i umiri strahovanja od "lova na veštice" u vezi sa prošlim događajima. Ovakvo rešenje čini umesnijim čitav koncept o ostavljanju prošlosti po strani.

Zamrzavanje imovine, zaplena putnih dokumenata, zaštita dostavljača i profesionalne tajne

Važno je da agencija za borbu protiv korupcije ima ovlašćenje da u slučajevima osnovane sumnje u interesu istrage zamrzne imovinu osumnjičenih. U situaciji kada je brzina od suštinskog značaja, ovlašćenje agencije ne treba da bude vezano sa izdavanjem sudskog naloga. Ukoliko bi morao da se čeka sudski nalog, za svega nekoliko minuta bankari bi mogli elektronskim putem da transferišu novac sa računa osumnjičenog na sigurno mesto. U ovakvim slučajevima treba obezbediti zaštitu trećih lica, ukoliko je njihovo pravo ugroženo, kroz pravo na žalbu višem sudu.

Takođe je uobičajeno da agencija ima pravo da zapleni i oduzme putna dokumenta kako bi sprečila osumnjičenog da napusti zemlju. U hitnim slučajevima ni ovde ne bi trebalo čekati sudski nalog. Za ovom merom postoji potreba jer agencija ima ovlašćenje da hapsi osumnjičene samo u slučaju da postoji osnovana sumnja koja upućuje na to da je počinjeno krivično delo.

Takođe je uobičajeno da agencija ima pravo da zaštiti svoje izvore informacija. U nekim slučajevima izvor može biti niži vladin službenik koji se žali na korumpiranost svojih nadređenih. Ne može se očekivati da takav službenik daje informacije agenciji ukoliko postoji rizik da izgubi posao ili da bude maltretiran.

¹² 18A, Hong Kong Independent Commission Against Corruption Ordinance (Cap. 204).

Ne samo da treba da postoji zakonska zaštita dostavljača već i fizička, koja ponekad obuhvata i mogućnost za sklanjanje u inostranstvo.

Relevantne mere o zaštiti dostavljača informacija u Bocvani su sledeće:

45. (1) U svakom suđenju u vezi sa prekršajima iz odeljka IV svedok nije obavezan da otkrije ime ili adresu dostavljača ili da navede bilo šta što bi moglo da dovede do njegovog otkrivanja.

(2) Ukoliko postoje bilo koja knjiga, dokument ili papir (koji sadrže njegovo ime, itd.) sud... će učiniti da svi takvi zapisi budu skriveni ili čak uništeni ako je to neophodno...

(3) Ako je u takvom postupku... sud posle detaljnog istraživanja uveren da je dostavljač svojevolejno dao materijalni iskaz za koji je znao ili verovao da je lažan ili nije verovao da je istinit, ili ako je u drugom postupku sud bio mišljenja da ne može pravedno presuditi o odnosu između strana bez otkrivanja imena dostavljača... sud može dozvoliti istragu i zahtevati potpuno obelodanjivanje...¹³

Zakoni treba takođe da obezbede da advokati, računovođe i finansijski revizori mogu da budu prisiljeni da obelodane izvesne informacije o poslovima svojih klijenata, nasuprot obavezi čuvanja profesionalne tajne.

Kontrola imovine i prihoda donosilaca odluka u javnom sektoru

Najznačajnije sredstvo za sprečavanje korupcije, što je glavna svrha agencije, jeste dobro osmišljen, jasno ograničen i delotvoran sistem za kontrolu imovine, prihoda, obaveza i životnog stila donosilaca odluka i službenika u javnom sektoru. Kada se takav koncept pravi, treba voditi računa o poštovanju legitimnih aspekata privatnosti.

Kontroli treba da podležu oni koji su u poziciji da posluju sa javnom imovinom ili imaju neku drugu mogućnost da dobiju mito, na primer u oblasti određivanja i ubiranja javnih prihoda, kao i oni koji imaju diskreciona ovlašćenja. Kako bi sistem bio uspešno primenjen, treba odlučiti da li agencija može da vrši nasumične kontrole prijavljenog poreza radi provere javnih službenika koje kontroliše.

Postoje odredbe o tajnosti plaćenog poreza, ali one ne smeju da budu jače od ovlašćenja za vođenje istrage. Mišljenja o tome da li sudski nalog treba da bude uslov za provere ili je dovoljan i nalog rukovodioca agencije mogu da se razlikuju. I kada je neko drugi odgovoran za kontrolu, agencija ipak treba da ima pravo na pravovremen pristup poreskim izjavama.

Mnogi se nadaju da bi ovakva kontrola mogla da predstavlja prepreku za nezakonito sticanje bogatstva, ali to za sada nije dokazano. Donošenje odredaba prema kojima se oni koji daju lažne izjave o svojoj imovini podvrgavaju krivičnom gonjenju delotvorno je samo ako na osnovu odluke suda krivci izgube pravo na neprijavljenu imovinu. Osnovna vrednost prijave imovine je utvrđivanje aktuelnog i mogućeg sukoba interesa.

Korupcija u javnim nabavkama

Korišćenje "provizija" koje se daju lokalnim zastupnicima predstavlja najčešći izvor korupcije u međunarodnim transakcijama. Ne samo da ova praksa dovodi u opasnost pošteno donošenje odluka nego i povećava spoljne dugove. Oni koji na taj način dobiju novac obično na njega ne plate porez. Narod gubi u sva tri slučaja.

Zato antikorupcijski zakoni treba da obavežu one koji učestvuju na tenderima za poslove sa državom i njihove zastupnike na terenu da u potpunosti otkriju sve provizije i bonuse koje su dali da bi njihova ponuda bila prihvaćena, kao i da na zahtev agencije obezbede detaljan opis usluga koje su tim provizijama plaćene. Izjave treba zahtevati u vreme održavanja tendera i ponovo šest meseci nakon prestanka važenja ugovora.¹⁴

Strane kompanije

Inostrani dobavljači često smatraju da za njih lokalni zakoni ne važe, jer znaju da su izvan domašaja vlasti, pa krše lokalni krivični zakon plaćajući mito javnim službenicima. Ova situacija se može

¹³ Corruption and Economic Crime Act iz 1994. Ovaj propis se nalazi u odeljku Best practices, u izdanju ove knjige na Internetu, www.transparency.org

¹⁴ O ovim pitanjima se detaljno raspravlja u poglavlju o javnim nabavkama.

poboljšati, makar delimično, izmenama zakona. Tako se može propisati da u slučaju kada agencija raspolaže dokazima kojima se utvrđuje da su neka kompanija ili njene podružnice napravile zakonski prekršaj, agencija može da se obrati sudu tražeći nalog za isključenje te firme, njenih direktora i svih drugih kompanija koje su povezane sa njom iz svih poslova sa vladom onoliko dugo koliko to sud odluči.

Javna saslušanja

Nezavisna antikorupcijska komisija Novog Južnog Velsa u Australiji, jedna od vodećih antikorupcijskih agencija, od pre nekoliko godina ima pravo da vrši javna saslušanja. Svedoci se pozivaju da pruže dokaze i mada se ovakvi dokazi ne mogu upotrebiti protiv njih u eventualnom krivičnom postupku, saslušanje omogućava javnosti da jasnije shvati šta se dogodilo. Kada se na ovakav način otkriju nedozvoljene veze i ponašanja, ima razloga za verovanje da će osramoćeni probati da poprave svoje ponašanje. Jedno ispitivanje koje se vodilo oko zloupotrebe prava na putovanje člana parlamenta N.J. Velsa dovelo je do razjašnjenja procedura i podizanja standarda u toj oblasti.¹⁵

Ovakva saslušanja su prouzrokovala mnoge rasprave o tome na koji način bi komisija trebalo da ih sprovodi u budućnosti. Saslušanja van suda mogu negativno da utiču na sudske procese, jer saslušani može da istakne kako nakon saslušanja pred komisijom proces prema njemu više ne bi bio pošten. Možda će ova praksa biti ukinuta u Novom Južnom Velsu, ali u nekoj zemlji ogrezloj u sistemsku korupciju i nestrpljivoj da stavi prošlost iza sebe ovakav pristup ima svoju vrednost jer obznanjuje javnosti obrasce sistemske korupcije. Ukoliko i ne dođe do sudskog procesa, ovakvo saslušanje može da posluži kao način da se posrame oni koji su grešili u prošlosti i kao sredstvo da se stavi do znanja šta u budućnosti treba da se promeni.

Nekoliko reči upozorenja

Ne može se očekivati da se agencija sama bori protiv korupcije. Ona mora da uživa podršku svih segmenata društva, uključujući i javni sektor. Svi delovi vlade, uključujući i policiju, treba da joj pruže odgovarajuću pomoć. Ona treba da snažno primenjuje trostruki pristup u borbi protiv korupcije - prevenciju, krivično gonjenje i obrazovanje društva, i to koordinisano. Za saveznike treba da pridobije građansko društvo i privatni sektor. Osoblje agencije treba da se osposobi da sledi tragove nezakonite dobiti od korupcije. Na primer, jedan funkcioner optužen za korupciju bio je pod prismotrom radnika agencije dok se nalazio na odmoru u inostranstvu. Dok je bio u letovalištu, funkcioner je potrošio velike sume na skupe dragulje i kupovinu jednog apartmana na ime svog rođaka. Koristio je kreditne kartice strane banke.¹⁶ U ovakvim slučajevima saradnja sa stranim antikorupcijskim agencijama ima posebnu vrednost.

S posebnom pažnjom treba obaviti postupak imenovanja i garantovati stalnost funkcije rukovodećeg kadra Agencije da bi se obezbedilo da se samo oni koji uživaju podršku javnosti nalaze na tim funkcijama. Štaviše, s posebnom pažnjom treba pratiti rad službenika svih nivoa u agenciji. Pa opet, iako antikorupcijska agencija može da stane na put zloupotrebama na najvišim nivoima vlasti, i ona sama može da bude zloupotrebljena u političkim obračunima. I kada se poštuje nezavisnost i agencija može slobodno da radi, njen rad nije nimalo lak. Treba dobro osmisliti i da sama agencija bude odgovorna, a šanse za korupciju unutar nje svedene na najmanju meru. U Hong Kongu su uspeli da to postignu uspostavljanjem organa koji nadzire rad agencije. Nijedan slučaj ne može da se završi niti istraga prekine pre nego što se o tome izvesti nadzorno telo.

Na nesreću, nezavisne komisije za borbu protiv korupcije češće su neuspešne nego uspešne. Iz razloga koji još nisu potpuno jasni, one postižu više uspeha u zemljama Istočne Azije, kao što su Singapur, Malezija, Tajvan i Hong Kong, nego na drugim mestima. Jedno je jasno: u svakoj od ovih

Iskustvo Novog Južnog Velsa

Antikorupcijska karta dovela je novu administraciju na vlast i ona je osnovala Nezavisnu komisiju za borbu protiv korupcije. Bila je toliko blagonaklono dočekana da je za jednu od svojih prvih žrtava odabrala nikog drugog nego premijera koji je predložio osnivanje komisije. Komisija je kao korupciju ocenila to što je premijer ponudio dobro plaćeno mesto rukovođenja jednom javnom službom kandidatu čija je jedina kvalifikacija bila to što je kao nezavisni poslanik zauzimao poziciju koja bi inače pripadala premijerovoj stranci. Uslov za dobijanje položaja bila je ostavka na poslaničku funkciju čime je premijerova partija dobila jedno poslaničko mesto više. Osoblje službe u kojoj je bivši poslanik postavljen za šefa je započelo štrajk i protest zbog manipulacije.

Premijera je branio politički protivnik, u to doba savezni premijer, Bob Houk (Bob Hawke), koji je tvrdio da je to jednostavno bila politička igra. Direktor komisije, koji je veoma uspešno napao mnoge vidove korupcije u Novom Južnom Velsu, nije ponovo izabran, a kancelarija se od tada bori da preživi. Sudovi su ukinuli nalaze komisije tvrdeći da premijerov čin ne predstavlja korupciju prema onome kako je ona definisana u zakonu (mada se i svakom prolazniku činilo da je takav stav vrlo neprikladan).¹⁷

¹⁵ Videti Corruption Matters: February/March/ 1999 NO 11, publikacija Komisije N.J. Velsa na www.icac.nsw.gov.au

¹⁶ Videti: *Methods for the Investigation of Corruption*, Michael Hershman, dokument predstavljen na Drugom seminaru o statusu i prevenciji korupcije, Santjago, Čile, 4-6. jul 1994.

¹⁷ Videti: *Report on Investigation into the Metherell Resignation and Apointment*, juni 1992. (ICAC, NSW). Služba konstantno uživa veliki ugled u zemlji i u inostranstvu zbog stručnosti koju pokazuje u radu.

zemalja komisije su uživale visok nivo političke i javne podrške. Imale su takođe adekvatne mogućnosti za vođenje istraga, a pored istražnih mera bavile su se i programima prevencije i obrazovanja javnosti. Sa interesovanjem se posmatra rad novostvorenih agencija u Bocvani i Malaviju.

Može se posumnjati da su u drugim zemljama agencije osnovane a da se nije ni očekivalo da će se uhvatiti u koštac sa težim slučajevima korupcije u vrhovima vlasti. U skladu sa takvim namerama, agencije dobijaju lošije osoblje i oskudna finansijska sredstva. Neke od njih su postigle dobar uspeh u borbi protiv korupcije na nižim nivoima, ali zanemarljiv u borbi protiv korupcije velikog obima. I kada imaju na raspolaganju dobre resurse, agencijama je još uvek potrebna pomoć drugih institucija. Ako je sudski sistem nepouzdan, biće problematično i rešavanje slučajeva korupcije. A kada je korupcija široko rasprostranjena, ne može samo agencija da pruži odgovore na sva pitanja, već mora da se radi na širem planu.

Pokazatelji za ocenu antikorupcijske agencije kao stuba društvenog integriteta

- Da li procedura imenovanja rukovodioca agencije obezbeđuje njegovu stručnost, nezavisnost od partije na vlasti i verovatnoću da će dužnosti obavljati bez straha i nepristrasno?
- Da li je rukovodilac agencije nezavisan u svakodnevnom radu ili je izložen neprestanoj kontroli političkog tipa?
- Da li agencija ima na raspolaganju odgovarajuće resurse?
- Da li je osoblje agencije nezavisno od političkih uticaja i da li je zaštićeno od politički zasnovanih otpuštanja? Da li postoje mesta koja istražiteljima agencije nisu dostupna?
- Da li je osoblje obučeno?
- Da li je osoblje dovoljno dobro plaćeno?
- Da su kabineti predsednika i premijera u nadležnosti agencije? Ako jesu, da li osoblje agencije ima samopouzdanja da vrši ispitivanja u ovim institucijama kad se ukaže potreba?
- Da li se osoblje na osetljivim mestima povremeno proverava?
- Da li postoje načini kojima se obezbeđuje da sama agencija ne postane izvor korupcije?
- Da li osoblje čija je čestitost dovedena u pitanje može brzo da bude otpušteno?
- Da li je agencija odgovorna skupštini, sudovima i opštoj javnosti?