

## Nezvaničan prevod

Evropski partneri protiv korupcije (EPAC)/ Evropska kontakt mreža u borbi protiv korupcije (EACN)

STANDARDI INSTITUCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE (ACA standardi)

Ovim principima i standardima treba težiti pre nego da budu pravno obavezujući za organizacije. Oni prepoznaju da postoje mnogi različiti pristupi širom sveta i treba da odgovore na pravne i okvire politika koji postoje u pojedinačnim državama i organizacijama. U isto vreme, utemeljeni su na našem zajedničkom razumevanju i preporuci da ove principe i standarde na kraju mogu da podrže naši pravni sistemi.

Usvojeno novembra 2011.

## Standardi institucija za borbu protiv korupcije (ACA standardi)

### Uvod

U Deklaraciji iz Budimpešte 2006. godine, Evropski partneri protiv korupcije (EPAC) su se usaglasili, na dobrovoljnoj osnovi i u skladu sa nacionalnom legislativom, da uspostave radnu grupu, *Zajednički standardi i dobra praksa za institucije za borbu protiv korupcije* (Predsedavajuća: Letonija/Litvanija). Predsedavajući ove radne grupe razradili su izveštaj koji je predstavljen na EPAC konferenciji 2007. u Helsinkiju i objavljen u maju 2008. ([www.epac.at](http://www.epac.at)).

Na 9. godišnjoj profesionalnoj konferenciji evropskih policijskih nadzornih institucija (POBs) i institucija za borbu protiv korupcije (ACAs), koja je održana u Sloveniji 2009, svi Partneri su se usaglasili u Deklaraciji iz Perle da podrže razvoj zajedničkih standarda i principa za institucije za borbu protiv korupcije i uspostave radnu grupu, *ACA Standardi*, na čelu sa Slovenijom.

Na 10. EPAC godišnjoj profesionalnoj konferenciji (i Generalnoj Skupštini) održanoj u Rumuniji 2010. godine, svi Partneri su pozvani u *Deklaraciji iz Oradee* da učestvuju u radnoj grupi za 2011, *ACA Standardi*, na čelu sa potpredsednikom.

Grupa je održala svoj prvi sastanak 22. aprila 2010. u Ljubljani, u Sloveniji. Preliminarne rezultate predstavio je predsedavajući 10. EPAC godišnje profesionalne konferencije (i Generalne Skupštine) i o njima se dalje diskutovalo na Projektnoj konferenciji, održanoj za vreme mađarskog predsedavanja EU u Budimpešti od 13. do 14. aprila 2011. Konačni koordinacioni sastanak održan je u Beču od 4. do 5. avgusta 2011. EPAC Sekretarijat podržao je grupu u svojim razmatranjima i radu.

Trenutna radna grupa razmotrila je doprinose predstavnika Austrije, Bugarske, Mađarske, Letonije, Litvanije, bivše jugoslovenske Republike Makedonije, Rumunije, Slovačke, Slovenije i Velike Britanije. Radnom grupom najpre je predsedavala Slovenija, a nakon nje Rumunija.

Predstavnici su pripremili detaljne dokumente o svakom standardu. Prateća dokumenta bila su dostupna EPAC Partnerima za komentare. Ovaj dokument predstavlja ključne poruke sadržane u gore pomenutim prethodnim dokumentima.

### **Zaključci**

Sledeći standardi usklađeni su sa međunarodnim konvencijama i pravnim instrumentima kao što su Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC), Krivičnopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope, Građanskopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope, Rezolucija Saveta Evrope (97) 24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije, Konvencija Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama (OECD Konvencija protiv podmićivanja) itd. Podrazumeva se da standardi za borbu protiv korupcije treba da se posmatraju u skladu sa fundamentalnim principima pravnog sistema države.

## 1. Vladavina prava

Jedan od suštinskih preduslova i komponenti za efektivnu instituciju za borbu protiv korupcije (ACA) je da se obezbedi odgovarajući i stabilan pravni okvir, koji služi u svrhu uspostavljanja i održavanja institucije za borbu protiv korupcije, kao i regulisanja funkcije ove institucije.

Među najvažnijim propisima koji treba da budu sadržani u ovakvom pravu su odredbe o glavnim karakteristikama institucije za borbu protiv korupcije (ACA), njenom položaju u postojećem institucionalnom okviru države, kao i njenim ovlašćenjima i odgovornosti.

Unutar institucije za borbu protiv korupcije, kao i široj publici mora biti jasno po kojim pravilima će institucija da funkcioniše, kao i koja su sredstva ispitivanja njenih procedura i odluka.

### Osnovni instrumenti

Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC)
Član 5. Politika i praksa sprečavanja korupcije Član 6. Telo ili tela za sprečavanje korupcije Član 65. Primena Konvencije
Krivičnopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope (CETS 173)
Član 20. Specijalizovani organi
EPAC Deklaracije 2004-2011.

## 2. Nezavisnost<sup>1</sup>

Nezavisnost mora da bude shvaćena kao omogućavanje instituciji za borbu protiv korupcije (ACA) da vrši svoje funkcije bez nedozvoljenog uticaja. Nezavisnost je ključni element za uspostavljanje i čuvanje ukupnog kredibiliteta institucije za borbu protiv korupcije (ACA).

Postoji nekoliko aspekata nezavisnosti, koji uključuju političku nezavisnost, funkcionalnu i operativnu nezavisnost, kao i finansijsku nezavisnost.

Institucija za borbu protiv korupcije (ACA) treba da funkcioniše bez straha ili favorizovanja. U tom kontekstu, sloboda donošenja odluka i sloboda preduzimanja odgovarajućih akcija su od izuzetnog značaja za instituciju za borbu protiv korupcije (ACA), naročito da istražuje i/ili da postupa po navodima efektivno i efikasno i bez nedozvoljenog uticaja ili nedozvoljenih obaveza prijavljivanja.

---

<sup>1</sup> Za šire razmatranje ovog standarda, konsultovati Aneks, *10 vodećih principa i parametara koncepta nezavisnosti*

## Osnovni instrumenti

Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC) Član 6. Telo ili tela za sprečavanje korupcije Član 36. Specijalizovani organi
Krivičnopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope (CETS 173) Član 20. Specijalizovani organi
Rezolucija Saveta Evrope (97) 24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije Vodeći princip 3
EPAC Deklaracije 2004-2011.

### 3. Odgovornost

Da bi obezbedila poverenje javnosti, institucija za borbu protiv korupcije (ACA) treba da bude odgovorna za način na koji vrši svoje nadležnosti i na koji funkcioniše. Na isti način, zaposleni u instituciji za borbu protiv korupcije (ACA) moraju da budu odgovorni za svoje odluke i postupke.

Odgovarajući mehanizmi treba da budu uspostavljeni kako bi se obezbedilo adekvatno upravljanje institucijom za borbu protiv korupcije (ACA), njeno funkcionisanje i efektivnost, kao i usaglašenost sa relevantnim zakonodavnim, regulatornim i etičkim okvirima.

Slični sistemi treba da budu uspostavljeni kako bi ohrabрили i obezbedili odgovornost zaposlenih u instituciji za borbu protiv korupcije (ACA). Moraju da postoje adekvatne procedure za obezbeđivanje usklađenosti sa ličnim i profesionalnim standardima, kao i za odgovaranje na žalbe i navode o neodgovarajućem, neetičnom ponašanju ili nekom drugom neadekvatnom ponašanju. Ove procedure takođe treba da obezbede mehanizme za postupanje sa malicioznim i neosnovanim optužbama i da obezbede uverljivo i brzo oslobodanje u takvim slučajevima. Ovi zaštitni mehanizmi ne bi trebalo da spreče odgovarajuću sudsku kontrolu.

Institucije za borbu protiv korupcije (ACAs) treba da podnose redovne i javne izveštaje o svojim aktivnostima, na primer preko godišnjih izveštaja.

## Osnovni instrumenti

Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC) Član 1. Izjava o ciljevima Član 8. Kodeks ponašanja javnih funkcionera
Rezolucija Saveta Evrope (97) 24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije

Vodeći princip 10  
Vodeći princip 11  
Vodeći princip 13

EPAC Deklaracije 2004-2011.

#### 4. Integritet i nepristrasnost

Integritet može da se definiše kao postupanje ili postojanje u skladu sa moralnim vrednostima, normama i pravilima, koji važe u kontekstu u kojem se funkcioniše. U javnoj upravi, integritet se odnosi na poštenje i pouzdanost u vršenju službenih dužnosti, koji stoje nasuprot korupciji ili zloupotrebi funkcije za privatnu korist.

Nepristrasnost podrazumeva delovanje nezavisno od bilo kakve pristrasnosti. To jača nezavisnost i autonomiju institucije za borbu protiv korupcije (ACA), ali se razlikuje u tome što, uz sposobnost da deluju, institucija za borbu protiv korupcije (ACA) i njeni zaposleni moraju biti sposobni da donose objektivne odluke na osnovu merituma i okolnosti određenog slučaja ili situacije bez nedozvoljenog uticaja ili predrasuda.

Da bi unapredili integritet i nepristrasnost, institucija za borbu protiv korupcije i njeni zaposleni trebalo bi da budu primer standarda i vrednosti koje ona nastoji da unapredi i sprovodi. To bi moglo da uključi dalje specifikacije ponašanja koje se od zaposlenih očekuje odgovarajućim sredstvima, kao što su etički kodeks, kodeks ponašanja, izjava o misiji, dobre prakse ili drugi instrumenti.

Osnovni instrumenti

Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC)

Član 1. Izjava o ciljevima

Član 5. Politika i praksa sprečavanja korupcije

Rezolucija Generalne skupštine UN 51/59

Međunarodni kodeks ponašanja javnih funkcionera

Rezolucija Saveta Evrope (97) 24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije

Vodeći princip 10

EPAC Deklaracije 2004-2011.

#### 5. Dostupnost

Institucije za borbu protiv korupcije (ACAs) treba da obezbede građanima sredstva za sprečavanje, preduzimanje akcije protiv i posebno prijavljivanje slučajeva korupcije. Poštovanjem, unapređivanjem i zaštitom slobode da se traže, primaju, objavljujuju i šire informacije u vezi sa korupcijom, institucija za borbu protiv korupcije (ACA) treba da bude dostupna širokoj publici, uključujući i to da ponudi kanale

anonimne komunikacije, posebno, ali ne i ograničeno na to da prima prijave koje se odnose na korupciju.

Institucija za borbu protiv korupcije (ACA) treba da bude sposobna da nezavisno radi sa svim relevantnim zainteresovanim stranama, kao na primer žrtvama, onima koji se žale, svedocima, saradnicima pravde, medijima, civilnim društvom i akademskim krugovima, po vlastitom nađenju i bez konsultacija i odobrenja.

Institucija za borbu protiv korupcije (ACA) mora da ima pristup svim potrebnim informacijama, koje su podložne samo ograničenjima ili restrikcijama neophodnim u demokratskom društvu, kako bi vodila istrage koruptivnih aktivnosti, identifikovala i pratila dobiti stečene korupcijom, istraživala, razumela i širila znanja o korupciji i sprečavanju korupcije.

#### Osnovni instrumenti

##### Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC)

Član 13. Učešće društva

Član 32. Zaštita svedoka, veštaka i žrtava

Član 33. Zaštita lica koja podnose prijave

Član 34. Posledice dela korupcije

Član 37. Saradnja s organima za primenu zakona

Član 40. Bankarska tajna

Član 61. Prikupljanje, razmena i analiza podataka o korupciji

##### Krivičnopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope (CETS 173)

Član 21. Saradnja sa nacionalnim organima i njihova međusobna saradnja

Član 22. Zaštita saradnika pravde i svedoka

##### Rezolucija Saveta Evrope (97) 24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije

Vodeći princip 16

## 6. Transparentnost i poverljivost

Institucija za borbu protiv korupcije treba da funkcioniše transparentno kako bi obezbedila poverenje javnosti u svoju nezavisnost, poštenje i efektivnost. Transparentnost treba da bude podložna samo ograničenjima ili restrikcijama neophodnim u demokratskom društvu.

Neophodno je uspostaviti ravnotežu između potrebe za transparentnošću institucije za borbu protiv korupcije (ACA) i potrebe da se obezbedi poverljivost izvora, taktika i metodologija da bi efektivno vršila svoje dužnosti, posebno u vođenju istraga, kao i u zaštiti legitimnih prava drugih.

Kako bi održali poverenje i obezbedili operativnu sigurnost, mehanizmi moraju da budu dostupni da bi zaštitili one koji prijavljuju ili tvrde da postoji korupcija ili na drugi način pomažu instituciji za borbu protiv korupcije (ACA) da obavlja svoju delatnost.

## Osnovni instrumenti

Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC) Član 13. Učešće društva Član 32. Zaštita svedoka, veštaka i žrtava Član 33. Zaštita lica koja podnose prijave
Krivičnopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope (CETS 173) Član 22. Zaštita saradnika pravde i svedoka
Građanskopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope (CETS 174) Član 9. Zaštita zaposlenih
Rezolucija Saveta Evrope (97) 24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije Vodeći princip 9 Vodeći princip 14 Vodeći princip 16
EPAC Deklaracije 2004-2011.

## 7. Resursi

Da bi adekvatno funkcionisala i ispunila svoj mandat efektivno i efikasno, institucija za borbu protiv korupcije (ACA) mora da ima odgovarajuće finansijske i materijalne resurse. Oni bi trebalo da omoguće zapošljavanje dovoljnog broja kvalifikovanog kadra, odgovarajuće sisteme plata i bonusa kao i da obezbede adekvatne uslove rada.

Blagovremeno, planirano i pouzdano određivanje dovoljnog budžeta za neophodne operativne troškove i tehničke uslove od vitalnog je značaja za uspeh institucije za borbu protiv korupcije.

S obzirom na to da borba protiv korupcije konačno treba da se posmatra kao zaštitnik sveukupnog socijalnog i ekonomskog prosperiteta i vladavine prava, pravično je očekivati da finansiranje za instituciju za borbu protiv korupcije (ACA) treba prvenstveno da dolazi iz javnih resursa.

## Osnovni instrumenti

Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC) Član 6. Telo ili tela za sprečavanje korupcije Član 7. Javni sektor Član 36. Specijalizovani organi
Krivičnopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope (CETS 173)

## Član 20. Specijalizovani organi

Rezolucija Saveta Evrope (97) 24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije

Vodeći princip 3

Vodeći princip 7

EPAC Deklaracije 2004-2011.

## 8. Zapošljavanje, karijera i trening

Za instituciju za borbu protiv korupcije (ACA) važno je da privuče visoko kvalifikovane pojedince sa neophodnim veštinama, iskustvom i ponašanjem. Zaposleni treba da imaju visok nivo ličnog integriteta i stabilnosti, kao i sposobnost održavanja poverenja i pouzdanosti.

Angažovanje zaposlenih mora da bude zasnovano na principima efikasnosti, transparentnosti i poštenja i prema poznatim i objektivnim kriterijumima kao što su meritum, jednakost i sposobnost.

Pouzdan specijalizovani trening koji uključuje stratešku i akademsku analizu kao i praktične veštine i iskustvo je izuzetno važan radi obezbeđivanja i održavanja neophodnog nivoa obrazovanja.

Rad u instituciji za borbu protiv korupcije ne treba da ima štetan uticaj na šire upravljanje karijerom. Stoga bi trebalo da budu obezbeđeni mehanizmi u vezi sa odgovarajućim mandatima, zaštitom od nedozvoljenog otpuštanja i nedozvoljenog premeštanja, kao i kasnijim razvojem karijere.

Osnovni instrumenti

Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC)

Član 6. Telo ili tela za sprečavanje korupcije

Član 7. Javni sektor

Član 8. Kodeks ponašanja javnih funkcionera

Član 36. Specijalizovani organi

Krivičnopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope (CETS 173)

Član 20. Specijalizovani organi

Rezolucija Saveta Evrope (97) 24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije

Vodeći princip 7

Savet EU za pravosuđe i unutrašnje poslove, JAI 473 (M.A.D.R.I.D. Izveštaj), od 26. maja 2010.

## 9. Saradnja

Uspeh institucije za borbu protiv korupcije (ACA) u velikoj meri zavisi od stepena i kvaliteta saradnje sa drugim zainteresovanim stranama. Saradnja bi trebalo da uključi međusektorski, međuagencijski, interdisciplinarni i transnacionalni pristup.



Kroz neometanu i plodnu saradnju, institucija za borbu protiv korupcije (ACA) može blagovremeno da dobije kvalitetne informacije i podatke, pristupi operativnoj podršci i zajedničkim istražnim aktivnostima, prikuplja informacije i dokaze u vezi sa krivičnim delom korupcije, uključujući, gde je to adekvatno, identifikaciju i povraćaj dobiti stečenih korupcijom.

Saradnja bi trebalo da olakša razmenu dobrih praksi, standarda, iskustava i naučenih lekcija. Ona predstavlja i sigurnosnu mrežu i mrežu zajedničke podrške za instituciju za borbu protiv korupcije (ACA) kada se suoči sa teškoćama.

#### Osnovni instrumenti

##### Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC)

Član 1. Izjava o ciljevima

Član 5. Politika i praksa sprečavanja korupcije

Član 12. Privatni sektor

Član 13. Učešće društva

Član 37. Saradnja s organima za primenu zakona

Član 38. Saradnja između nacionalnih organa

Član 39. Saradnja nacionalnih organa i privatnog sektora

Poglavlje IV Međunarodna saradnja

Član 55. Međunarodna saradnja u cilju sprovođenja konfiskacije

Član 58. Finansijska obaveštajna jedinica

Član 59. Bilateralni i multilateralni sporazumi i aranžmani

Član 62. Ostale mere: primena Konvencije putem ekonomskog razvoja i tehničke pomoći

Član 63. Konferencija država ugovornica Konvencije

Konvencija Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama (OECD Konvencija protiv podmićivanja)

Član 4. Jurisdikcija

Član 9. Uzajamna pravna pomoć

Član 10. Ekstradicija

##### Krivičnopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope (CETS 173)

Član 21. Saradnja sa nacionalnim organima i njihova međusobna saradnja

Poglavlje IV Međunarodna saradnja

##### Građanskopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope (CETS 174)

Član 13. Međunarodna saradnja

Odluka Saveta 2008/852/JHA od 24. oktobra 2008. o mreži kontakt tačaka protiv korupcije, L 301/38

Odluka Komisije od 6.6.2011. kojom se uspostavlja Mehanizam izveštavanja EU o borbi protiv korupcije za periodičnu procenu ("EU Izveštaj o borbi protiv korupcije"), C(2011) 3673 konačna.

Savet EU za pravosuđe i unutrašnje poslove, JAI 473 (M.A.D.R.I.D. Izveštaj), od 26. maja 2010.

## 10. Holistički pristup u sprečavanju i borbi protiv korupcije

Korupcija je isprepletano pitanje koje uključuje brojne i višeznačne aspekte i fenomene socijalne interakcije. Kao posledica toga, korupcija treba da bude identifikovana i protiv nje se treba boriti na holistički način.

Institucije za borbu protiv korupcije (ACAs) deluju sa različitim pravnim, izvršnim, administrativnim i operativnim odgovornostima. Bez obzira na njihov mandat, na to da li imaju ili nemaju preventivna, istražna ili represivna ovlašćenja ili sposobnosti, strategije koje poseduju, unapređuju ili primenjuju i aktivnosti koje preduzimaju treba da razmatraju korupciju u ukupnom kontekstu.

### Osnovni instrumenti

Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC)

Preambula

Član 5. Politika i praksa sprečavanja korupcije

Član 13. Učešće društva

EPAC Deklaracije 2004-2011.

## Aneks

### **EPAC/EACN 10 vodećih principa i parametara koncepta nezavisnosti institucija za borbu protiv korupcije<sup>2</sup>**

Sumirajući i u skladu sa svim glavnim međunarodnim konvencijama i preporukama, tela za borbu protiv korupcije treba da dobiju [10 vodećih principa]:

- 1. Oslonac u odgovarajućem, sveobuhvatnom i stabilnom zakonskom/ustavnom pravnom okviru.**
- 2. Odgovarajuću raspodelu visoko kvalifikovanog kadra, dovoljno (javnih) sredstava i resursa (uključujući plate i bonuse), efektivne i efikasne institucionalne i organizacione okvire oslobođene bilo kakvog neodgovarajućeg i nedozvoljenog uticaja, kao i adekvatne mogućnosti profesionalnog treninga; uz to, sposobnost da se odlučuje o tim resursima (uključujući zaposlene) i da te mogućnosti koriste po vlastitom nahođenju bez prethodne konsultacije ili odobrenja.**
- 3. Transparentne i objektivne procedure zapošljavanja (otpuštanja)/ mehanizme za direktora institucije za borbu protiv korupcije (ACA) i sve druge zaposlene, koji su zasnovani na principima efikasnosti i transparentnosti i objektivnih kriterijuma, i koji su isključivo usmereni na proveren individualni integritet, veštine, obrazovanje i trening, iskustvo i profesionalizam; uključujući odredbe i stvarnu zaštitu od postavljenja (otpuštanja) motivisanih nedozvoljenim razmatranjima.**
- 4. Mandat od minimum dva (parlamentarna) legislativna perioda plus po jedna godina (tj. poželjno ukupno 12 ili više godina) za direktora institucije za borbu protiv korupcije (ACA) i sve druge (ključne) zaposlene, bez mogućnosti da budu ponovo postavljeni na drugi mandat, uključujući transparentan sistem odgovarajućih i pravednih kasnijih karijera onih koji odu iz institucije za borbu protiv korupcije (ACA).**
- 5. Mandat/Zapošljavanje kadra u instituciji za borbu protiv korupcije (ACA) na dobrovoljnoj osnovi od odgovarajućih pojedinaca.**
- 6. Sposobnost (institucije za borbu protiv korupcije-ACA) da se angažuje u svojim aktivnostima i vrši svoje funkcije-naročito da istražuje i/ili postupa po konkretnim navodima-efektivno i efikasno i bez nedozvoljenog uticaja ili nedozvoljenih prethodnih ili nedozvoljenih na drugi način obaveza prijavljivanja, po svom nahođenju bez prethodne konsultacije ili odobrenja.**
- 7. Neograničeni pristup svim neophodnim informacijama, u isto vreme i mehanizmima i sredstvima zaštite osoba koje pomažu instituciji za borbu protiv korupcije (ACA) (uzbunjivači, svedoci, itd.) u sprečavanju i borbi protiv korupcije, kao i onih koji čuvaju poverljivost istraga.**
- 8. Sposobnost i odgovornost da saraduje sa i obraća se civilnom društvu, medijima, akademskim**

---

<sup>2</sup> Ovaj nacrt zasniva se na dokumentu predstavljenom na Međunarodnoj letnjoj školi za borbu protiv korupcije-IACSS 2009 [© 2009]

krugovima i drugim zainteresovanim stranama u društvu u svakom trenutku po vlastitom nahodjenju bez prethodne konsultacije ili odobrenja, i da se oni njoj obraćaju, kako bi svi štitili ukupnu transparentnost, odgovornost i legitimitet institucije za borbu protiv korupcije (ACA); na sličan način, dostupnost opštoj javnosti u svakom trenutku, uključujući i ponudu kanala anonimne komunikacije.

**9. Sposobnost i obavezu da saraduje i da se povezuje sa sličnim organizacijama, mrežama i drugim zainteresovanim stranama, na nacionalnom, transnacionalnom kao i internacionalnom nivou, po svom nahodjenju bez prethodnih konsultacija ili odobrenja.**

**10. Nezavisni savetodavni/kontrolni instrument ili mehanizam da nadzire i obezbedi “zaštitu iz vazduha”, da istraži navode o nedozvoljenom delovanju institucije, da dalje postupa protiv institucije ili odgovornih preko odgovarajućih kanala, ako su navodi osnovani, i da - s druge strane, obezbedi pouzdano i brzo oslobađanje u slučajevima neosnovanih optužbi protiv institucije i/ili njenih zaposlenih od politike, medija, lica pod istragom ili drugih.**

Postoji zajednički i nesporan konsenzus u akademskim krugovima, među stručnjacima i drugim sličnim ekspertima da institucije koje rade na polju sprečavanja i borbe protiv korupcije treba da budu nezavisne od onih koji potpadaju pod njihovu nadležnost. Glavne međunarodne konvencije i instrumenti na polju borbe protiv korupcije, na globalnom i regionalnom nivou, zauzele su ovaj stav i sadrže - u većini slučajeva – obavezujuće odredbe koje traže i zahtevaju da države (ugovornice) ili države članice uspostave i održavaju “neophodnu nezavisnost” svoje institucije ili institucija za borbu protiv korupcije<sup>3 4</sup> (ACAs).

Član 20. o *Specijalizovanim organima* Krivičnopravne konvencije o korupciji Saveta Evrope<sup>5</sup> (CoE's CrimLCoC) propisuje: “*Svaka potpisnica će usvojiti takve mere koje mogu biti neophodne da bi se obezbedilo da lica ili entiteti budu specijalizovani u borbi protiv korupcije. Oni će imati neophodnu nezavisnost u skladu sa osnovnim principima pravnog sistema države potpisnice, kako bi mogli efikasno da vrše svoje funkcije bez nepotrebnih pritisaka.*” Uz to, Rezolucija (97) 24 Komiteta ministara Saveta Evrope o *Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije*<sup>6</sup> (CoE's 20 Gps) u Principu 3 navodi: “[*Komitet se slaže da će*] osigurati da organi nadležni za prevenciju, istragu, krivično gonjenje i osudu krivičnih dela korupcije uživaju nezavisnost i autonomiju koja odgovara njihovim funkcijama, da su oslobođeni nekorektnog uticaja i da su im na raspolaganju efikasna sredstva za prikupljanje dokaza, zaštitu lica koja pomažu nadležnima u borbi protiv korupcije i za očuvanje poverljivosti istraga.”

Najsveobuhvatniji globalni instrument do danas, Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC)<sup>7</sup>, koja se naziva i “Konvencija iz Meride”<sup>8</sup>, u članu 6. o *Telu ili telima za sprečavanje korupcije*, poglavlje II o

3 Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC) koristi termin “telo ili tela” za borbu protiv korupcije (AC). Sledstveno tome, termini “organ za borbu protiv korupcije-AC organ”, “agencija za borbu protiv korupcije-AC agencija”, “organizacija za borbu protiv korupcije-AC organizacija” i “institucija za borbu protiv korupcije-AC institucija” koriste se kao sinonimi.

4 Skraćenica “ACA” je za “AC telo”, “AC organ”, “AC agenciju”, “AC organizaciju” odnosno “AC instituciju”.

5 Konvencija je stupila na snagu 1. jula 2002. godine.

6 Rezoluciju je Komitet Saveta Evrope usvojio 6. novembra 1997.

7 Rezolucija Generalne skupštine 58/4 od oktobra 2003.

8 Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC) potpisana je na Političkoj konferenciji na visokom nivou u svrhu potpisivanja Konvencije UN protiv korupcije, koju je organizovala Kancelarija UN za drogu i kriminal (UNODC) u Meridi, Meksiko, od 9. do 11. decembra 2003, i stupila na snagu 14. decembra 2005. Od 9. novembra 2009, Konvencija

*Preventivnim merama*, kao i u članu 36. o *Specijalizovanim organima*, poglavlje III o *Inkriminisanju i sprovođenju zakona* na sličnoj je liniji. Ona traži od država ugovornica ne samo da obezbede – u skladu sa osnovnim načelima svog (tj. države ugovornice) pravnog sistema – postojanje jednog ili više tela za prevenciju korupcije i tela, tela ili osobe specijalizovane za borbu protiv korupcije kroz sprovođenje zakona, nego i da osiguraju “*tom telu ili telima (ili osobama) potrebnu nezavisnost, u skladu sa osnovnim načelima pravnog sistema države ugovornice, kako bi to telo ili tela (mogla da vrše)*”<sup>9</sup> vršila svoje funkcije efikasno i neometano od bilo kakvog neopravdanog uticaja.”

Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC) ne obavezuje na uspostavljanje ili održavanje više od jednog tela ili organizacije za gorepomenute zadatke, ali uvažava da, s obzirom na obim odgovornosti i funkcija, oni već mogu da budu dodeljeni različitim postojećim agencijama. Na sličan način, Konvencija se bavi preventivnim i funkcijama sprovođenja zakona, kao i odgovarajućim telima u dva različita člana (član 6. odnosno 36), ipak, države ugovornice mogu odlučiti da jednom telu povere kombinaciju preventivnih i funkcija sprovođenja zakona.<sup>10</sup> Međutim, oba tipa funkcija (tela) treba da dobiju potrebnu nezavisnost, da se one (njihove aktivnosti) vrše neometano i bez neopravdanog i neodgovarajućeg uticaja.

(Globalni) međunarodni instrumenti redovno su zasnovani na širokom konsenzusu i stoga treba da slede zajednički imenilac. Istovremeno, treba da posmatraju, između ostalog, pitanja socio-kulturne različitosti, nacionalnog suvereniteta, (sakrivenih) (nacionalnih i međunarodnih) političkih agendi kao i različitih pravnih sistema i pozadina. Zbog tih razloga se oni i uzdržavaju od postavljanja potpunih definicija<sup>11</sup> ili od “pravnog upravljanja na mikro nivou”. Radije ostavljaju ugovornicama instrumenta da se usklade sa opštijim “makro” očekivanjima, zahtevima i odredbama takvih (pravnih) okvira.

Stoga nije ni čudo da, dok s jedne strane pojam i zahtev nezavisnosti za tela i institucije za borbu protiv korupcije *prima facie* nije sporan, na drugoj strani jedva da je ikad diskutovano o detaljima ili da je to prevedeno na nivo svakodnevnog života. Zapravo, samo mali broj nacionalnih (i međunarodnih) institucija protiv korupcije (ACAs) mogu da se smatraju potpuno nezavisnim. U praksi se pre bavimo širokim obimom institucionalnih, organizacionih, pravnih, političkih i faktičkih postavljanja za institucije za borbu protiv korupcije (ACAs). Gledano iz šire perspektive, ovaj spektar u osnovi ide od krajnosti gde su kontrolisane agencije za politički pritisak preko “izlog” institucija koje funkcionišu kao “mehanizmi vladinog diskursa borbe protiv korupcije”<sup>12</sup> do bučnih, beskrupuloznih i interesnih grupa koje izazivaju skandale na drugom kraju spektra (poslednji često smatraju da je cilj u njima pre nego rešenje problema).

Kao generalna posledica, namera je da se istupi i predloži 10 vodećih principa i parametara koji mogu da se koriste kao prag i indikatori u vezi sa temom nezavisnosti. Oni mogu da služe kao kompas i svetlo u mutnoj vodi; međutim, iz očiglednih razloga ne deluju niti mogu da deluju kao laka rešenja ili čarobni štapići. Istovremeno, potpuno je razumljivo da, pošto su ovi vodeći principi i parametri kompleksni i interaktivni, moraju da budu u kontekstu kulturnog i socio-istorijskog okvira date

---

(UNCAC) ima 140 potpisnica i 141 stranu ugovornicu.

9 Član 36. Konvencije protiv korupcije (UNCAC)

10 Kancelarija UN za drogu i kriminal (UNODC) (2006), *Legislativni vodič za implementaciju Konvencije UN protiv korupcije*, Njujork: Ujedinjenje nacije, 21, 22.

11 Najpoznatiji primer u tom smislu su brojne međunarodne konvencije i instrumenti o terorizmu. Nijedna nije preuzela odgovornost da se potruži da definiše koncept “terorizma”, uzimajući u obzir uobičajeno shvatanje da je “*Borac za slobodu jednom čoveku, drugom terorista.*”

12 Centar za napredne studije Robert Šuman (2009), *Agencije za borbu protiv korupcije: Između moći i irelevantnosti*, San Domenico di Fiesole, Italija: Evropski univerzitetski institut, 7.

zajednice (Gemeinschaft) ili društva (Gesellschaft)<sup>13</sup>. Podrazumeva se da 10 navedenih vodećih principa treba da se posmatraju u skladu sa osnovnim načelima pravnog sistema države (države ugovornice)<sup>14</sup>, kao i sa drugim nacionalnim i međunarodnim pravnim obavezama.<sup>15</sup>

Kad je sve to rečeno, da zaronimo *in medias res*. Da bi tehnički (i legitimno) mogle da se zovu nezavisnim i da ispune zakonsko obrazloženje “neophodne nezavisnosti”, kako je definisano, na primer, u članu 20. o *Specijalizovanim organima* Krivičnopravne konvencije Saveta Evrope o korupciji (CoE's CrimLCoC), kao i u članu 6. o *Telu ili telima za sprečavanje korupcije* i članu 36. o *Specijalizovanim organima* Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC), agencije za borbu protiv korupcije, institucije za borbu protiv korupcije (ACAs), treba da dobiju<sup>16</sup>:

## **1. Oslonac u odgovarajućem, sveobuhvatnom i stabilnom zakonskom/ustavnom pravnom okviru.**

Moderna društva – i njihovi odnosi sa drugim entitetima – su (obično) zasnovani na vladavini prava. Takođe, prateći formalniji ustavni princip legalnosti<sup>17</sup>, zakonodavna vlast postavlja (pravne) okvire i, sledstveno, osnovu institucija javnog sektora (uključujući prava i obaveze, ovlašćenja i mandate, itd.). Kad se to radi, ustavno zakonodavstvo zahteva veću (parlamentarnu) većinu<sup>18</sup> i kvorum u odnosu na obične zakone. Stoga je važno da se uspostavi i održava institucija za borbu protiv korupcije (ACA) na osnovu sveobuhvatnog ustavnog zakonodavstva.<sup>19</sup> To će pomoći da se institucija za borbu protiv korupcije (ACA) drži izvan dnevne politike i (politički motivisanog) ad hoc zakonodavstva. Osim toga, to će osnažiti pravnu i faktičku vrednost institucije za borbu protiv korupcije (ACA) i tako suštinski produžiti njen (politički) “polu-život”.<sup>20</sup> Govoreći rečima predsednika Grupe država protiv korupcije (GRECO)<sup>21</sup>, Draga Kosa, koji se osvrnuo na političke turbulencije institucija za borbu protiv korupcije (ACAs) u nekim evropskim državama 2008: “Neke evropske agencije imaju izuzetan međunarodni ugled i zbog toga imaju teškoće u vlastitim državama. One dele istu sudbinu kao i mnoge (druge) agencije za borbu protiv korupcije koje, za neke ljude, postaju previše uspešne na unutrašnjem nivou.”

## **2. Odgovarajuću raspodelu visoko kvalifikovanog kadra, dovoljno (javnih) sredstava i resursa (uključujući plate i bonuse), efektivne i efikasne institucionalne i organizacione okvire oslobođene bilo kakvog neodgovarajućeg i nedozvoljenog uticaja, kao i adekvatne mogućnosti profesionalnog treninga; uz to, sposobnost da se odlučuje o tim resursima (uključujući zaposlene) i da te mogućnosti koriste po vlastitom nahođenju bez prethodne konsultacije ili odobrenja.**

13 Uporediti, na primer, članove 5/1, 13 Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC), Član 3. Konvencije o prevenciji i borbi protiv korupcije Afričke unije.

14 Uporediti članove 4, 6, 36 Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC)

15 Na primer, Povelja o ljudskim pravima, propisi o zaštiti podataka, itd.

16 Komentari i objašnjenja pojedinačnih vodećih principa i parametara biće koncizni i kratki, s obzirom na to da su većina njih samoobjašnjivi.

17 Generalni ustavni princip legalnosti je širi od sinonima-principa krivičnog prava u opštem pravnom sistemu. Ukratko, prvi zahteva sve (tri) grane vlasti u modernoj državi kako bi zasnivali svoje aktivnosti (i nečinjenja) strogo na vladavini prava.

18 U većini država dvotrećinska većina glasova *versus* proste većine glasova za obične zakone.

19 Od legislative će se, između ostalog, tražiti da uspostavi pravila procedure i obezbedi implementaciju, sprovođenje, sankcionisanje, komunikaciju i mehanizme koordinacije, kao i savetodavne/nadzorne/revizorske mehanizme. U isto vreme, razume se da ne treba svi takvi propisi nužno da budu ustavne prirode.

20 Interesantno da se institucije za borbu protiv korupcije (ACAs) redovno “ocenuju i unapređuju” nakon izbora i političke promene. Govoreći manje ulepšanim jezikom i izbegavajući takve eufemizme, može se takođe reći da se one prilagođavaju novom setu političkih realnosti i očekivanja.

21 Grupa država protiv korupcije Saveta Evrope. Od oktobra 2009. GRECO obuhvata 46 država članica (45 evropskih država i SAD)

Da bi adekvatno funkcionisala, odnosno da bi svoj mandat ispunjavala efektivno i efikasno, instituciji za borbu protiv korupcije (ACA) su potrebni zaposleni i sredstva. Treba da bude adekvatno popunjena kadrovima, kao i da dobije odgovarajuće sisteme plata i bonusa<sup>22</sup>. Ovi sistemi<sup>23</sup> treba da budu konkurentni drugim sličnim institucijama, da uzimaju u obzir nivo ekonomskog razvoja države<sup>24</sup>, omoguće pristojne uslove života i tako pomognu da se izbegne potencijalni “odliv mozgova” iz institucije za borbu protiv korupcije (ACA).

Korupcija je isprepletano pitanje koje uključuje brojne i višeznačne aspekte i fenomene socijalne interakcije. Kao posledica toga, korupcija treba da bude identifikovana i protiv nje se treba boriti holistički i sveobuhvatno.<sup>25</sup> Uz to, “*istražujući navode o korupciji redovno morate da se krećete u mutnoj vodi, morate da se bavite inteligentnima, najsignalnijima i stvarno moćnima. Teret dokazivanja je na istražiteljima, a istražni i pravosudni lanac snažan je koliko i njegova naslabija karika. Čak i ako lanac ostane čvrst, možete završiti tako da vam i dalje nedostaje konačni, a neophodan dokaz u očiglednom mozaiku korupcije. Sledstveno, nolens volens, instrumentalizovani ste u navodnom dokazivanju 'nevinosti' korumpiranog.*”<sup>26</sup> Iz svih navedenih razloga, konstantan i konzistentan, inter-disciplinarni i inter-sektorski trening – baziran na praktičnom iskustvu, kao i na akademskom istraživanju – smatra se suštinski važnim za zaposlene u areni borbe protiv korupcije.<sup>27</sup>

Finansije i opšti resursi treba da budu adekvatni tako da omoguće instituciji za borbu protiv korupcije (ACA) da ispuni svoj mandat.<sup>28</sup> Budući da prevencija i borba protiv korupcije konačno treba da se posmatraju kao zaštita socijalnog i ekonomskog prosperiteta i vladavine prava, oni takođe predstavljaju ključne zadatke države kao takve.<sup>29</sup> Stoga je pravično zalagati se da finansiranje i resursi treba da dođu iz javnih resursa<sup>30</sup>.

Institucionalni i organizacioni okviri treba da dozvole i osiguraju efektivan i efikasan rad i da budu oslobođeni bilo kakvog – čak i potencijalnog – neodgovarajućeg i nedozvoljenog uticaja. To bi uključilo, na primer, višegodišnje planiranje budžeta i raspodele<sup>31</sup>, dugoročne sporazume o zakupu objekata, odsustvo radničkih saveta i predstavnika zaposlenih<sup>32</sup> kojima je u osnovi ili su usmereni na

---

22 U okruženju u kojem korupcija postaje stvar preživljavanja ili velikog iskušenja (iz bilo kojeg razloga), zaposleni u instituciji za borbu protiv korupcije (ACA) teško da će da budu izuzetak od takvih de-facto pravila ili uzusa.

23 Uporediti član 7/1/c Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC).

24 Član 7/1/c Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC).

25 Četvorostrani pristup u borbi protiv korupcije, koji snažno promovisu Evropski partneri protiv korupcije (EPAC) postao je uobičajeni standard: (1) prevencija, (2) edukacija (podizanje svesti), (3) sprovođenje zakona (tj. istraga/gonjenje itd.), i (4) (međunarodna) saradnja.

26 Kreutner, M. (ed.) (2006), *Čudovište korupcije – Etika, politika i korupcija*, Beč: Izdavač Czernin.

27 Uporediti članove 6/2, 7/1, 36. Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC); član 20. Krivičnopravne konvencije o korupciji Saveta Evrope (CoE's CrimLCoC); i član 20/5 Konvencije o prevenciji i borbi protiv korupcije Afričke unije.

28 Uporediti članove 6/2, 36. Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC); član 20. Krivičnopravne konvencije o korupciji Saveta Evrope (CoE's CrimLCoC); i Principe koji se odnose na status nacionalnih institucija za zaštitu i unapređenje ljudskih prava (Pariski principi), Kancelarija Visokog komesara UN za ljudska prava.

29 Uporediti, na primer, Fukujama, F. (2004), *Izgradnja države – Upravljanje i svetski poredak u 21. veku*, London: Profile Books Ltd, 9, 13, 20, 25, 163; Lambsdorff, J.G. (2007), *Institucionalna ekonomika korupcije i reforme*, Cambridge: University Press, 39ff.

30 Uporediti Mišljenje Komesara za ljudska prava [Saveta Evrope] u vezi sa nezavisnim i efektivnim odlučivanjem o žalbama protiv policije od 12. marta 2009.

31 Uporediti: Kancelarija UN za drogu i kriminal (UNODC) (2009), *Tehnički vodič za Konvenciju UN protiv korupcije*, Njujork: Ujedinjene nacije, 12, 116.

32 Npr. zakon za novu austrijsku instituciju za borbu protiv korupcije (Savezni organ za prevenciju i borbu protiv korupcije, BAK) u članu 10. propisuje da se pitanjima legitimnog predstavljanja zaposlenih u celosti bavi centralni radnički savet Ministarstva unutrašnjih poslova, pritom starajući se da se, na jednoj strani, ustavni zahtevi takvog predstavljanja uzmu u obzir i obezbede, ali, s druge strane, institucija za borbu protiv korupcije (ACA) oslobođena je toga da u vlastitim

političku partiju, itd.

Imati resurse je jedna strana medalje, druga je omogućiti da se oni koriste efektivno i efikasno. Stoga je izuzetno važno da se institucijama za borbu protiv korupcije (ACAs) da mandat da odlučuju o tim resursima (uključujući kadrove)<sup>33</sup> i da koriste te mogućnosti po vlastitom nahođenju bez prethodne konsultacije ili odobrenja. Podrazumeva se ipak da, dok to čine, institucije za borbu protiv korupcije (ACAs) slede principe transparentnosti i odgovornosti<sup>34</sup> i pridržavaju se jasnih pravila procedure u sklopu osnovnih načela datog pravnog sistema.

**3. Transparentne i objektivne procedure zapošljavanja (otpuštanja)<sup>35</sup>/ mehanizme za direktora institucije za borbu protiv korupcije (ACA) i sve druge zaposlene, koji su zasnovani na principima efikasnosti i transparentnosti i objektivnih kriterijuma, i koji su isključivo usmereni na proveren individualni integritet, veštine, obrazovanje i trening, iskustvo i profesionalizam; uključujući odredbe i stvarnu zaštitu od postavljenja (otpuštanja)<sup>36</sup> motivisanih nedozvoljenim razmatranjima.**

Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC), u članu 7, naglašava značaj angažovanja, zapošljavanja, zadržavanja, unapređivanja i penzionisanja u javnom sektoru koji se zasnivaju na principima efikasnosti, transparentnosti i objektivnih kriterijuma kao što su meritum, jednakost i sposobnost. To važi i za osetljivu oblast angažovanja (i upravljanja) ljudskih resursa za instituciju za borbu protiv korupcije (ACA).<sup>37</sup> Ne postoji široko prepoznat primer dobre prakse ili model standarda, ali postoje različiti pristupi i procedure. Ispunjavanje principa provere i ravnoteže, kombinacija različitih postupaka, mehanizmi i mere zaštite mogu na kraju da budu dovoljni za navedene zahteve. Takve procedure i instrumenti mogu da uključe: jasne i transparentne opise poslova; jasan i transparentan set objektivnih kriterijuma u vezi sa kvalifikacijama i zahtevima za zaposlene, istovremeno dozvoljavajući manje merljive kriterijume kao što su socijalna kompetencija i empatija, liderske veštine, itd. dokle god su identifikovani i o njima se diskutuje na transparentan i sveobuhvatan način; proces oglašavanja konkursa - otvoren, transparentan i u razumnom roku bez nedostataka; nezavisne konkursne komisije; angažovanje u skladu sa procedurom koja obezbeđuje sve neophodne garancije kako bi se osiguralo pluralističko predstavljanje društvenih snaga (civilnog društva)<sup>38</sup>; dodatni (obavezni/neobavezni) savetodavni/konsultantski odbori<sup>39</sup> sa pravom da vrata ili ulože veto na odluku; sistemi međunarodno priznatih merila<sup>40</sup>; sistemi žalbi, molbi i pravnih lekova; sistemi pravne<sup>41</sup> i političke odgovornosti u slučaju neusklađenosti.

**4. Mandat od minimum dva (parlamentarna) legislativna perioda<sup>42</sup> plus po jedna godina (tj. poželjno ukupno 12 ili više godina) za direktora institucije za borbu protiv korupcije (ACA) i sve**

okvirima ima uticaj političke partije.

33 U praksi, to može da uključuje, na primer, pravo (direktora) institucije za borbu protiv korupcije (ACA) da regrutuje kadar ili da uloži veto na raspodelu kadrova koja dolazi spolja. To definitivno uključuje disciplinarna ovlašćenja.

34 To može da obuhvata, npr. *ex post* reviziju i kontrolu. Konačno, institucija za borbu protiv korupcije treba da bude odgovorna za odgovarajuće i adekvatno upravljanje svojim resursima (uključujući zaposlene).

35 Uključene su takođe aktivnosti zapošljavanja, zadržavanja, unapređivanja i penzionisanja.

36 Uključene su takođe aktivnosti zapošljavanja, zadržavanja, unapređivanja i penzionisanja.

37 Takođe uporediti član 11. Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC)

38 Principi koji se odnose na status nacionalnih institucija za zaštitu i unapređenje ljudskih prava (Pariski principi), Kancelarija Visokog komesara UN za ljudska prava.

39 Sastavljeni od npr. (kombinacije) (penzionisanih) predsednika vrhovnih sudova, vrhovnih sudija, međunarodnih eksperata, viših naučnika, (drugih) visoko uglednih pojedinaca, itd.

40 Uporediti npr. tzv. Bolonjski proces koji se odnosi na priznavanje akademskih kvalifikacija i akreditacija.

41 Uključujući i krivičnu odgovornost i odgovornost za obeštećenje.

42 Legislativni periodi u većini država traju 4 odnosno 5 godina.



**druge (ključne) zaposlene, bez mogućnosti da budu ponovo postavljeni na drugi mandat, uključujući transparentan sistem odgovarajućih i pravednih kasnijih karijera onih koji odu iz institucije za borbu protiv korupcije (ACA).**

U nekim državama i regionima postalo je uobičajeno da se posle izbora (ili većih istraga) otpuste zaposleni u institucijama za borbu protiv korupcije (ACAs). To služi različitim ciljevima: osloboditi se (politički) nepodobnih i/ili (previše) uspešnih pojedinaca, iznova postaviti političku agendu i, u nekim slučajevima, služiti klijentelizmu i favorizovanju imenovanjem (u nekim slučajevima manje kvalifikovanih) političkih postavljenika koji zavise od lojalnosti<sup>43</sup>. Suštinski iz ovih očiglednih razloga (ključni) kadar institucije za borbu protiv korupcije (ACA) treba da dobije mandate duže od legislativnih perioda, poželjno duže od dva legislativna perioda. Za svaki legislativni period treba da se doda još jedna godina kako bi se pokrilo vreme *interregnum-a*, odnosno stranačkih pregovora i sastavljanja vlade. Budući da u većini država legislativni periodi traju četiri ili pet godina, ukupni mandat od 12 godina za (ključne) zaposlene sledstveno se čini odgovarajućim i preporučljivim. Drugi mandat ne bi trebalo da bude obezbeđen, zato što bi to povećalo mogućnost sledećih rizika u vezi sa potencijalnim ponovnim postavljenjem: pritisak i nedozvoljeni uticaj donosilaca odluka na službenike s jedne strane, i neprofesionalno i neodgovarajuće prilagođavanje službenika donosiocima odluka na drugoj strani.

Zaposlenje u instituciji za borbu protiv korupcije (ACA) retko je služba za ceo život. Zato su neophodne dodatne zaštitne odredbe da bi se obezbedile transparentne, razumne i pravedne kasnije karijere za one koji odu iz institucije za borbu protiv korupcije (ACA). One mogu da uključe, između ostalog: sisteme i instrumente garancije povratka na prethodne poslove (bez bilo kakvih ograničenja oko [na skali] unapređenja, nadoknade i drugih bonusa), široko profesionalno priznanje mandata i unapređenja za vreme rada u instituciji za borbu protiv korupcije (ACA), jasni i uporedivi sistemi prolaznosti (u poređenju sa) na ekvivalentne pozicije, sistemi zaštite od (nedozvoljenog) otpuštanja i (nedozvoljenog) premeštaja, i drugo.

## **5. Mandat/Zapošljavanje kadra u instituciji za borbu protiv korupcije (ACA) na dobrovoljnoj osnovi od odgovarajućih pojedinaca.**

Zaposlenje u instituciji za borbu protiv korupcije (ACA), *volens volens*, često ide uz visok nivo vidljivosti, interne i eksterne izloženosti i ponekad čak izraženog i direktnog neprijateljstva.<sup>44</sup> U isto vreme, to zahteva natprosečni nivo ličnog poštenja, integriteta, stabilnosti, snage, čvrstine, kao i profesionalne privrženosti i posvećenosti. Borba protiv korupcije bez srca i uma neće uspeti. Stoga je jedino dovoljno pravično i adekvatno da se takvo zaposlenje pre zasniva na dobrovoljnom angažmanu nego – u najgorem slučaju – da se percipira kao regrutacija u kazneni bataljon.

## **6. Sposobnost (institucije za borbu protiv korupcije-ACA) da se angažuje u svojim aktivnostima i vrši svoje funkcije-naročito da istražuje i/ili postupa po konkretnim navodima-efektivno i efikasno i bez nedozvoljenog uticaja ili nedozvoljenih prethodnih ili nedozvoljenih na drugi način obaveza prijavljivanja, po svom nahodanju bez prethodne konsultacije ili odobrenja.**

Sloboda donošenja odluka i sloboda delovanja su imperativ za instituciju za borbu protiv korupcije

<sup>43</sup> Legenda kaže da se takav scenario dešava samo u nedemokratskim državama. U realnosti je zapravo reč o stvarnoj uobičajenoj praksi u priličnom broju država širom sveta, uključujući i države Saveta Evrope i EU.

<sup>44</sup> Nažalost, takvi fenomeni verovatno će ostati sastavni deo života boraca protiv korupcije. Njihov spektar je obiman i širok, krećući se od “ponude dobrog saveta” do zastrašivanja i otvorene pretnje, od fizičke povrede do klevete i ugrožavanja reputacije.

(ACA). To posebno važi za istraživanje i gonjenje konkretnih slučajeva korupcije. To obezbeđuje – ako i gde je to neophodno – primenjivost elementa iznenađenja i održivost impulsa delovanja i, naposljetku, uspeh. Zbog toga je samorazumljivo da je bilo kakvo preuranjena, neblagovremena, nedozvoljena, preterana, neopravdana i nelegitimna obaveza prijavljivanja i/ili konsultovanja od strane institucije za borbu protiv korupcije (ACA) tehnički kontraproduktivna i percipira se tako da ugrožava njenu nezavisnost i, sledstveno, njen legitimitet i kredibilitet. Slično tome, očigledno je i ne treba da se ponavlja da načelo podele vlasti treba strogo i tačno da se posmatra u ovom kontekstu. Naročito je politička sfera sklona tendenciji da se umeša – pod bilo kakvim etiketama, titulama, argumentima i izgovorima<sup>45</sup> - u aktivnosti institucije za borbu protiv korupcije (ACA), posebno kada delovanje institucije za borbu protiv korupcije (ACA) postane (previše) uspešno.

Što se tiče angažovanja u aktivnostima bez nedozvoljenog uticaja, institucija za borbu protiv korupcije (ACA) i njeni zaposleni treba da budu zaštićeni od građanskopravne parnice za aktivnosti koje sprovode u toku svog mandata dokle god se te aktivnosti vrše pod nadležnošću agencije i *bona fide*, u dobroj veri. Iz očiglednih razloga, ova zaštita ne treba da spreči odgovarajuću sudsku kontrolu.<sup>46</sup> Kako je već jasno navedeno, očigledno je da institucije za borbu protiv korupcije (ACAs) u svim svojim aktivnostima treba da slede načela transparentnosti i odgovornosti<sup>47</sup>, da deluju u jasnom i transparentnom sistemu upravljanja i da se pridržavaju sveobuhvatnih pravila procedure u okviru osnovnih načela datog pravnog sistema.

## **7. Neograničeni pristup svim neophodnim informacijama, u isto vreme i mehanizmima i sredstvima zaštite osoba koje pomažu instituciji za borbu protiv korupcije (ACA) (uzbunjivači, svedoci, itd.) u sprečavanju i borbi protiv korupcije, kao i onima koji čuvaju poverljivost istraga.**

Institucije za borbu protiv korupcije (ACAs) treba da imaju neograničen pristup neophodnim informacijama podložan samo ograničenjima ili restrikcijama neophodnim u demokratskom društvu<sup>48</sup> <sup>49</sup>. Očigledno je da takav pristup i obrada informacija treba da slede jasna pravila procedure i da budu u skladu sa osnovnim načelima datog pravnog sistema.

Ipak, postoji zajednički stav u zajednici za borbu protiv korupcije da ljudi često oklevaju da otvoreno informišu nadležne organe o svom znanju o koruptivnim aktivnostima. Upravo iz tog razloga nacionalna i međunarodna legislativa i smernice pozivaju na zaštitu svedoka, eksperata, žrtava i osoba koje prijavljuju.<sup>50</sup> *Legislativni vodič za implementaciju Konvencije UN protiv korupcije* Kancelarije UN za drogu i kriminal (UNODC) navodi: “*Ukoliko se ljudi ne osećaju slobodnim da svedoče i komuniciraju o svojoj ekspertizi, iskustvu ili znanju sa organima, svi ciljevi [Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC)] bi mogli da budu ugroženi. Sledstveno, države ugovornice imaju mandat da preduzmu odgovarajuće mere [...] protiv potencijalne odmazde ili zastrašivanja svedoka, žrtava i stručnjaka. Države se takođe ohrabruju da obezbede proceduralna i pravila dokazivanja koja će jačati tu zaštitu, kao i na proširivanje zaštite i na osobe koje u dobroj veri prijavljuju koruptivne aktivnosti*”<sup>51</sup>

45 Primer bi mogao da bude čuveni BAE skandal kada je Vlada Velike Britanije iz “razloga nacionalne bezbednosti” naložila da Kancelarija za ozbiljne prevare zaustavi istragu tvrdnji da je BAE, najveća britanska kompanija za oružje, podmitila saudijsku kraljevsku porodicu da bi obezbedila ugovore vredne milijarde funti. Slične namere izvršne vlasti koja pokušava da se direktno meša u pravosudnu sferu odgovornosti nedavno su zapažene, između ostalog, i u Austriji, Italiji, Sloveniji itd.

46 Uporediti: Kancelarija UN za drogu i kriminal (UNODC) (2009), *Tehnički vodič za Konvenciju UN protiv korupcije*, Njujork: Ujedinjene nacije, 11, 116.

47 To može da uključi, npr, *ex post* reviziju i kontrolu. Naposljetku, institucija za borbu protiv korupcije treba da se drži odgovornom za svoje aktivnosti (i nečinjenja).

48 Princip 16 u Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije Saveta Evrope (CoE's 20 Gps).

49 Uporediti član 9. Konvencije o prevenciji i borbi protiv korupcije Afričke unije.

50 Uporediti članove 32, 33, 35, 37 Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC)

51 Kancelarija UN za drogu i kriminal (UNODC) (2006), *Legislativni vodič za Konvenciju UN protiv korupcije*, Njujork: Ujedinjene nacije, 141.

*nadležnim organima.*” Sredstva i mehanizmi zaštite svedoka, stručnjaka, žrtava i osoba koje prijavljuju – uključujući javne službenike i građane<sup>52</sup> kao i zaposlene<sup>53</sup> - mogu da uključe zaštitu uzbunjivača i legislativu za zaštitu svedoka<sup>54</sup>, efektivne instrumente za žalbu, programe ublažavanja kazni, anonimne kanale komunikacije<sup>55</sup>, propise o zaštiti podataka i drugo.<sup>56</sup>

**8. Sposobnost i odgovornost da saraduje sa i obraća se civilnom društvu, medijima, akademskim krugovima i drugim zainteresovanim stranama u društvu u svakom trenutku po vlastitom nahodjenju bez prethodne konsultacije ili odobrenja, i da se oni njoj obraćaju, kako bi svi štitili ukupnu transparentnost, odgovornost i legitimitet institucije za borbu protiv korupcije (ACA); na sličan način, dostupnost opštoj javnosti u svakom trenutku, uključujući i ponudu kanala anonimne komunikacije.**

Korupcija kao isprepletano pitanje je ugrađeno u matricu institucija društva<sup>57</sup> i obuhvata i aktivno i pasivno sve sektore *res publicae*. Stoga, pre je reč o sociološkom nego o čisto kriminološkom fenomenu.<sup>58</sup> Dalje, očigledno je i nepobitno da pristupi u identifikovanju i borbi protiv korupcije treba da budu holistički i sveobuhvatni. Istovremeno, svim akterima, igračima i zainteresovanim stranama, uključujući i one iz civilnog društva, medijima, akademskim krugovima i drugima treba pristupiti i uključiti ih.<sup>59</sup> Takav direktan dijalog i komunikacija pomažu da se izgradi kritična masa, formiraju savezi i postignu sinergije, ali i konačno štite ukupnu transparentnost, odgovornost i legitimitet institucije za borbu protiv korupcije (ACA) sredstvima javne kontrole.<sup>60</sup> Na strani institucije za borbu protiv korupcije (ACA), ovaj diskurs zahteva direktnu dostupnost opštoj javnosti, uključujući ponudu kanala anonimne komunikacije<sup>61</sup> za prijavljivanje bilo kakvog slučaja za koji se može smatrati da čini krivično delo korupcije. Samorazumljivo je da obrada informacija treba da sledi jasna pravila procedure i da bude u skladu sa osnovnim načelima datog pravnog sistema i podložna samo ograničenjima ili restrikcijama neophodnim u demokratskom društvu. Širenje takvih informacija takođe ne sme negativno da utiče na istrage i pravo na pravično suđenje.<sup>62 63</sup>

Mediji se često smatraju za četvrtu granu vlasti – pored zakonodavne, izvršne i sudske – u uređenju moderne države. Prema Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu, mediji u demokratskom društvu treba da deluju kao “javni čuvar”. Podrazumeva se da u ispunjavanju ove uloge, mediji treba da budu slobodni i nezavisni od onih o kojima izveštavaju i treba potpuno da primaju i pružaju informacije o problemima korupcije, podložne samo ograničenjima ili restrikcijama neophodnim u demokratskom društvu<sup>64</sup>. Potpuno je tačno da su mediji u prošlosti igrali, u sadašnjosti i (s nadom) takođe u budućnosti igraju suštinsku i važnu ulogu u delovanju kao čuvari i, stoga, i u borbi protiv korupcije. Međutim, kako uvek postoje dve strane medalje i ne živimo u idealnom svetu, ne sme proći neprimećeno da su

52 Uporediti član III/8 Inter-američke konvencije protiv korupcije Organizacije američkih država.

53 Uporediti član 9. Građanskopravne konvencije o korupciji Saveta Evrope (CoE's CivLCoC).

54 U svim relevantnim zakonima kao npr. upravni zakon, zakon o krivičnom postupku, zakon o zapošljavanju.

55 Takođe videti član 13/2 Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC).

56 Takođe videti članove 8, 9 Protokola o borbi protiv korupcije ekonomske zajednice zapadno-afričkih država.

57 Alam, M.S. (2002), 'Teorija o granicama korupcije i neke primene': Heidenheimer, A.J. & Johnston, M. (eds) (2002), *Politička korupcija – Koncepti & konteksti*, New Brunswick [U.S.A.] & London [U.K.]: Transaction Publishers, 819-834.

58 Videti npr. Höffling, Ch. (2002), *Korupcija kao socijalni odnos*, Opladen/Germany: Leske + Budrich.

59 Uporediti članove 5/1, 13 Konvencije UN protiv korupcije UNCAF.

60 Uporediti član 10 Konvencije UN protiv korupcije; takođe videti Kancelarija UN za drogu i kriminal (UNODC) (2009), *Tehnički vodič za Konvenciju UN protiv korupcije*, Njujork: Ujedinjene nacije, 12, 116.

61 Takođe videti član 13/2 Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC)

62 Videti npr. član 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

63 Uporediti član 12/4 Konvencije o prevenciji i borbi protiv korupcije Afričke unije.

64 Princip 16 u Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije Saveta Evrope (CoE's 20 Gps).

(neki) mediji u nekim državama postali deo problema pre nego rešenja. U tom kontekstu, istraživanje odseka za novinarstvo Cardiff Univerziteta na osnovu četiri kvalitetna dnevna lista u Velikoj Britaniji (The Times, The Guardian, The Independent and The Daily Telegraph) je pokazalo: “Uzeti zajedno, ovi podaci stvaraju sliku novinarstva u kojem je smisljena nezavisna novinarska aktivnost štampanih medija pre izuzetak nego pravilo. Ovde ne govorimo o istraživačkom novinarstvu, nego o svakodnevnoj praksi procenjivanja vesti, utvrđivanju činjenica, ravnoteži, kritikovanju i ispitivanju izvora, itd, koji su, u teoriji, suštinski za tekuće, dnevno novinarstvo.”<sup>65</sup> John Wilson, nekadašnji kontrolor uredničke politike u BBC-ju, citiran je još više u izjavi: “Vest je način da se napravi novac. Niko ne veruje da su vesti i novinarstvo jednostavno u službi demokratije.”<sup>66</sup> Spajanje ključnih političkih donosilaca odluka ili moćnih poslovnih preduzetnika i medijskih mogula u personalnu zajednicu u nekim društvima umanjuje koncept kontrole i ravnoteže i ulogu neutralnog čuvara do apsurdna.<sup>67</sup> Ukratko, institucije za borbu protiv korupcije (ACAs) mogu da percipiraju medije kao dragocenog “brata po oružju” u borbi protiv korupcije i u zaštiti nezavisnosti institucija za borbu protiv korupcije (ACAs), ali u isto vreme, i bez dobrog/stvarnog razloga mogu lako i prečesto da izvuku deblji kraj strašne medijske kampanje.

## **9. Sposobnost i obavezu da saraduje i da se povezuje sa sličnim organizacijama, mrežama i drugim zainteresovanim stranama, na nacionalnom, transnacionalnom kao i internacionalnom nivou, po svom nahođenju bez prethodnih konsultacija ili odobrenja.**

Već je navedeno da (nacionalna i međunarodna) saradnja treba da bude identifikovana i promovisana kao četvrti stub u holističkom i sveobuhvatnom konceptu borbe protiv korupcije. Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC) i Krivičnopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope posvećuju po celo poglavlje tim zahtevima; drugi međunarodni instrumenti pozivaju ugovornice da rade po istoj liniji.<sup>68 69</sup> Države (ugovornice) treba stoga da saraduju u krivičnom pravu i da razmotre uzajamnu pomoć u istragama i postupcima u građanskim i upravnim stvarima.<sup>70</sup> Oblasti saradnje mogu da uključe ekstradiciju, transfer osuđenih osoba, uzajamnu pravnu pomoć, transfer krivičnih postupaka, saradnju u sprovođenju zakona, zajedničke istrage i posebne istražne tehnike<sup>71</sup>; mogu takođe i da obuhvate instrumente spontanog informisanja i direktne komunikacije<sup>72</sup>, izvršenje krivičnih sankcija<sup>73</sup> kao i povraćaj dobara<sup>74</sup>.

65 Citirano u Davies, N. (2008), *Flat Earth News – Nagrađivani reporter otkriva neistine, iskrivljenost i propagandu u globalnim medijima*, London: Vintage Books, 53.

66 Davies, N. (2008) *Flat Earth News – Nagrađivani reporter otkriva neistine, iskrivljenost i propagandu u globalnim medijima* London: Vintage Books, 135.

67 Uporediti Kreutner, M. (ed.) (2006), *Čudovište korupcije – Etika, politika i korupcija*, Beč: Izdavač Czernin, 216.

68 Takođe videti članove 5/4, 37, 38, 39, 54. Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC); član 13. Građanskopravne konvencije o korupciji Saveta Evrope (CoE’s CivLCoC); član 21. Krivičnopravne konvencije o korupciji Saveta Evrope (CoE’s CrimLCoC); Princip 20 iz Dvadeset vodećih principa Saveta Evrope (CoE’s 20 GPs); članovi 9, 10. Konvencije Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama; članovi 18, 19. Konvencije o prevenciji i borbi protiv korupcije Afričke unije; član 9: Savet EU: Konvencija o borbi protiv korupcije koja uključuje funkcionere evropskih zajednica ili funkcionere država članica EU; član XIV Inter-američke konvencije protiv korupcije Organizacije američkih država.

69 Važnost međunarodne saradnje takođe je naglašena na mnogim konferencijama kao npr. EPAC konferencije 2004-2009 ili 6. Globalni forum o borbi protiv korupcije i zaštiti integriteta, Doha/Katar, 07-08 Novembar 2009, u izjavi iz Dohe, “*Snaga u jedinstvu: Javno-privatna partnerstva u borbi protiv korupcije*” i drugo.

70 Član 43. Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC).

71 Članovi 44-50. Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC).

72 Članovi. 28, 30 Krivičnopravne konvencije o korupciji Saveta Evrope (CoE’s CrimLCoC).

73 Član 6/1: Savet EU: Konvencija o zaštiti finansijskih interesa evropskih zajednica.

74 Poglavlje V Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC)

Međutim, ovaj poziv na saradnju nije samo u vezi sa zajedničkim radom u kontekstu krivičnih i drugih pravnih stvari, razmenom zaposlenih, dobrim praksama i standardima, u vezi sa razmenom znanja i ekspertiza ili zajedničkim radom u udruženim istražnim timovima, nego je i u vezi sa izgradnjom saveza i koalicija stručnjaka i profesionalaca sa sličnim stavovima. Budući da je izreka “*Nemo propheta in patria*”, “Niko nije prorok u svojoj domovini” zapravo istinita posebno za institucije za borbu protiv korupcije (ACAs), saradnja i povezivanje naročito su povezani sa pružanjem i zaštitom međunarodne vidljivosti i profesionalne podrške u vreme nacionalnih nemira, krize i nepotrebne kritike. Sledstveno, reč je o doprinosu održavanju operativne autonomije i nezavisnosti.<sup>75</sup>

**10. Nezavisni savetodavni/kontrolni instrument ili mehanizam da nadzire i obezbedi “zaštitu iz vazduha”, da istraži navode o nedozvoljenom delovanju institucije, da dalje postupa protiv institucije ili odgovornih preko odgovarajućih kanala, ako su navodi osnovani, i da - s druge strane, obezbedi pouzdano i brzo oslobađanje u slučajevima neosnovanih optužbi protiv institucije i/ili njenih zaposlenih od politike, medija, lica pod istragom ili drugih.**

Justice Barry O’Keefe (penz.), Komesar u nezavisnoj komisiji protiv korupcije u Australiji od 1994. do 1999, s pravom je rekao na međunarodnoj konferenciji: “*Najveći problem za telo za borbu protiv korupcije je njegov uspeh*”. I Franz-Hermann Brüner, generalni direktor Kancelarije EU za borbu protiv prevara (OLAF) od 2000. do 2010. je dodao: “*Kao borac protiv korupcije, redovno ste na ivici lične i institucionalne zamke. I morate kontinuirano i konstantno da se branite što radite ono što je trebalo da radite od početka.*”<sup>76</sup>

Najčešći način napada na instituciju za borbu protiv korupcije (ACA) i njenog paralizovanja i ugrožavanja njene reputacije jeste da se optuže institucija i/ili njeni (ključni) zaposleni i funkcioneri za propuste. Koliko god da su optužbe apsurdne, fiktivne, neozbiljne, nevezane ili nevažne, često posluže svrsi tako što se skrene pažnja sa prave stvari odnosno krivičnog dela korupcije o kojem je u tom trenutku reč i koje je pod istragom. Česte diskusije i studije slučaja<sup>77</sup> ilustruju ovaj nesrećni, ali globalni “fenomen mahanja psa repom”.

Obrnuto, neko bi mogao takođe da pita: “*Quis custodiet ipsos custodes? A ko će čuvati čuvare?*” Dakle, postoji jednostavna argumentacija za uspostavljanje nezavisnog instrumenta, poželjno nezavisne komisije, kako bi savetovala, nadgledala i, sledstveno, obezbedila “zaštitu iz vazduha” za instituciju za borbu protiv korupcije (ACA). Ovaj instrument/mehanizam mogao bi da bude sastavljen od visoko uglednih nezavisnih ličnosti kao npr. vrhovne sudije u penziji, viši naučnici itd. Njihov mandat i pravila procedure trebalo bi da budu jasni i transparentni i ne bi trebalo *ipso facto* da zamene redovne disciplinske i krivične postupke, nego pre da obezbede prvu liniju evaluacije i – ako i gde je to opravdano i primenjivo – odbranu. Sledstveno, takođe može da služi kao instrument odgovornosti i legitimiteta.

Često se diskutuje o tome da takvu savetodavnu/nadzornu funkciju treba da vrši parlament, (poseban) odbor parlamentaraca, članovi vlade ili drugi (odbori) političari. Ovom pristupu se mora snažno suprotstaviti pošto bi takvo postavljanje – bez ulaska u previše duboku epistemološku vodu – pratila *nolens volens* najmanje tri prigovora/kontradiktorna faktora<sup>78</sup>. (1) Redovno postoji jasan sukob interesa u politici, bar što se tiče (veoma raširene) političke korupcije; (2) istraživanja koruptivnih praksi tiču se

<sup>75</sup> Ono što je rečeno u drugim odeljcima o odgovornosti i transparentnosti primenjuje se *mutatis mutandis*.

<sup>76</sup> Rečeno na 1. konferenciji država ugovornica Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC), Jordan, 10-14. decembra 2006.

<sup>77</sup> Nedavno je tako bilo npr. u Rumuniji, Sloveniji, Austriji, Italiji, Letoniji i drugim državama.

<sup>78</sup> Drugačije mišljenje: Kancelarija UN za drogu i kriminal (2009), *Tehnički vodič za Konvenciju UN protiv korupcije*, Njujork: Ujedinjene nacije, 11, 12, 116.

– naposljetku – sprovođenja zakona ili pravosuđa. Posmatrajući važan princip podele vlasti, da jedna grana nadgleda i monitoriše drugu – u našem slučaju zakonodavna ili izvršna vlast proveravaju pravosudnu – to bi značajno narušilo ključni princip i napravilo blokadu koncepta moderne države; (3) mere protiv korupcije i pojedinačni slučajevi korupcije neizbežno bi bilo instrumentalizovani za dnevno političke skandale i specifične partijsko-političke ciljeve.<sup>79</sup> Na sličan način se pokazalo nerealnim da osetljivi podaci i (drugi) detalji istraga mogu da se čuvaju u poverenju kad jednom dođu do političke arene.<sup>80</sup>

Deset navedenih vodećih principa i parametara o konceptu nezavisnosti tela za borbu protiv korupcije daleko su od toga da su jedini za sve okolnosti u svim jursidikcijama. Oni pre treba da služe kao hrana za razmišljanje i kao direktive za realizaciju jednog od ključnih principa i preduslova za napredak institucija za borbu protiv korupcije (ACAs). Ipak, na kraju i budući da će borba protiv korupcije ostati teška borba, institucije za borbu protiv korupcije (ACAs) prvenstveno će biti vođene političkom voljom, direktnim vođstvom i trajnom podrškom javnosti. Uz to, istinska nezavisnost će pružiti neophodan okvir za uspeh.

---

79 States Blankenburg, E. (2002), 'Od političkog klijentelizma do potpune korupcije – Nastanak industrije skandala', u: Kotkin, St. & Sajó, A., *Politička korupcija u tranziciji – Priručnik za skeptike*, Budimpešta - Njujork: Central European University Press: 149-166: "Ako ikada budete želeli da napravite štetu konkurentu u politici, ako smatrate da je generacija političara previše dugo na vlasti ili ako želite da postavite novu agendu za politiku, potražite korupciju kao instrument političkog skandala."

80 Za opšta razmatranja o korupciji i politici videti npr. Heidenheimer, A.J. & Johnston, M. (eds) (2002), *Politička korupcija – Koncepti & konteksti*, New Brunswick [U.S.A.] & London [U.K.]: Transaction Publishers; Rose-Ackerman, S. (1999), *Korupcija i vlada – Uzroci, posledice i reforma* Cambridge: University Press; Lambsdorff, J.G. (2007), *Institucionalna ekonomika korupcije i reforme*, Cambridge: University Press.