



Projekat za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma u Srbiji

MOLI Srbija

DGI (2014) 14. april 2014.

TEHNIČKI IZVEŠTAJ:

**Put daljeg napretka međuagencijske saradnje u okviru SPN/FT
u Republici Srbiji**

Pripremio ekspert Saveta Evrope Tim Koopmanschap

ECCU-MOLI SERBIA-TP22-2014

April 2014.

SADRŽAJ

1 Analitički rezime.....	3
2 Uvod	3
3 Metodologija i obuhvat.....	3
4 Preporuke.....	5
5 Zaključci	30
6 Spisak preporuka	30

1. Analitički rezime

Celokupan okvir SPN/FT u Republici Srbiji može imati velike koristi od prilagođavanja načina na koji agencije međusobno saraduju. Iznet je prilično veliki broj preporuka u kojima se predlažu realistične mere koje bi trebalo da ojačaju sredstva pomoću kojih se Vlada Republike Srbije bori protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Predložene mere usmerene su ka sledećim oblastima:

- operativna saradnja
- saradnja u oblasti strateške analize
- koordinacija, kontrola i utvrđivanje redosleda prioriteta
- obuka i uzdizanje nivoa svesti
- resursi, upravljanje objektom i IT
- regulatorni okvir.

Pored toga, iznete su i preporuke o tome na koji način uobličiti uspešni akcioni plan, kako bi se obezbedilo da Vlada Republike Srbije može da preduzme sve mere za koje odluči da ih sprovede.

2. Uvod

U okviru projekta Saveta Evrope MOLI-Srbija, sačinjen je ovaj tehnički dokument u kome se iznose saveti o načinima na koje je moguće osnažiti okvir SPN/FT u Republici Srbiji, posebno kroz preporuke za međuagencijsku saradnju. Na osnovu analize sistema međuagencijske saradnje i razmene informacija između nadležnih organa u Srbiji, identifikovane su određene manjkavosti i predložene su mere koje će pomoći da se te manjkavosti otklone. Dokument je koncipiran tako da ga je lako čitati i čitalac će moći da se usredsredi upravo na one teme koje su najrelevantnije.

3. Metodologija i obuhvat

Metodologija primenjena u izradi ovog izveštaja sastoji se od analiziranja (zvaničnih) dokumenata koji sadrže informacije o međuagencijskoj saradnji, bilo iz regulatorne, bilo iz praktične perspektive. Analizirani su i izvesni dokumenti koji već sadrže neke preporuke i predložene mere za poboljšanje saradnje. Što je važnije, posebno iz perspektive sticanja nezavisne procene, vođeni su razgovori s predstavnicima Uprave za sprečavanje pranja novca (USPN) i mnogima među njihovim primarnim partnerima u sistemu SPN/FT u Republici Srbiji. Pored tih razgovora, i kao njihova nadogradnja, informacije su prikupljane i kroz neposrednu interakciju s nekima od tih partnera.

Za prikupljanje i analizu informacija korišćen je jednostavan koncepcijski okvir, gde se u središtu pažnje nalazilo nekoliko tema. Te teme ili žižne tačke izvedene su iz glavnih oblasti saradnje koje bi trebalo da postoje na nacionalnom nivou u svakom sistemu SPN/FT s jedne strane, i pretpostavki koje moraju postojati da bi se sve to moglo delotvorno i efikasno obaviti, s druge strane:

A) Operativna saradnja i razmena podataka

Ovde je reč o radu na pojedinačnim predmetima, metama i (krivičnim) istragama/gonjenjima, otkrivanju i suzbijanju pranja novca i krivičnih dela iz oblasti finansiranja terorizma (PN/FT).

B) Saradnja u oblasti strateške analize

U suštini, ovde se radi o razumevanju (novih) krivičnih dela iz oblasti PN/FT i odgovarajućih tehnika i tu takođe treba zauzeti proaktivan stav, učeći kako da se ta dela prepoznaju i kako da se na najbolji način analiziraju/istraže. Važnost te vrste saradnje utoliko je veća, ukoliko se ima na umu pristup zasnovan na proceni rizika u celokupnom okviru SPN/FT.

C) Koordinacija, kontrola i određivanje redosleda prioriteta

Ovde se radi o upravljanju, usmeravanju i koordinisanju saradnje i (podeli) rada koju ona nalaže, kako bi se obezbedilo da se neveliki resursi efikasno koriste za rešavanje najvažnijih zadataka.

D) Obuka i uzdizanje nivoa svesti

Ovde se radi o znanju i veštinama (stručnosti) koji su neophodni za delotvorno i efikasno obavljanje dužnosti.

E) Resursi, celovito upravljanje infrastrukturom (Facility management*) i IT

Ovde se radi o tome da treba da imate na raspolaganju sva (fizička) sredstva, bilo kao organizacija, bilo kao zaposleni pojedinac, da biste mogli delotvorno i efikasno da obavljate svoj posao.

F) Regulatorni okvir

Ovde se uglavnom radi o potrebi da postoje autoritativni i instruktivni sporazumi na kojima počiva saradnja, što se ogleda u postojanju jasnih pravila igre kako bi agencije i zaposleni u njima znali šta da očekuju od saradnje.

Facility management je interdisciplinarna oblast koja podrazumeva koordinaciju prostora, infrastrukture, zaposlenih i organizacije, radi postizanja sinergetskog efekta na funkcionalnost objekta u eksploataciji. U usko stručnoj literaturi najčešće se koristi samo skraćenica FM (prim.prev.).

G) Uobličavanje uspešnog akcionog plana

Samo postizanje dogovora o daljem putu napretka među partnerima koji sarađuju, u smislu željenih konačnih rezultata, nije dovoljno da se postigne stvarna promena. Ono što je osim toga potrebno jeste dogovarajući akcioni plan koji obezbeđuje da se prave mere preduzimaju u pravom trenutku.

Na početku svih razgovora, lica s kojima su oni vođeni jasno su obaveštena o ciljevima i težištu razgovora, kao i o izveštaju u čijoj će izradi oni svojim komentarima pomoći. Objašnjen im je konceptijski okvir i taj okvir je korišćen za strukturisanje razgovora. Sagovornici su podsticani da otvoreno i slobodno iznose svoja iskustva o saradnji, kako ona pozitivna, tako i ona negativna, kao i da predlože mere za dalje poboljšanje saradnje. Kad god je to bilo značajno za saradnju o kojoj je reč, sagovornicima je ukazivano na predloge i ideje koji su se pojavili pre tog razgovora da bi ih oni prokomentarisali. Sva lica s kojima su razgovori vođeni bila su pozvana da i posle razgovora iznesu dodatne komentare ili neke naknadne ideje koje bi im pale na pamet.

U prikupljanju informacija od različitih strana, autor ovog tehničkog izveštaja svuda je naišao na izuzetno veliku spremnost za saradnju i razmenu iskustava. Dokaz te spremnosti za saradnju je i sama činjenica da je bez problema u veoma kratkom roku uspevao da organizuje susrete s tim strankama i da je u svakoj prilici nailazio na izvanrednu podršku u pripremanju.

Saradnja u suštini nije ništa drugo do razmena između dvaju ili više entiteta nečega što je potrebno bilo jednom, bilo drugom entitetu, a možda i oboma, odnosno nečega što oba entiteta traže. To nešto su često informacije (o sadržaju ili o procesu). Prema tome, dobra saradnja se svodi na razmenu dobrih

stvari/informacija, u pravom trenutku i s pravim entitetom. To, razume se, zahteva resurse i poznavanje potreba, ali ponajviše zahteva uzajamno razumevanje i poverenje. S druge strane, razumevanje i poverenje se mogu (dodatno) osnažiti samo stvarnim i uspešnim zajedničkim radom, inače ništa od svega toga nema nikakvog smisla.

Očigledna je važnost uzajamnog razumevanja, kao što je očigledna i važnost neprestanog zadržavanja u žiži pažnje viših krajnjih ciljeva u sklopu SPN/FT. To nalaže broj međusobno zavisnih institucija (privatnih i javnih) koje su u sve to uključene kao i pristup zasnovan na proceni rizika koji ima centralni značaj za ovakav okvir. Zato nije nimalo iznenađujuće što je tema uzajamnog razumevanja često izbijala u prvi plan u procesu izrade ovog izveštaja.

Obuhvat rada

Na osnovu analize sistema međuagencijske saradnje i razmene informacija između nadležnih organa u Srbiji, u ovom izveštaju su identifikovane praznine i izneti su predlozi i preporuke u kojima su naznačene mere koje bi valjalo preduzeti za hvatanje u koštac s tim identifikovanim manjkavostima da bi se dalje unapredila saradnja. Te mere se kreću u rasponu od regulatornih prilagođavanja do konkretnih akcija koje bi trebalo da preduzmu jedna ili više agencija.

Dokument je usredsređen na saradnju između USPN i najrelevantnijih policijskih službi i agencija. Kad god su identifikovane određene praznine i iznete sadržajne preporuke u vezi sa saradnjom s drugim agencijama, i te preporuke su uvrštene u tekst.

4. Preporuke

Uvod

Ovo poglavlje obuhvata glavni deo dokumenta budući da su u njemu sadržane sve identifikovane preporuke. Preporuke su objašnjene svaka pojedinačno – prvo je opisan nedostatak ili praznina koja je uočena, da bi potom bilo ukazano na poboljšanje koje se želi postići preduzimanjem izvesnih mera. Redosled je utvrđen prema značaju koji one imaju za teme koje su korišćene kao konceptijski okvir, a potom i prema agencijama na koje se preporuke odnose, tj. ka kojima su usmerene.¹ Kada je reč o sistemu SPN/FT u Republici Srbiji, kao i kada je reč o bilo kom drugom sistemu u čiji sastav ulazi mnogo međusobno zavisnih činilaca, dejstvo mera svakako prevazilazi njihovu prvobitnu namenu i sve to mora biti uzeto u obzir. S tih razloga, neke preporuke treba smatrati relevantnima ne samo za jednu temu nego za više njih. Postoje izvesne preporuke koje, na prvi pogled, mogu izgledati kao da ne spadaju u ovu temu, ali one u suštini znatno doprinose boljoj saradnji. Podrazumeva se da su sve iznete preporuke usaglašene sa standardima FATF.

Namera nam je bila da ne propustimo da navedemo nijednu korisnu preporuku koja se ispoljila tokom celog procesa, a valja reći da su zaista utvrđene mnoge preporuke. Usled toga će neko možda smatrati da izveštaj sadrži veoma brojne preporuke. To, međutim, ni u kom slučaju ne treba tumačiti kao negativnu ukupnu procenu međuagencijske saradnje. Naprotiv, spremnost za saradnju u procesu rada na pisanju ovog izveštaja, mnogobrojne sugestije koje smo dobili za dalje poboljšanje, kao i konkretni izveštaji o čestim kontaktima između agencija – sve to ukazuje na čvrstu rešenost za zajednički rad i poboljšanje stanja. Posebno USPN ulaže veoma mnogo u pronalaženje najpogodnijeg primaoca za svaki izveštaj koji dostavlja.

U zaključku, uzimajući u obzir da je okvir SPN/FT u Republici Srbiji relativno nov u mnogim aspektima, moglo bi se reći da, u celini gledano, postoji dobar osnovni nivo saradnje. Na taj način postoji važna osnova za preduzimanje daljih koraka kada je reč o većini agencija uključenih u ovu oblast.

¹ Kad god se pominje Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) misli se ili na sva regionalna i specijalizovana odeljenja, ili na formalnu kontrolu koju MUP ima nad njima (u sklopu Vlade).

Preporuke: Opšta napomena

Najbolji način da se saradnja poboljša jeste da se stvarno saraduje. To može delovati kao tautologija, ali se time, u suštini, prenosi jedna smisljena poruka. Put saradnje je često sam po sebi očigledan, ali mi ponekad ne uspevamo da započnemo saradnju i da eventualna pitanja rešavamo kako koje iskrnsne, čak ni onda kada postoji jasna volja za saradnju i kada akteri mogu i spremni su da stvarno saraduju.²

Međutim, ako bolje razmislimo o svemu, videćemo da u svakoj iznetoj tezi ima istine. U procesu iniciranja ili pripremanja novih oblika saradnje, na primer kroz izradu Nacrta memoranduma o razumevanju (MOR) ili stvaranje konkretnih mogućnosti za pokretanje zajedničkih istraga, dve strane treba da nauče dosta toga o potrebama, željama i ograničenjima one druge, to jest o ukupnom kontekstu, kao i o tome u kakvom su one zaista odnosu. U stvarnoj saradnji, a naročito onda kada je ta saradnja intenzivna, učesnici uče kroz rad – oni identifikuju određena pitanja i sami ih autoritativno rešavaju na temelju vlastite stručnosti. Sem toga, oni prirodno ispituju nove mogućnosti.

Preporuka br. 1:

Ukratko rečeno, osnovna preporuka svim agencijama o kojima je reč bila bi da počnu proširivati konkretne oblike saradnje, okupljajući eksperte na jednom mestu, tako da im rukovodstvo pruža punu podršku da bi mogli funkcionisati kao prirodni katalizator za dalju saradnju.

• Operativna saradnja i razmena podataka

Preporuka br. 2: Zajednički definisati međuagencijske proizvode i njihove procese

Usmereno ka: saradnji USPN s Ministarstvom unutrašnjih poslova (MUP), Poreskom policijom, Republičkim javnim tužilaštvom, Upravom carina i BIA (Bezbednosno obaveštajna agencija).

Što je intenzivnija (željena) saradnja, to je važnije da postoji zajedničko razumevanje onoga šta se može očekivati od druge strane. U različitoj meri ispostavilo se da su agencije redovno imale očekivanja koja nisu ili nisu mogla da budu u potpunosti zadovoljena ili jesu bila zadovoljena, ali su imala negativne posledice po drugu agenciju. Konkretno rečeno, isuviše često se događalo da su razmenjeni podaci bili ili preterano ograničeni, ili preterano brojni, netačni, ili preterano ili nedovoljno analizirani, a povratne informacije za poboljšanje podrške u konkretnim predmetima i utvrđivanje relevantnosti napora često su bile nedovoljne. Neretko se događalo da je sve to bilo rezultat nedostatka razumevanja kada je reč o ulozi i položaju kolege u saradnji. Najgori slučajevi su, kako izgleda, bili oni koji su se odnosili na saradnju s regionalnim policijama.

Posmatrano iz drugog ugla, i samo upravljanje očekivanjima presudno je značajno za izgradnju neophodnog poverenja i razumevanja.

Analogno poboljšanju saradnje koju je USPN inicirala sa službenicima u bankama i drugim obveznicima zaduženim za izveštavanje i proveru poštovanja propisa, policijske službe i agencije i USPN treba da rade isto to: oni treba da znaju šta je to o čemu treba da podnesu izveštaj, kako da podnesu izveštaj i da daju smernice. Međutim, to je dvosmerna ulica.

Ono što je potrebno jeste da pobrojane agencije započnu dvostrani proces sa USPN da bi definisale proizvode koji su predmet njihove aktivnosti. Treba da postoji saglasnost kako o sadržaju dokumenata koji se koriste, tako i o tome koje radnje agencije preduzimaju kada se bave tim dokumentima ili kada ih izrađuju, sve u cilju poboljšanja kvaliteta (u najširem značenju te reči) i ukupne relevantnosti. Najbolje je da se u obema agencijama imenuju dva stručnjaka koji će predložiti proizvode i dokumente koji treba da budu korišćeni i koji će interno koordinisati ceo proces. Da bi to ostvarili, oni treba da idu u terenske posete, gde je moguće stvarno pokazati korake koje valja preduzeti i gde se, na primer, baze podataka koje treba koristiti mogu

² Na temelju analize sprovedene u radu na ovom dokumentu, zaključeno je da nema nijedne zakonske manjkavosti ili pravne praznine koja bi ometala celovitu međuagencijsku saradnju u okviru SPN/FT u Republici Srbiji. Drugačije rečeno, primenjivi zakoni pružaju agencijama sva pravna sredstva za razmenu informacija i zajednički rad.

praktično predočiti. Više rukovodstvo i na jednoj i na drugoj strani treba da odobri predložene proizvode i treba da bude angažovano kada se ubuduće ispostavi da su potrebne neke promene. Bilo bi korisno da i Tužilaštvo odobri proizvode koji se koriste tokom zvaničnih krivičnih istraga. Razlog je u zvaničnoj ulozi koju ono ima kada je reč o vođenju krivičnih istraga i o krivičnom pravnom progonu.

Proizvodi i procesi koje treba definisati sastoje se u najmanju ruku od sledećeg:

- Zahtevi (na primer, treba da postoji osnovni zahtev za jednostavnu ili ograničenu podršku pored zahteva za složeniju podršku koji nalažu da se više pažnje posveti usmeravanju i vođenju);
- Početni odgovori na zahteve i izveštavanje o statusu;
- Izveštaji i analize dostavljeni saglasno zahtevima (u oba smera): izdiferencirani prema vrsti i dubini, takođe saglasno zahtevima. Čini se da bi bilo korisno da postoje barem dve vrste izveštaja: osnovni za koji se konsultuju samo (određene) baze podataka, a o rezultatima se izveštava odmah, bez ikakve ili bez neke veće analize, kao i oni temeljniji za koje se obavlja dubinska analiza, koristi više izvora i više vremena utroši na objašnjavanje i utvrđivanje motivacije za relevantnost;
- Izveštaji i analize koje USPN nezavisno dostavlja policijskim organima;
- Saveti o PN/FT ili kursevi koji se pohađaju u cilju analiziranja/istrage;
- Formulari za dostavljanje povratnih informacija / zahtevi u kojima se preciziraju potrebe i uputstva u pogledu povratnih informacija (na primer, šta treba priložiti uz izveštaje, analize i savete);
- Dokumenti za zajedničko iniciranje projekata: potrebni da bi se inicirali ekstenzivniji projekti zahvaljujući kojima će nastati proizvodi koji zahtevaju intenzivnu interakciju između USPN i policije i često su novi/inovativni po svom karakteru. Dokument obezbeđuje da sve u vezi s ciljevima i proizvodima bude sasvim jasno, obrazlažu se potrebni napor i resursi, pitanje koordinacije/komunikacije itd. itd.;
- Proizvod zajedničkog projekta: prezentacija proizvoda (jednog ili više njih) zajedničkog projekta u vidu izveštaja/analize, ali uz dodatno obraćanje pažnje na izvučene pouke i na preporuke za dalje buduće projekte (koji će na neki način biti u vezi s postojećim).

U stvaranju proizvoda bi trebalo da bude, u najmanju ruku, posvećena pažnja vremenu koje je potrebno za postizanje rezultata u vremenskom rasponu koji je na raspolaganju prilikom prijema zahteva, kao što bi valjalo ukazati na hitnost, korake koje treba preduzeti, objašnjenje konteksta i značaja, podatke o osobama s kojima je moguće stupiti u kontakt radi dobijanja odgovora i dodatnih objašnjenja i koordinacije, prikupljanja podataka i zaštite podataka.

Kontekst i značaj neophodno je objasniti, kako iz pravničkih razloga (treba objasniti na koji bi način tu moglo biti uključeno PN/FT), tako i iz razloga efikasnosti. Ako se pozabavimo posebno ovim potonjim razlozima, videćemo da USPN, na primer, može samo da daje dobre savete, predočava relevantne podatke i koristi vlastitu stručnost na usredsređen način ako je, za uzvrat, valjano informisana o kontekstu i predistoriji neke istrage. Drugačije rečeno, policijske službe i agencije treba da pomognu USPN da pronađe ono što i sami traže.

Krajnji rezultat definisanja proizvoda trebalo bi da budu utvrđeni formati koji će se koristiti (u budućnosti), kao i prpratni dokumenti u kojima će se objasniti koje se radnje preduzimaju, u kom se to vremenskom okviru čini i ko to proizvodi ili prerađuje.

Dodatna korist bila bi to što bi agencije na taj način poboljšale sredstva pomoću kojih upravljaju predmetima u radu i utvrđuju redosled prioriteta među tim predmetima.

Preporuka br. 3: Programirati automatsko poklapanje (*match*) između baza podataka

Usmereno na saradnju USPN sa MUP-om, Poreskom policijom i Republičkim javnim tužilaštvom.

Jedna od primarnih funkcija USPN leži u (pomaganju) da se detektuju predmeti iz oblasti PN i FT. Pored toga, jedno od identifikovanih pitanja bilo je to, što je za USPN, MUP i Javno tužilaštvo po pravilu teško da utvrde, kada i da li postoje razlozi za sumnju u PN ili FT.

Jednostavan način da se uštedi vreme i da se u isto vreme delotvorno pronađu pouzdani tragovi jeste da se uspostavi automatsko poklapanje između baze podataka USPN i izvesnih policijskih baza podataka. Pritom težište treba da bude na uspostavljanju poklapanja onda kada je reč o fizičkim ili pravnim licima koja su već krivično osuđivana i onim licima koja su trenutno pod istragom ili koja su nedavno bila pod istragom. To se može uraditi kako sa bazom podataka MUP-a, tako i sa bazom podataka Poreske policije. Tako će USPN imati više tragova koje će moći da koristi da bi gradila jedan predmet, što će joj omogućiti da policiji prosledi relevantnije i pouzdanije predmete iz oblasti PN/FT. Pored toga, ekipa istražitelja u službama i agencijama policije biće obaveštavana o finansijskim obaveštajnim podacima koji su neposredno relevantni za neku aktuelnu istragu ili za primarnu oblast interesovanja. Važan pozitivni uzgredni efekat bilo bi to što bi policijske službe i agencije bile znatno manje opterećene zahtevima iz USPN da pretražuju svoje baze podataka.

S obzirom na pravni status USPN i zaštitu osetljivih obaveštajnih podataka koje ona poseduje, ona bi trebalo da bude ta koja donosi konačnu odluku o prosleđivanju informacija. Na primer, ako je neko ranije bio osuđivan zbog nasilja u porodici, to ne znači automatski da postoji dodatni razlog da se sumnja u izvesne aspekte njegovog finansijskog ponašanja kao delove nekog plana u domenu PN/FT.

Policija, sa svoje strane, takođe u nekim bazama podataka čuva osetljive podatke, posebno one koji sadrže informacije o aktuelnim istragama.

Zavisno od osetljivosti baza podataka o kojima je reč, može se razmotriti da se preduzme veći ili manji broj mera za zaštitu od neovlašćenog/ugrožavajućeg korišćenja informacija. Te mere se kreću u širokom dijapazonu, od ograničavanja broja službenika iz USPN koji imaju pristup rezultatima utvrđivanja preklapanja, preko (dopunskog) nivoa bezbednosne provere, do zajedničke analize rezultata preklapanja i utvrđivanja jasnih pravila igre/sporazuma o poverljivosti itd.

Mogla bi se logično predvideti da se preanalitičkom osoblju u USPN poveri uloga u efikasnom rešavanju takvih zadataka, ali to je ipak samo jedna od sugestija.

I ovde bi tandemima stručnjaka iz agencija koje su uključene u posao trebalo poveriti da prvobitno utvrde detalje plana, prvenstveno iz perspektive korisnika. Posle toga bi, kada to potvrde i odobre članovi viših rukovodećih organa, IT i pravnici trebalo da dobiju instrukciju da pomognu da se sve to postigne. Više rukovodstvo bi trebalo od samog početka da bude uključeno i trebalo bi da posebno odobri završni predlog. Kada je reč o MUP-u, direktor Policije bi bio taj koji je dužan da odobri sve to, dok bi mu, u Poreskoj policiji, odgovarajući nivo bio, kako izgleda, načelnik Poreske policije.

Preporuka br. 4: Obezbediti da USPN ima pristup policijskim bazama podataka

Usmereno ka saradnji USPN sa MUP-om, Poreskom policijom i Tužilaštvom.

Jedan korak dalje u odnosu na utvrđivanje poklapanja u bazama podataka trebalo bi da bude to što bi se analitičarima iz USPN omogućio pristup izvesnim policijskim bazama podataka. Na taj način bi USPN imala više tragova koje bi mogla da koristi za formiranje nekog predmeta, što bi joj takođe omogućilo da relevantnije i pouzdanije predmete iz oblasti PN/FT prosledi policiji. U odnosu na prethodne mere, ovde se dopuna i unapređenje ogledaju u tome što USPN to može da radi i onda kada ne postoji tačno preklapanje između (pravnih) lica ili onda kada USPN na sopstvenu inicijativu vrši analize ne bi li otkrila nove predmete. Kao primer mogli bismo navesti situaciju u kojoj policija, recimo, istražuje trgovinu narkoticima u određenom delu zemlje. USPN u svojoj bazi podataka može imati mnoštvo registrovanih transakcija u istoj oblasti, a te transakcije bi se lako mogle uklopiti u plan za pranje prihoda od kriminalne aktivnosti ili za prebacivanje tih novčanih sredstava u inostranstvo. Na taj način mogli bi se identifikovati novi tragovi i novi osumnjičeni, što bi bilo od pomoći za tim istražitelja u policiji.

I ovde bi pozitivan uzgredni efekat bilo to što bi policija bila daleko manje opterećena zahtevima iz USPN da za njene potrebe pretražuje svoje baze podataka.

Bilo bi dobro da službe i agencije u policiji konstatuju opšte pravilo po kome one same dobijaju utoliko više (relevantnih) finansijskoobaveštajnih podataka ukoliko i same dostavljaju drugima više podataka, podrobnosti i uvida u tu materiju. To važi i za podrobnosti i kontekst prilikom traženja informacija od USPN, kao i u drugim slučajevima razmene podataka.

Da bi se to postiglo, može se koristiti ista procedura koja je predviđena za prethodnu preporuku.

Preporuka br. 5: Organizovati sesije posvećene zajedničkoj analizi

Usmereno ka saradnji USPN sa MUP-om, Poreskom policijom i Tužilaštvom.

Sasvim ukratko rečeno, ovde se misli na to da treba učiniti sve što agencije normalno rade kada saraduju među sobom, ali je bitno da to rade češće pod jednim krovom u sasvim tesnoj interakciji, koristeći sve raspoložive podatke (baze podataka) i stručnost kojom raspolažu, kao i da na takve skupove donose sve relevantne podatke, veze i tragove, ističući ih u prvi plan i na taj način bitno skraćujući vreme potrebno za privođenje kraju celokupnog procesa; time bi se vreme zaista svelo na najkraće moguće.

Varijanta saradnje koja bi se mogla označiti kao „ekspres lonac” zaista bi predstavljala najdelotvorniji oblik operativne saradnje, koji bi otklonio potrebu za rešavanjem mnogih identifikovanih pitanja usled kojih danas saradnja nije najbolja moguća (tu se radi o relevantnosti razmenjenih podataka za sve strane, o blagovremenoj razmeni podataka, delotvornosti ukupnog procesa i obezbeđivanju daljeg praćenja tog procesa i njegovog nastavka).

Sesije posvećene zajedničkoj analizi mogli bi se organizovati na sledeći način:

- Zavisno od konkretnog slučaja na kome se radi, USPN organizuje zajedničke sastanke bilo s predstavnicima MUP-a, bilo s predstavnicima Poreske policije; ti sastanci se organizuju ili samo s predstavnicima jedne od dveju navedenih institucija ili se organizuju kao zajednički sastanci za predstavnike sve tri institucije, na primer kada jedno od dela za čije postojanje postoji osnov sumnje (predikatnih dela) predstavlja poreska utaja;
- Sve agencije obezbeđuju puni pristup bazama podataka koje su relevantne za zajedničku analizu (pre bi se moglo reći da ih ima više, nego manje).
- Bilo bi dobro, naročito u prvom periodu organizovanja zajedničkih sastanaka, da vodeću ulogu na njima imaju isti analitičari/pripadnici policije, odnosno službenici (da bi stekli iskustvo i rutinu);
- U početku bi zajedničke sastanke trebalo voditi s pripadnicima Odeljenja za suzbijanje pranje novca u Službi za borbu protiv organizovanog kriminala MUP-a. Verovatno će drugi česti učesnici biti pripadnici Specijalne jedinice za privredni kriminal, Odeljenja za finansiranje terorizma i drugih delova Odseka za sprečavanje organizovanog kriminala.³ Međutim, moglo bi da učestvuje svako policijsko odeljenje ili odsek, uključujući i one regionalne. Međutim, bilo bi dobro da te pripadnike policije, ako dođu na sastanak, prati neki iskusan zvaničnik MUP-a;
- Na sastanku bi trebalo da učestvuje i nadležni javni tužilac ako se očekuje da će biti donete odluke i da će biti date smernice u vezi sa onim delom analize koji se odnosi na tok krivične istrage, na primer u hitnim slučajevima, kada je vreme ograničeno ili kada se očekuje da na sastancima bude doneto mnoštvo formalnih odluka.⁴ Drugi razlog za prisustvo tužioca jeste to što bi on na taj način i sam mogao da stekne uvid u način odvijanja tih sastanaka, razume se, bez izlišnog mešanja u delotvorni postupak odvijanja sastanka;

³ Postoji jedno odeljenje koje bi posebno moglo da odigra veću ulogu kada je reč o istragama pranja novca u celini, to je Jedinica za finansijske istrage MUP. Ona se sada bavi samo konfiskacijom (primenjujući drugi zakon), dok su u praksi PN i konfiskacija veoma povezani. Za delotvornu konfiskaciju potrebni su (operativni) finansijskoobaveštajni podaci i dobro poimanje PN.

⁴ Kako se bude povećavao broj krivičnih istraga koje se odnose i na dela iz poreske oblasti i na dela iz oblasti pranja novca i kako ta dela budu istraživana i krivično gonjena u koordinaciji, tako se očekuje da će se povećavati i broj sesija posvećenih zajedničkoj analizi kao i ukupno učešće nadležnog tužioca ili tužilaca.

- USPN, MUP i Poreska policija obezbeđuju kancelarijski prostor, koji mora biti dovoljno velik da se tu može udobno smestiti do šest lica, a pri tom će svako od njih koristiti dva do tri velika ekrana;
- Budući da ti sastanci zahtevaju koncentraciju i otvorenu i kreativnu perspektivu, oni se ne mogu održavati u prenatrpanim kancelarijama, tako da agencije treba da odaberu one svoje službenike koji su posebno iskusni i u isto vreme puni entuzijazma i spremni za nove ideje;
- Treba obezbediti velike ekrane ili projektor (*beamer*) da bi se projektovali rezultati i mrežne analize, jer će tako svi prisutni moći da sagledaju sve te rezultate;
- Agencije treba da odluče na kom serveru će biti privremeno uskladištena analiza i svi podaci dok traje sastanak i njihovo administrativno zaključivanje. Podaci za svaki pojedinačni predmet treba da budu čuvani u zasebnim fajlovima koji su dostupni samo ograničenom broju ovlašćenih službenih lica. S obzirom na relativno mali broj korisnika interne mreže USPN i servere koji mogu pristupiti podacima, kao i na mogućnost korišćenja veoma dobre i posvećene IT podrške u neposrednoj blizini prostorije za zajedničku analizu, čini se da bi bilo dobro da se u te svrhe koristi server USPN;
- Treba da postoji brz i jednostavan metod za prenos relevantnih podataka i analiza iz policijskih baza podataka na zajednički server i obrnuto, što zahteva ili bezbednosno povezivanje baza podataka ili korišćenje suboptimalne varijante transfera preko USB prenosnika;
- Izbor predmeta temelji se na krivičnopравnim istragama koje su prioritet (gde poslednju reč ako bi postojao sukob interesa ima Republičko javno tužilaštvo) i na predmetima koje je odabrala USPN smatrajući da tu može biti najviše koristi od zajedničkog sastanka u smislu utvrđivanja osnova sumnje za postojanje PN ili FT. USPN, MUP i Poreska policija takođe treba da održe sastanke na kojima će pokušati da formiraju nove predmete na osnovu tipologije i indikatora rizika. Ako se radi o finansiranju terorizma, ovaj potonji vid sastanaka može se pokazati kao posebno zanimljiv;
- Takva saradnja, koja se ostvaruje radi preduzimanja konkretnih ciljeva, zahteva jasna pravila postupka, kodeks ponašanja i mere za očuvanje tajnosti podataka, pravila logovanja, vođenja beležaka itd.;
- Sastanci treba da se održavaju u redovnim intervalima, na primer dva puta nedeljno, uz mogućnost održavanja dodatnog sastanka ako to nalažu neke *ad hoc* okolnosti ili ako se poveća potreba ili broj zahteva za održavanje sastanaka;
- Barem u početku, očekuje se da agencije samo vlastitim zvaničnicima/analitičarima dozvole pristup svojim bazama podataka. Kako se bude sticalo više iskustva i kako bude jačalo uzajamno poverenje, sledeći korak bi mogao da bude taj da se i drugim učesnicima sastanka omogući da koriste te baze podataka, što bi doprinelo većoj efikasnosti i omogućilo svrsishodniju podelu rada na osnovu sadržaja, a ne na osnovu porekla podataka. Razume se, to bi zahtevalo odgovarajuću obuku za korišćenje baza podataka, kao i tehnička i formalna ovlašćenja.

Jedina značajna razlika u odnosu na uobičajenu razmenu informacija ogleda se u tome što zvaničnici/analitičari koji učestvuju na sastanku dobijaju pristup korisnim informacijama pre no što se podnese formalni zahtev za razmenu informacija.

U tom smislu, važno je napomenuti da sticanje mogućnosti pristupa informacijama nije isto što i zvanična razmena informacija. Kada je o zvaničnoj razmeni informacija reč, ostaju na snazi sve zakonske obaveze. Ako učesnici žele da stvarno koriste informacije druge agencije, oni to zahtevaju na način koji je zakonski propisan/dopustiv. Da bi se obezbedio i dodatni zaštitni mehanizam kako bi se sprečilo neovlašćeno korišćenje informacija kojima se pristupilo na zajedničkim sastancima, svi učesnici tih sastanaka potpisuju sporazume o čuvanju tajnosti podataka i ako se ne pridržavaju potpisanog, rizikuju kaznu. Razume se, praktična zaštitna mera sastoji se u tome da sastanke organizuju ili da ih prate iskusni analitičari/zvaničnici. Konačno, ako niže rukovodstvo ili zaposleni pojedinac ima bilo kakvu sumnju, nju bi trebalo da otkloni

zvanična odluka direktora Policije, načelnika Poreske policije, javnog tužioca i direktora USPN kojom im se nalaže da rade na taj način.

Drugi aspekt u pogledu koga bi učesnici tih sastanaka mogli osećati izvesnu nesigurnost odnosi se na to ko je zadužen da rukovodi. Međutim, i ovde važi isto što i drugde: sve formalne odgovornosti i dužnosti važe i dalje. Da bi se izbegli nesporazumi u vezi sa statusom tih sastanaka, za njih se namerno koristi naziv zasedanje ili *sesija* posvećena zajedničkoj analizi, umesto da se koristi izraz *timovi* za zajedničku analizu, budući da bi ovaj potonji izraz i nenamerno implicirao neku organizacionu strukturu koja zapravo ne postoji.

Kada je reč o lokaciji potpuno opremljene prostorije za zajedničke analize, preporučuje se da se ta lokacija obezbedi unutar USPN i da se tu opremi odgovarajuća prostorija. Razlog leži u tome što te prostorije treba uvek da budu na raspolaganju za analiziranje (potencijalnih) predmeta iz oblasti PN/FT, a te analize će se među sobom razlikovati kada je reč o učešću policijskih organa u njima, dok je, u isto vreme, sigurno da će USPN uvek biti jedan od učesnika. Pored toga, USPN i policijske službe i agencije imaju veliku korist od dobre međunarodne mreže USPN, koja obezbeđuje pristup međunarodnim operativnim podacima. Međutim, preduslov za to jeste postojanje nezavisne finansijskoobaveštajne službe (FOS) i korisno je kada se ne stiče utisak da je USPN deo policijskog aparata. Ipak, treba naglasiti da su ti sastanci (sesije) zaista zajednički sastanci, na kojima učestvuju USPN, MUP, Republičko javno tužilaštvo i Poreska policija i svi su odgovorni za to da se sastanci uspešno odvijaju i svi oni su dužni da obezbede sva neophodna sredstva za to.

Zaključni argument u korist sesija posvećenih zajedničkoj analizi glasi da same agencije žele da raspolazu tako delotvornim mehanizmima u kriznim situacijama ili nekim drugim izuzetno hitnim slučajevima. Na primer, kada postoji neposredna teroristička opasnost, sve agencije žele da otkriju sve što se može otkriti u najkraćem mogućem roku, povezujući sve tragove i tačke. Sem toga, jedna tako potpuno opremljena prostorija biće od koristi kao podrška i drugim tipovima projekata za čiju je uspešnost važna tako intenzivna interakcija.

Na kraju, valja reći i da BIA podržava takav način razmišljanja i razmatra mogućnost da odredi oficira za vezu kako bi mogla da ima na raspolaganju alternativno sredstvo za uspostavljanje tešnje interakcije u konkretnim predmetima.

Preporuka br. 6: Postarati se za bezbednu digitalnu komunikaciju

Usmereno ka USPN, MUP-u, Poreskoj policiji i Tužilaštvu.

Preporučuje se da MUP i USPN zajednički osiguraju bezbedna sredstva za digitalnu komunikaciju. Poreska policija, kao i Tužilaštvo, treba da uradi isto to sa USPN.

Ovde se pritom misli na komunikaciju koja obuhvata razmenu zahteva i odgovora na te zahteve, uključujući dostavljanje izveštaja, analiza i rezultata pretraga po bazama podataka. Takođe se misli na to da zvaničnici treba da budu u mogućnosti da neposredno i bezbedno razmenjuju digitalne poruke.

Prednosti koje će se na taj način dobiti jesu brža razmena/emitovanje podataka i delotvornija i intenzivnija interakcija i koordinacija preduzetih napora (uključujući višekratno dostavljanje povratnih informacija). Pored toga, verovatnije je da će digitalno dobijene informacije, posebno kada je reč o policiji, imati snažnije dejstvo jer se mogu digitalno pretraživati i omogućuju da se ustanovi da li se poklapaju s nekim drugim digitalnim podacima. Takođe bi bilo od koristi ako bi se izbeglo ponavljanje grešaka prilikom uzimanja i digitalizacije sadržaja nekog fizičkog dokumenta. Kao i kada je reč o drugim preporukama, i ova će posebno delovati kao katalizator.

Jedan od načina da se to postigne jeste da se MUP-u, Poreskoj policiji i Tužilaštvu dopusti da zaposlenima u USPN dostave naloge koje imaju na svojim serverima i da im se dopusti da obezbede dovoljan broj terminala za korišćenje tih računara. Takođe je potrebno da se USPN omogući da preuzme i aplouduje na svoje servere (*upload*) podatke tih agencija, kao i da se obezbede sredstva za daunloudovanje (*download*) informacija koje dobije na svoj nalog.

Bolja alternativa otvaranju naloga bilo bi direktno povezivanje sa internim imejl serverima, što bi agencijama omogućilo da redovne interne imejl račune koriste za neposredno i bezbedno slanje mejlova drugim agencijama, uključujući one mejlove s podacima koji spadaju u domen željene razmene.

Ako se ispostavi da su MUP, Poreska policija i Tužilaštvo već bezbedno povezani, USPN će biti potrebno manje novih veza.

Koja god alternativa da se odabere, IT infrastrukture treba da budu na ovaj ili onaj način povezane. To je tehnički izvodljivo, ali je za to potrebna volja i rešenost nadležnih lica. Podrazumeva se da je za to potrebno obezbediti i izvesna finansijska sredstva, kao i ljudske resurse (kadar) iz IT odeljenja.

Pored rešenosti i resursa, postoji još jedno važno pitanje s kojim se treba uhvatiti u koštac: to je pitanje zakonitosti. Kada agencije razmenjuju informacije na osnovu zakona PN/FT, posebno na osnovu njegovih članova 58. i 59, potrebno je proceniti i odlučiti na šta se zapravo odnosi izrazi „pismenim putem”. Ako to znači da jedini način da se zvanično koriste informacije i da se dalje postupa po zahtevu to da se dobije pismeni fizički dokument, onda će biti izgubljene neke od prednosti na planu efikasnosti. Predložene mere i dalje mogu da budu sprovedene i valjano iskorišćene, ali bi agencije morale i dalje da šalju fizičke pismene dokumente da bi potvrdile ono što je već urađeno digitalnim putem. Očigledno je da bi to zahtevalo određeno vreme. Ako se ispostavi da u ovom trenutku zakon treba usko tumačiti, onda bi očigledna preporuka glasila da bi to trebalo ispraviti i što je pre moguće ažurirati zakon SPN/FT, prilagođavajući ga savremenoj epohi, u kojoj se većina poslova obavlja digitalnim putem.

Međutim, ako se ispostavi da se potvrđena (autorizovana) digitalna komunikacija, takođe u pravnom smislu, može tumačiti kao oblik komunikacije „pismenim putem”, onda bi agencije od toga imale znatnu korist s obzirom na postojeću situaciju.

Moguće korisne paralele u tom smislu mogu se pronaći u međunarodnoj razmeni podataka preko Bezbedne mreže *Egmont* i u digitalnim izveštajima koje podnose obveznici.

Preporuka br. 7: Obezbediti više povratnih informacija koje su pritom boljeg kvaliteta

Usmereno ka MUP-u, Tužilaštvu i USPN.

Jedna od jakih strana postojeće saradnje jeste to što USPN veoma dobro koristi svoje osobe za kontakt u različitim agencijama. USPN ulaže veliki napor tražeći povratne informacije prilikom dostavljanja svojih izveštaja. Nažalost, USPN dobija isuviše malo povratnih informacija, posebno kada je reč o regionalnim policijskim odeljenjima (upravama). U otprilike 50 posto takvih slučajeva, regionalna policija dostavlja povratne informacije u nekom vidu, a to je oko 30 posto svih izveštaja koji se dostavljaju MUP-u. Povratne informacije koje USPN dobija često nisu dovoljno relevantne, što je u drastičnoj suprotnosti sa spremnošću USPN da poboljša vlastiti rad. USPN s pravom želi da poveća relevantnost svog rada za policiju. Jedino uz pomoć USPN koja prima informacije može se utvrditi šta je to što je vredno u svemu onome što je dostavljeno. Očigledno je da je za to potrebno posvetiti ozbiljnu pažnju proizvodima, čim oni budu primljeni.

Konstruktivne povratne informacije pomoći će policiji u konkretnom predmetu koji ima pred sobom zato što će se na taj način podstaći USPN da prikupi dodatne i relevantnije podatke koji su joj potrebni da bi potkrepila istragu. Pored toga, dobre povratne informacije pomažu jačanju sposobnosti USPN da prepozna i otkrije slučajeve PN i FT i da obveznicima pruži znalačke i sadržajne smernice.

Sve navedeno imalo bi velike koristi od valjanih povratnih informacija jer bi se na taj način stvorio još jedan temelj za delotvorne okvire SPN/FT zasnovane na dobroj proceni rizika. Iz perspektive koja je u većoj meri psihološki obojena, moglo bi se reći da bi rad na analizama/izveštajima za policiju u sklopu USPN donosio znatno veće zadovoljstvo onima koji ga obavljaju ako bi uvek i, po mogućstvu, automatski dobijali informisanu reakciju na ono što pošalju.

Preporuka br. 8: Imenovati finansijskoobaveštajne zvaničnike u sklopu regionalne policije

Usmereno ka MUP-u.

Saradnja između USPN i regionalnih (područnih) policijskih odeljenja ima znatno veći potencijal od onoga koji se koristi. Već je ukazano na neke primere saradnje koja nije najbolja moguća (nedostatak povratnih informacija, nerazumevanje uloge USPN).

Ako bi se neposredni i česti lični kontkti između agencija ili odeljenja nadogradili na dobroj praksi, bilo bi moguće postići ogroman napredak saradnje (i u kvalitativnom i u kvantitativnom smislu) i to tako što bi se odredio bar po jedan posvećeni stručnjak za finansijskoobaveštajna pitanja u odeljenju regionalne policije koji bi bio zadužen za sve (operativne) kontakte sa USPN.

Ti policajci bi bili spona između USPN i istražiteljskih timova u regionima, kanalisali bi razmenu podataka, pomagali timovima u korišćenju finansijskoobaveštajnih podataka u „redovnim” krivičnim istragama i savetovali ih o tome, objašnjavajući potencijal takvih podataka. Ti zvaničnici bi takođe omogućili neometanu koordinaciju s relevantnim centralnim policijskim jedinicima i tužiocima koji su angažovani na krivičnim istragama u pogledu aspekata koji se odnose na PN ili FT. Važno je naglasiti da zaduženi oficir takođe treba da provodi dovoljno vremena podučavajući pripadnike regionalnog policijskog odeljenja kako da koriste finansijskoobaveštajne podatke i kakav je odnos između njihovog rada i širih okvira SPN/FT u razmerama cele zemlje.

Pored toga što bi obezbedili bolji kvalitet i relevantnost razmene podataka, ti zvaničnici bi predstavljali i neku vrstu regionalnog katalizatora za finansijske istrage. Na taj način ne samo što bi se utvrdili nacionalni prioriteti za finansijske istrage i odgovarajuće kapacitete već bi i te istrage i ti kapaciteti bili delotvorno inkorporirani u regionalne mehanizme za upravljanje i nadzor, a tako bi se obezbedio i odlučan podsticaj suzbijanju PN/FT.

Ti policijski zvaničnici bi, u idealnim uslovima, trebalo da budu smešteni u centar, u neposrednoj blizini onih odseka policije koji sprovode istrage, ali bi trebalo da postoje mehanizmi zaštite kako bi se onemogućilo da oni obavljaju zadatke koji bi ometali njihovu ulogu spona i savetnika za finansijskoobaveštajni rad.

Ti policijski pripadnici treba da budu odabrani na osnovu svoje sposobnosti za komunikaciju i veštine davanja saveta, isto onoliko koliko i na osnovu svoje stručnosti u oblasti finansijskoobaveštajnih podataka / istražnih radnji i standardnih krivičnih istraga. Budući da je stručnost u oblasti finansijskoobaveštajnih podataka retka, bilo bi dovoljno imati policajce koji su puni entuzijazma i voljni da uče i ulože mnogo truda u proučavanje te teme. To znači da je neophodno obezbediti kontinuiranu obuku u potpunosti prilagođenu njihovim potrebama, kao i da svoj doprinos toj obuci moraju dati i MUP, i Tužilaštvo, i USPN.

Da bi USPN dodatno podržala te regionalne napore, potrebno je preduzeti još jednu meru: omogućiti da policajci iz regionalnih policijskih uprava koji su vični finansijskoobaveštajnom radu formiraju relativno stabilne tandeme sa analitičarima iz USPN.

Ministarstvo unutrašnjih poslova bi trebalo da počne razmatrati taj plan s regionalnim odeljenjima da bi se videlo kako mogu da ga sprovedu u delo. Jasno je da treba utvrditi stroge rokove, kako za završetak plana, tako i za njegovu realizaciju. Najbolje bi bilo da direktor Policije potvrdi i jedan i drugi rok. USPN bi trebalo da ima snažnu savetodavnu ulogu, dok bi Tužilaštvo trebalo redovno da bude informisano o svemu.

• Saradnja u oblasti strateške analize

Preporuka br. 9: Namenski odrediti resurse i utvrditi agendu strateške analize

Usmereno ka USPN, MUP-u, Tužilaštvu, Poreskoj policiji, Upravi carina, BIA, Vojnobebednosnoj agenciji (VBA), Komisiji za hartije od vrednosti i Agenciji za borbu protiv korupcije

Kad god organizacije imaju (zakonski) zadatak da spreče ili suzbiju krivična dela iz oblasti PN ili FT, ili bilo koju drugu vrstu krivičnih dela, od presudnog su značaja aktivnosti u oblasti strateške analize. Kad god te organizacije mogu da funkcionišu delotvorno samo u međuzavisnom sistemu/okviru u kome će sarađivati, a upravo je to slučaj u okviru SPN/FT, strateška analiza se može efikasno i delotvorno obaviti samo onda kada je i ona plod saradnje. Međunarodni standardi SPN/FT priznaju značaj strateške analize ne samo time što pominju potrebu za njom već i time što naglašavaju važnost pristupa zasnovanog na proceni rizika u celokupnom okviru SPN/FT.

Lako je shvatiti zbog čega je tako: strateška analiza se svodi na razumevanje (novih) krivičnih dela i tehnika PN/FT i na zauzimanje proaktivnog stava u odnosu na ta krivična dela, na učenje kako ih prepoznati i najbolje moguće analizirati/istražiti, kao i na sagledavanje toga šta će biti glavni naredni rizici. Stručnjaci koji se bave strateškom analizom kreativni su i mudro kombinuju različite (nove) izvore informacija. Drugačije rečeno, ako želimo da budemo sigurni da će napori svih agencija ili službi i obveznika biti najdelotvornije i najefikasnije iskorišćeni, onda strateška analiza treba da bude integralni deo tih napora. I ovde treba (ponovo) ukazati na to da USPN može da pruži sadržajne smernice institucijama koje su obveznici samo ako je USPN valjano informisana o važnosti njihovih analiza i izveštaja i o tačnosti njihovog poimanja PN/FT i fenomena finansiranja širenja oružja za masovno uništenje (FŠ).⁵ Davanje smernica je zakonska obaveza i ključno značajan deo delotvornog okvira SPN/FT, koji omogućuje institucijama-obveznicima da spreče PN/FT/FŠ i da prijave relevantne slučajeve u SPN i organima reda, što će biti od koristi u radu tih potonjih.

Najvažniji činilac za dobijanje rezultata strateške analize jesu raspoloživi (ljudski) resursi za taj posao i postizanje dogovora o tome kako i u vezi s kojim pitanjima treba sarađivati, to jest, utvrđivanje dnevnog reda strateške analize. Kako zasad stoje stvari, međuagencijska saradnja u oblasti strateške analize praktično ne postoji, postoje samo one aktivnosti čiji je rezultat utvrđivanje nacionalne procene rizika.

Resursi

Različite agencije i službe koje su uključene u ovaj posao treba da budu relativno jake u izvesnim oblastima ekspertize i da na odgovarajući način doprinesu zajedničkoj strateškoj analizi i njenim plodovima, odnosno potrebama svojih partnera. Zato se očekuje da MUP i BIA, zajedno sa USPN, imaju najveću stručnost kada je reč o PN. Što se tiče FT, najverziranija u toj oblasti trebalo bi da bude BIA, zajedno sa odeljkom UP, koji je nadležan za borbu protiv FT. Tema kao što je FŠ trebalo bi da bude nešto u šta je verziranija VBA, a možda i BIA. Krivična dela iz oblasti poreske utaje i pranja novca trgovinom očigledno spadaju u oblasti u kojima posebno stručne treba da budu Poreska policija i Uprava carina.

Ipak, to što neko ima stručnosti i iskustvo u vezi s nekim temama još uvek ne znači da vreme posvećuje strateškim analizama. Zato te agencije i službe treba da odrede ljude za strateške analize u skladu sa stručnošću koju poseduju i s relativnim značajem te oblasti za dnevni red, odnosno program međuagencijske strateške analize. Ti strateški analitičari onda mogu da iskoriste iskustva, materijal iz spisa predmeta i stečeno znanje da bi na temelju svega toga stvorili proizvode strateške analize. Važno je da se posebno odrede resursi koji će se u te svrhe koristiti zato što postoji tendencija da se, pod pritiskom *ad hoc* operativnih zahteva, ukine prioritarna važnost aktivnostima na planu strateške analize.

MUP, Poreska policija i Uprava carina imaju svoja odeljenja i resurse u sklopu organizacija kojima raspolažu i ta odeljenja i resursi bi prirodno trebalo da pruže doprinos (međuagencijskim) aktivnostima na planu strateške analize. Takođe, ima mnogo prednosti rešenje koje podrazumeva da se odredi jedan strateški analitičar u specijalizovanom operativnom odeljku. MUP bi mogao da donese odluku kojom će opredeliti resurse iz Službe za kriminalističke analize (zapošljava 19 analitičara). Poreska policija bi isto to mogla da uradi sa svojim Odeljenjem za procenu rizika, a Uprava carina sa svojim Odeljenjem za analizu rizika ili Obaveštajnim odeljenjem.

Tokom 2013. godine USPN je, sa svoje strane, odredila strateškog analitičara, što već samo po sebi predstavlja važan korak napred. S obzirom na sav rad koji treba obaviti na tom planu ili s obzirom na to koliko je situacija osetljiva zbog toga što je samo jedan analitičar određen za taj posao, smatra se da je sve to premalo. Situacija će biti dodatno otežana ako se budu prihvatile i praktično sprovele dve druge preporuke koje su povezane sa ovom. Jedna od tih preporuka odnosi se na formiranje Centra za obuku, gde će se veliki deo materijala za obuku umnogome oslanjati na rad strateških analitičara. Čak i ako takav centar ne bi bio formiran, i dalje bi postojala potreba za nastavnim materijalom koji je zasnovan na kvantitativnoj i/ili kvalitativnoj analizi procena, i to materijalom koji po svom kvalitetu i važnosti prevazilazi sve ono što je vezano za bilo koji pojedinačni slučaj. Druga preporuka odnosi se na izveštavanje o odgovornosti (*accountability reporting*).

⁵ Kada koristi input drugih agencija USPN uvek treba da traži saglasnost, ukoliko taj input želi da koristi za obaveštavanje obveznika, tj. za potrebe njihovih aktivnosti usmerenih ka detekciji rizika.

Utvrđivanje dnevnog reda

Zajedničko utvrđivanje dnevnog reda u kome učestvuju svi koji su uključeni u posao i postizanje dogovora o dnevnom redu na dovoljno visokom nivou upravljanja pomaže da se osiguraju resursi i da se postigne usklađenost između različitih aktivnosti, što će kao krajnji ishod imati relevantne proizvode/uvide. Postizanje dogovora o toj saradnji takođe pomaže da se otklone sve uočene prepreke, kao što su one koje se odnose na poverljivost proizvoda analize i poverljivost doprinosa. Dnevni red trebalo bi da se utvrđuje jednom godišnje, s tim što bi njegovu procenu (evaluaciju) trebalo izvršiti sredinom godine. Na praktičnom planu, agencije bi trebalo da koriste pristup zasnovan na projektu kako bi „isporučile” proizvode kakvi se od njih očekuju. Na taj način od samog početka je jasno šta treba da bude krajnji rezultat, ko će kako doprineti njegovom ostvarivanju, koji su rokovi i ko je rukovodilac projekta (po pravilu je to jedan od strateških analitičara koji je angažovan na tom poslu i učestvuje u njemu). Trebalo bi svaki put jasno naglasiti kako će očekivani rezultati pomoći agencijama i službama da poboljšaju svoj rad.

Kao polazište uzima se nacionalna procena rizika, koja pruža osnov za izbor tema koje treba da budu obuhvaćene. Pored toga, jedan deo resursa treba koristiti za novoispoljene pretnje i opasnosti, posle važnih promena među obveznicima u pogledu izveštavanja, kao i među finansijskim proizvodima i uslugama; sve te promene se odražavaju na pojavu novih krivičnih dela. Drugi kriterijum izbora treba da bude potreba da se obuhvate i one teme koje su relativno nepoznate (barem nekim) agencijama; jedna od takvih tema je finansiranje širenja oružja za masovno uništenje.

Jedna od tema koja bi bez ikakve sumnje morala da bude obuhvaćena odnosi se na poreska krivična dela i pranje novca koje je s njima povezano, budući da se to smatra krivičnim delima visokog rizika. U tom smislu, bilo bi zanimljivo kombinovati podatke iz Poreske policije i baze podataka o sumnjivim transakcijama (STR) ili sumnjivim aktivnostima (SAR) da bi se videlo mogu li službe i agencije da identifikuju nove trendove, nove obrasce relevantnog (finansijskog) ponašanja i potencijalno neke nove načine koji bi mogli biti od koristi za otkrivanje poreske utaje. Drugi mogući ugao bilo bi da se shvati kako prihod od tih nezakonitih radnji može biti iskorišćen/transferisan itd. MUP bi i na tom planu mogao da odigra značajnu ulogu.

Iz još jednog ugla, na primer onda kada se sumnja da je reč o utaji poreza, Uprava carina bi takođe bila uključena da bi pružila stručne savete, analitičko umeće i ukazala na slučajeve u kojima su smanjene uvozne cene.

Uopšteno gledano, zajednička analiza pokazuje izražene tendencije za izvesne tipove visokorizičnih poslovnih transakcija i s njima povezanih geografskih aspekata, pa samim tim i verovatnih finansijskih transakcija, što sve može biti od pomoći USPN da pretraži svoje baze podataka i da te trendove koristi radi utvrđivanja smernica koje daje izvesnim institucijama koje spadaju u red obveznika.

Sledeća tema trebalo bi da bude krijumčarenje narkotika u organizaciji organizovanih kriminalnih grupa, i tu bi MUP, Tužilaštvo i USPN trebalo da kombinuju podatke iz svojih baza podataka kako bi sagledali da li se mogu pronaći indikatori rizika, čime bi, na primer, stekli bolji uvid u to kako se „pere” ili koristi dobit od kriminala i koje su to vrste institucija-obveznika koje bi valjalo uključiti zato što bi mogle da prepoznaju da je na delu pranje novca.

Još jedna tema koja će verovatno biti obuhvaćena odnosi se na upotrebu (tačnije rečeno zloupotrebu) ofšor zona. Različite agencije ukazale su na visok rizik ofšor aktivnosti, pa bi bilo zanimljivo videti razne metode koji se koriste za analizu i istragu, kao što bi bilo važno da se utvrdi koji podaci postoje, na primer, u posedu USPN, Poreske policije, MUP-a i Uprave carina. Konkretno je Poreska policija ukazala na to da očekuje da ima mnogo koristi od toga što će dobiti više podataka o međunarodnim transakcijama onda kada se sumnja da postoje neke prevare u vezi sa ofšor aktivnostima i kada se analiziraju postojeće informacije. Takva želja unosi novu žižnu tačku u stratešku analizu i mogla bi da posluži i za iniciranje operativne sesije za sprovođenje zajedničke analize.

Konačno, čini se da je očigledno da bi time bile razmotrene razne vrste ili aspekti korupcije, kao i zloupotreba službenog položaja.

Dodatne sugestije

Obaveštajno odeljenje i Odeljenje za analizu rizika Uprave carina obavili su internu analizu transfera prekograničnih novčanih transakcija od 2008. do 2011. Poreska uprava razmatra mogućnost da rezultate te

analize podeli sa USPN. Preporučuje se da se jedna takva analiza ne koristi samo za sticanje uvida u teme koje su njome neposredno obuhvaćene već i za učenje o tome kako je sve to učinjeno. To će pomoći strateškim analitičarima da sagledaju kako bi trebalo sprovoditi buduće zajedničke projekte.

Na kraju treba naglasiti da bi bilo korisno podstaći sve one koji se bave strateškom analizom i upravljanjem da aktivno šire i predočavaju rezultate svoga rada istražiteljima i licima koja se bave operativnom analizom kako bi i oni od toga imali koristi, jer će steći uvid u izvore informacija, u informacije koje (koju vrstu) druge agencije i službe poseduju i, razume se, naučiće kako da prepoznaju određena krivična dela kroz finansijskoobaveštajne podatke, odnosno, obrnuto gledano, naučiće da prepoznaju PN/FT onda kada istražuju druga krivična dela.

•Koordinacija, kontrola i utvrđivanje redosleda prioriteta

Preporuka br. 10: Razjasniti usmeravanje koraka koji se preduzimaju u oblasti finansijske istrage

Usmereno ka Tužilaštvu, MUP-u, Poreskoj policiji i USPN.

U oktobru prošle godine javnim tužiocima je i zvanično poveren zadatak da vode krivične istrage i obavljaju sve tužilačke zadatke. To je prilično nedavna i sasvim temeljita promena, za čije je sprovođenje očigledno potrebno izvesno vreme tokom koga će se utvrditi dodatne procedure, predočiti smernice, obavestiti policija o svim promenama, o mehanizmima za koordinaciju i utvrđivanje redosleda prioriteta, obaviti obuka (zamenika) tužilaca itd.

USPN pozdravlja tu promenu, budući da očekuje čvrstu i odlučnu ulogu javnih tužilaca, a Tužilaštvo će pomoći da se poboljša stanje na planu jednoobraznosti postupanja policije i njenog poštovanja smernica. U USPN takođe očekuju da se poboljša koordinacija, utvrde prioriteta i autoritativno vode istrage. Imajući na umu to da je USPN jedna od centralnih agencija u okviru SPN/FT, kao i da njeni službenici svakodnevno rade isključivo na suprotstavljanju PN i FT, u praksi je redovna pojava da su sve oči uprte u USPN, od koje se očekuje da nešto uradi ili da izda smernice/savete, čak i o tome kako treba voditi krivične istrage. U želji da pomogne svim naporima koji se preduzimaju radi SPN/FT, USPN to sa zadovoljstvom čini, ali je, u strukturnom smislu, to nešto što treba prepustiti onima koji su za to zvanično nadležni, pa bi na taj način USPN imala samo nešto ograničeniju savetodavnu ulogu u smislu operativne podrške koju pruža. Tako bi USPN mogla više da se usredsredi na druge zadatke i dužnosti koje su joj poverene.

S tih razloga se preporučuje da USPN, Tužilaštvo i MUP organizuju trostrane razgovore o tome šta očekuju kada je reč o vođenju istraga, posebno kada je reč o konkretnim koracima u vezi s finansijskoobaveštajnim radom/istragama. Definisane proizvoda trebalo bi da predstavlja krunu razgovora o tome, ali bi bilo korisno da to bude tema razgovara na posebnom sastanku, kako bi svi učesnici mogli da budu sigurni da je zaista to tačka dnevnog reda.

Novi memorandum o razumevanju sa Tužilaštvom pruža pogodnu platformu za razmatranje tog pitanja. Sporazum koji o tome bude postignut trebalo bi da postoji u pismenoj formi i trebalo bi ga podeliti svim agencijama, dok bi Tužilaštvo trebalo da glavne zaključke tog sporazuma inkorporira u smernice koje će dati policiji.

Preporuka br. 11: Odrediti smernice za traženje podrške od USPN

Usmereno ka Tužilaštvu, MUP-u i USPN.

USPN dobija sve veći broj zahteva od MUP-a. Rastući procenat tih zahteva odnosi se isključivo na to da bi USPN trebalo da se iskoristi za pribavljanje finansijskoobaveštajnih podataka o kojima nije podnet izveštaj institucija obveznika, u situaciji kada USPN prethodno nije prosleđivala policiji izveštaje koji su s tim u vezi. To potonje je suštinski značajna karakteristična odlika, po kojoj se ti zahtevi naročito ističu. USPN je sklona da prida prioritetan značaj tim zahtevima, s obzirom na to da je ona sama usmerena na pružanje usluga i na pretpostavljeni neposredni značaj te teme za stvarna krivična dela čija je istraga u toku. Samo po sebi

ukupno povećanje zahteva od MUP-a počinje da predstavlja problem za USPN zbog toga što USPN postaje preopterećena predmetima i što se javlja rizik od toga da njena funkcija otkrivanja bude prenebregnuta.

Izvesni delovi policije su tako zaključili da preko USPN mogu pogodno i brzo steći pristup finansijskim podacima prosleđenim iz finansijskih institucija. Moglo bi se, međutim, dogoditi da to bude pogrešna upotreba ovlašćenja i sredstava koja su stavljena na raspolaganje policiji, ako se ima na umu činjenica da policija, tokom krivične istrage, može da koristi redovna pravna sredstva da zahteva da joj finansijske institucije dostave finansijske podatke.

Ono što je u tom smislu potrebno jeste da se razjasni u kojim se slučajevima od USPN može tražiti ta vrsta podrške, a u kojim se slučajevima koriste „normalna” pravna sredstva. Jednim delom, ovde je reč o pravnom, to jest o zakonskom pitanju koje treba da rešavaju pravni stručnjaci iz USPN i MUP-a, uz Tužilaštvo, koje treba da ima poslednju reč u odlučivanju kada se radi o upućivanju zahteva za podršku. USPN, s druge strane, ima poslednju reč u pogledu zahteva koji se konkretno postavljaju institucijama koje su obveznici.

Ako se ispostavi da je ta praksa potpuno zakonita, onda u osnovi postoje dve opcije i preporučuje se da se među njima napravi jasan izbor. Jedna opcija podrazumeva prihvatanje i institucionalizaciju te prakse tako što bi se USPN proglasila za jedinu adresu na koju treba da stižu zahtevi MUP-a za pribavljanje podataka od finansijskih institucija/obveznika, s tim što bi se samoj USPN saglasno tome obezbedilo dovoljno dodatnih resursa. Druga opcija bi podrazumevala da USPN potpuno prestane da se bavi rešavanjem te potrebe ili da skine prioritet s tih zahteva, što bi značilo da bi njihovom rešavanju pristupala samo onda kada za to ima dovoljno slobodnog vremena.

Razume se, situacija je potpuno drugačija ako USPN, pošto prethodno prosledi zahtev ili pošto s policijom održi zajedničke sastanke posvećene analizi, odluči da traži od obveznika da dostavljaju više finansijskoobaveštajnih podataka jer bi to pružilo dodatnu vrednost istrazi/analizi.

Podrazumeva se da ni policija ne bi trebalo da se usteže kada se raspituje kod USPN nastojeći da utvrdi da li u njenim bazama podataka postoje još neki relevantni podaci, niti kada traži savet o PN ili FT.

Čini se da su potrebne jasne smernice koje bi Tužilaštvo uputilo MUP-u, isto onoliko koliko je potrebno da USPN jasno i jednoobrazno odluči na koji će način postupati s takvim zahtevima ako joj oni i dalje budu upućivani.

Praktična preporuka koja bi se na to neposredno odnosila glasila bi da treba pokušati da se uspostavi i stavi na raspolaganje jedinstvena nacionalna baza podataka koja bi sadržala brojeve svih računa fizičkih lica u bankama. Time bi se sačuvalo vreme i u samoj USPN i u policiji, a istraživanja i analize mogli bi da budu u većoj meri usredsređeni.

Preporuka br. 12: Upravljanje neoperativnim poslovima koji spadaju u delokrug USPN

Usmereno ka USPN

Već je primećeno da su kada je reč o okviru SPN/FT sve oči redovno uprte u USPN od koje se očekuje podrška, (pomoć) i usmeravanje, iniciranje, savetovanje itd., itd. USPN nastoji da se bavi svim tim, mada to nije neophodno, niti je ona, u pojedinim slučajevima, za to stvarno i neposredno nadležna i odgovorna. Kao što je ranije već rečeno, to se može objasniti opredeljenošću USPN da stvari u datoj oblasti funkcionišu i primarnom usredsređenošću USPN i lica koja su u njoj zaposlena na (uspeh) aktivnosti u okviru SPN/FT u Republici Srbiji.

Razume se, to je nešto čemu treba odati priznanje i valja reći da, u izvesnoj meri, USPN ima personal koji može da podrži neke od tih aktivnosti. Međutim, broj zaposlenih nije, kako se čini, u odgovarajućoj srazmeri, ako se imaju na umu raspoloživi resursi i potreba za punim angažovanjem svih strana na obavljanju uloga koje su svakoj od tih strana poverene. Događa se takođe da zaposleni, na primer analitičari, obavljaju poslove koji ne spadaju u obim njihovih redovnih aktivnosti, čime se resursi USPN troše i na operativne ili (strateške) analitičke aktivnosti.

Suštinski gledano, USPN bi trebalo bolje da upravlja svojim resursima. To se može učiniti samo ako se o tom upravljanju i eksterno i interno vodi računa. U eksternom smislu, to bi značilo da USPN treba jednostavno da bude u stanju da ponekad kaže „ne”, ukazujući na to ko je stvarno nadležan za neki problem i

jasno ističući sopstvene interese. Razume se, treba da vlada duh pomaganja, a ne duh odmaganja, pa zato predstavnik USPN može da pruži korisne sugestije u pogledu alternativa i rešenja, ali on to treba da čini sa strane, ili kao predstavnik organizacije s kojom navedene predloge ili mere treba koordinisati/razmotriti.

U tom smislu, jedna spoljna platforma, kao što je Stalna koordinaciona grupa u kojoj učestvuju sve relevantne agencije, omogućiće USPN da konstruktivno razmotri različita pitanja i aktivnosti.

Konačno (ako još nije tako), USPN bi trebalo da ima spisak svih tekućih aktivnosti i očekivanih budućih aktivnosti i da potom odluči koje su to aktivnosti koje može i treba da obavi, kojim redom i u kom trenutku s obzirom na resurse kojima raspolaže i spoljnu podršku koju dobija. Taj uvid u (buduće) radne zadatke i očekivanja u vezi s funkcijom USPN takođe su od pomoći kada na eksternom planu treba predočiti valjano koncipiran i obrazložen predlog nekog poslovnog projekta.

Preporuka br. 13: Upravljanje operativnim radnim zadacima USPN

Usmereno ka USPN.

Kako zasad stoje stvari, USPN analizira svaki izveštaj o sumnjivoj transakciji koji dobija i u isto vreme rešava svaki zahtev koji dobije. Tako o tome nije bilo detaljnih razgovora na sastancima, čini se da bi USPN imala koristi ako bi se bavila manjim brojem predmeta i ako bi vreme koje na taj način uštedi iskoristila kako za temeljniju analizu, tako i za pokušaj traganja za mogućnostima intenzivnije interakcije s relevantnim policijskim agencijama i službama. Kao što je ranije već istaknuto, USPN već sada dobro koristi svoje osobe za kontakt, ali bi, u skladu sa željom da dobija veću količinu povratnih informacija i uspostavi čvršću interakciju s policijskim agencijama i službama da bi im omogućila da slučajeve sagledavaju iz perspektive PN/FT i na taj način joj obezbede relevantnije izveštaje, često bilo bolje više investirati u ranoj fazi interakcije s policijskim organima i službama. To u izvesnom smislu podseća na sesije na kojima se sprovodi zajednička analiza, mada se to ovde postiže sporijim putem, koji obuhvata lične posete licima za kontakt.

Druga mera, koja dobija na značaju zato što će se broj zahteva i konkretnih predmeta oko kojih se odvija operativna saradnja verovatno povećavati onda kada budu stupile na snagu druge mere, odnosi se na upravljanje količinom posla. Drugačije rečeno, USPN će verovatno imati veću tražnju nego ponudu.

Definisanje (međugencijskih i unutaragencijskih) proizvoda i procesa koji leže u njihovoj osnovi predstavlja meru koja će već pomoći da se stekne uvid u obim posla i opterećenje koje toliki obim predstavlja. Druga mera podrazumevala bi da se jasno opiše rad analitičara (sveobuhvatni opis posla) i utvrdi jasan portfelj posla (prema agenciji s kojom se saraduje, vrsti krivičnog dela itd.). U skladu s tim, FT, finansiranje širenja oružja i druga pitanja koja ne spadaju u PN trebalo bi da budu predmet analize koju bi obavljali stalni, za to angažovani analitičari, jer je za to potreban drugi vid stručnosti i drugo akumulirano znanje. S obzirom na rizik od prenebregavanja funkcije otkrivanja, USPN bi mogla da odluči da jedan fiksni procenat svojih analitičkih resursa opredeli za taj tip rada. Na taj način bi se stimulisalo sticanje (specijalizovane) stručnosti, što bi takođe bilo od pomoći i za aktivnosti na planu strateške analize.

Pored svega toga, rukovodilac ima, s jedne strane, opšti pregled i zna koji su slučajevi / analitički zadaci povereni određenim analitičarima, dok s druge strane ima uvid u celokupan posao koji treba da bude sproveden do kraja, u relativne prioritete tog posla (da li je reč o poslovima niskog, srednjeg ili visokog prioriteta), u rokove i u vreme koje se čeka da neki predmet bude uzet u posao. Tabela pregled koji bi sadržao podatke o svim slučajevima/analizama i suštinskim aspektima relevantnim za odlučivanje bio bi od ogromne pomoći za kontrolu količine posla. Takvi pregledi bi se mogli ažurirati nedeljno i na osnovu njih bi se poveravali poslovi i utvrđivali prioriteta. Tako bi bilo moguće staviti neke predmete „na čekanje”, odnosno dati veći prioritet hitnijim slučajevima, s tim što bi, razume se, svi koji su u to uključeni, morali da budu blagovremeno informisani.

Ako bi direktor USPN ili rukovodeći tim želeli da bitno utiču na odlučivanje/utvrđivanje prioriteta, tabelarni pregled bi se i za to mogao koristiti, po mogućstvu praćen usmenim ili pismenim savetima iz analitičkog odeljenja.

Isto tako, potrebna je jedna spoljna platforma da bi se mogla razmotriti relativna hitnost/prioritet aktivnosti USPN kao podrška (krivičnim) istragama⁶, onda kada te istrage postanu isuviše brojne ili obimne i komplikovane.

Preporuka br. 14: Stvoriti platformu za operativnu koordinaciju i utvrđivanje redosleda prioriteta

Usmereno ka USPN, Tužilaštvu, MUP-u, Poreskoj policiji, BIA⁷

Potrebna je platforma koja će omogućiti koordinaciju i utvrđivanje redosleda prioriteta da bi se bolje upravljalo količinom posla i donosile odluke o važnosti i redosledu prioriteta konkretnih predmeta/analiza. Učesnici su USPN, Tužilaštvo, MUP, Poreska policija i BIA. Uprava carina i ostale službe i agencije mogle bi da se pridruže kad god je to potrebno, na poziv USPN ili Tužilaštva (saglasno zahtevu).

Tužilaštvo treba da ima završnu reč u pogledu relativnog značaja krivičnih istraga i odnosa između tih istraga i rada USPN. Platforma bi takođe omogućila diskusiju i odlučivanje o zahtevima koje je USPN uputila (policijskim) agencijama i službama.

Preporučuje se sledeće:

- sastanci treba da se održavaju svake druge nedelje, unapred utvrđenog dana i u unapred utvrđeno vreme, na primer ponedeljkom po podne, na početku radne nedelje, i svakim takvim sastankom započeo bi novi dvonedeljni period (učestalost sastanaka mogla bi se prilagoditi saglasno ponudi/traznji i određenim pitanjima u operativnoj saradnji);
- svi učesnici treba da se postaraju da se dobro pripreme za te sastanke;
- osnovno pravilo glasi da agencije na sastanak šalju po jednog predstavnika (izuzetak bi mogla da predstavlja jedinstvena stručnost u određenom predmetu, kada bi se pojavio još jedan, dodatni zvaničnik koji bi učestvovao u razmatranju samo te teme);
- predstavnici treba da budu odgovorni za međuagencijsku koordinaciju i dalje praćenje rada na tom planu;
- moguće je organizovanje *ad hoc* sastanaka u međuvremenu, ako iskrсну hitna pitanja;
- predstavnici USPN i Tužilaštva smenjuju se na mestu predsedavajućeg sastanku;
- sastanci treba da budu efikasni i usredsređeni na donošenje stručno potkrepljenih odluka;
- Tužilaštvo zajedno sa USPN pruža administrativnu podršku za pripremu i razmenu relevantnih podataka neophodnih za sastanke (poželjno je da se podaci razmenjuju dva radna dana pre održavanja sastanka), kao i za evidentiranje donetih odluka.

Očigledno je da taj tip koordinacije predstavlja dodatnu obavezu za Tužilaštvo i USPN da pripreme sastanke i omoguće dovoljno dubok uvid u stvari da bi se donele valjane odluke o izborima. Međutim, to u svakom slučaju treba uraditi, ako je njima stalo da drže stvari pod kontrolom.

Preporuka br. 15: Inkorporirati međuagencijsku saradnju u izveštavanje o odgovornosti

Usmereno ka USPN, MUP-u, Tužilaštvu, Poreskoj policiji, Upravi carina, BIA, VBA, Komisiji za hartije od vrednosti i Agenciji za borbu protiv korupcije.

⁶ Aktivnosti koje USPN sprovodi kao podršku drugim vrstama istrage za BIA i, na primer, za VBA, ne mogu se razmatrati u ovom formatu, nego se to može učiniti samo bilateralno.

⁷ Aktivnosti koje USPN sprovodi kao podršku drugim vrstama istrage za BIA i, na primer, za VBA, ne mogu se razmatrati u ovom formatu, nego se to može učiniti samo bilateralno. Direktor USPN odlučuje o opredeljivanju resursa i utvrđuje koja aktivnost ima najviši prioritet ukoliko se pojave konkurentni zahtevi.

Puna posvećenost delotvornoj saradnji treba da se ogleda i u tome što će ta vrsta saradnje biti uneta kao zasebna tema u formalne izveštaje agencija i što će biti uzeta u obzir kao činilac koji treba odmeriti kada se procenjuje delotvornost određene agencije.

Za to je potreban ili predlog samih agencije (što je bolje rešenje) ili zahtev onih zvaničnika u Vladi ili Parlamentu kojima se podnose izveštaji o odgovornosti.

U tom smislu bi izveštaji koji se podnose trebalo da sadrže i kvantitativnu i kvalitativnu procenu rezultata u poređenju s prethodno određenim planskim ciljevima. Podrazumeva se da u izveštaje treba uključiti i podatke o broju i vrednosti međuagencijskih proizvoda. Pored toga, valjalo bi dodati i mere koje se mogu preduzeti radi daljeg poboljšanja, kao i planske ciljeve za naredni period.

Agencijama se savetuje da postignu dogovor o podacima koji se navode i metodologiji koja se koristi; one bi trebalo da pomažu jedna drugoj kad god je to potrebno. Prirodno je da bez te pomoći neće biti moguće proceniti vrednost ili relevantnost (međuagencijskih) proizvoda. Štaviše, agencije bi trebalo prethodno da razmene nacрте da bi svaka s kojom se saraduje iznela svoje komentare i primedbe, a potom bi te komentare i primedbe valjalo ozbiljno uzeti u obzir prilikom izrade završne verzije izveštaja.

Rezultati svih tih napora u pogledu podnošenja izveštaja takođe bi mogli da se koriste kao pomoć pri nadzoru, koordinaciji i usmeravanju radnih zadataka organa zaduženih za nadzor nad radom vlasti, kao što je Stalna koordinaciona grupa ili neka slična platforma.

D) Obuka i uzdizanje nivoa svesti

Preporuka br. 16: Organizovanje obuke radi poboljšanja međuagencijske saradnje

Usmereno ka USPN, MUP-u, Tužilaštvu, Poreskoj policiji, Upravi carina, BIA, VBA, Komisiji za hartije od vrednosti i Agenciji za borbu protiv korupcije.

Već je istaknuto da je razumevanje važan sastavni činilac delotvorne saradnje i da među agencijama postoji mnogo toga zajedničkog kada je reč o potrebi za obukom. Sve agencije smatraju da treba poboljšati rad u okviru SPN/FT u celini gledano, kao i da posebno treba unaprediti saradnju.

Zaista, obuka bi trebalo da pruža podršku ostvarenju ambicija agencija i (drugim) merama koje one preduzimaju da bi poboljšale saradnju. Nekoliko agencija je saopštilo da imaju veoma pozitivan stav prema radu koji obavlja USPN u toj oblasti budući da je ona ta koja organizuje konferencije, seminare i drugo, često u cilju upoznavanja sa oblašću PN. Međutim, važno je da se ovde naglasi da sve agencije koje su uključene u ovu aktivnost imaju svoju ulogu na planu obuke, jer sve one mogu imati koristi od obuke i mogu poboljšati međuagencijsku saradnju i svaka od njih, istovremeno, poseduje jedinstvenu stručnost potrebnu za unapređenje sadržaja valjane obuke. Kako zasad stoje stvari, svaka od njih u različitoj meri doprinosi obuci i uzdizanju nivoa svesti.

Obuka i uzdizanje nivoa svesti su namerno zasebno postavljene, zato što svaka od njih ima različite ciljeve i primenjuje se na različite ciljne trupe; na taj način je omogućeno da se delotvorno koriste resursi za organizovanje obuke.

Trebalo bi organizovati sesije za uzdizanje nivoa svesti svih onih službenika, zvaničnika i zaposlenih u različitim agencijama za koje postoji verovatnoća da će se u svome radu suočiti s pojavom PN/FT/FŠ ili da će povremeno saradivati u okviru SPN/FT. Te sesije bi trebalo da im pomognu da u svome radu prepoznaju navedene pojave i u isto vreme bi trebalo da im pokažu šta treba da rade kada se s takvim pojavama susretnu

(kom internom zvaničniku koje agencije treba da se obrate i na koji način). Tako će se dobiti više tragova za (nove ili tekuće) istrage i analize i pojačaće se međuagencijsko izveštavanje, tj. podnošenje prijava.

Intenzivnu obuku trebalo bi potom obezbediti za sve one koji svakodnevno ili barem veoma često rade s delima iz oblasti PN/FT/FŠ. Tip obuke koji to zahteva očigledno je znatno složeniji i specijalizovaniji, seže više u dubinu da bi zadovoljio potrebe tog specifičnog ciljnog auditorijuma. Tu je često podjednako važna sama veština obučavanja, ništa manje nego što je važan sadržaj obuke. Oni koji pohađaju tu vrstu obuke imaju istinsku korist jer će sve što nauče moći da primene u svojim svakodnevnim aktivnostima. Razume se, ako obuka bude na taj način koncipirana.⁸

Nacionalni program obuke

S obzirom na veliku potrebu za obukom, preporučuje se da agencije koje su u tu aktivnost uključene započnu postupak izrade nacionalnog programa obuke. Kako zasad stoje stvari, agencije su sklone da obuku organizuju na *ad hoc* osnovi. Bilo bi bolje ako bi se prvo temeljito analizirale potrebe i utvrdili prioritete. Agencije bi trebalo da promisle o tome kako obuka može poboljšati njihove osnovne aktivnosti u okviru SPN/FT i posebno njihovu saradnju s drugim agencijama. Tu ne treba razmišljati samo o obuci koju bi agencije želele da neko drugi za njih organizuje, niti o obuci koja će biti interno organizovana, već treba ozbiljno razmisliti o tome kakvu obuku treba pružiti drugima da bi svi imali koristi od bolje saradnje i boljih međuagencijskih proizvoda.

Rezultatom svih tih napora treba zajednički da se pozabavi nekolicina predstavnika različitih agencija da bi kroz saradnju sačinili predlog programa obuke, jasno navodeći potrebe svake agencije ponaosob, ciljeve obuke i predloge za ostvarivanje tih ciljeva, odnosno zadovoljavanje potreba, odgovarajuće zahteve, rokove itd. itd. Agencije treba zvanično da donesu odluku o programu i da postignu dogovor o obezbeđivanju traženih resursa (misli se na kadrovske resurse, kancelarijski prostor i sve ostale objekte). Agencije koje su posebno upućene u izvesne aspekte rada u oblasti SPN/FT treba primereno tome da doprinesu zajedničkom programu obuke, ali svoj doprinos treba da pruže i one agencije koje će imati najviše koristi od obuke. U celini gledano, empatija i dobro umeće komunikacije predstavljaju, kako se čini, najvažnije osobine onih koji će neposredno učestvovati u obučavanju.

Neke predložene aktivnosti na planu obuke

Utvrđeno je da su sledeće aktivnosti na planu obuke preporučljive u svakom slučaju:

- Tužilaštvo treba podstaći na to da obezbedi intenzivnu obuku javnim tužiocima u pogledu krivičnog gonjenja dela iz oblasti PN/FT i u pogledu vođenja krivičnih istraga, s tim što posebnu pažnju treba obratiti na ulogu USPN (čini se da već postoji odgovarajući plan);
- očigledno je da je potrebna intenzivna obuka za pripadnike finansijskoobaveštajne službe u regionalnim policijskim odeljenjima (ako ih MUP imenuje);
- postoji očigledna potreba za obrazovanjem pripadnika redovnih policijskih jedinica kako bi im se pomoglo da prepoznaju PN i podatke koji su značajni za istrage u oblasti PN;
- posebno je potrebno organizovati obuku i postarati se za uzdizanje nivoa svesti u 27 regionalnih policijskih odeljenja (lokalni policijski službenici zaduženi za finansijskoobaveštajna pitanja mogli bi da imaju prirodnu i centralnu ulogu u tom smislu);
- USPN i Poreska policija bi, kroz zajedničku obuku, trebalo da investiraju u poboljšanje razumevanja one vrste podataka i stručnosti koja je dostupna i u jednoj i u drugoj agenciji;

⁸ Obuka će biti delotvornija za međuagencijsku saradnju ili druge aspekte rada u okviru SPN/FT ako učesnik tokom kursa ili posle njega mora aktivno da primenjuje naučeno u svom svakodnevnom poslu i da prezentira svoja iskustva ili da, na primer, polaznicima bude dopušteno da predlože konkretne zajedničke programe i realna poboljšanja.

- analitičari iz USPN imaće veliku korist od toga što će ih Poreska policija obučavati shemama u oblasti poreske utaje, isto onako kao što će pripadnici Poreske policije imati koristi od obuke u oblasti raznih shema koje se tiču pranja novca;
- Poreska uprava i USPN imaće koristi od zajedničke obuke na temelju pouka izvedenih iz (međuagencijskih) predmeta, tendencija itd.;
- u Upravi carina takođe postoji potreba da se neki novi zaposleni obuče odgovornosti, ovlašćenjima, kao i sredstvima saradnje u okviru SPN/FT;
- USPN će moći bolje da prepozna relevantne finansijskoobaveštajne podatke za BIA ako bude bolje razumela krivična dela i pretnje s kojima se BIA suočava u sklopu svoje primarne nadležnosti. Na temelju stručnosti koju BIA poseduje, preporučuje se da se organizuje dodatna obuka u tom pogledu. BIA je saglasna s tom potrebom i organizovaće dodatnu obuku.

Preporuka br. 17: Izraditi Predlog projekta za osnivanje Centra za obuku

Usmereno ka USPN, MUP-u, Tužilaštvu, Poreskoj policiji, Upravi carina, BIA, VBA, Komisiji za hartije od vrednosti i Agenciji za borbu protiv korupcije.

Agencije bi trebalo da započnu projekat temeljitog ispitivanja svih razloga za osnivanje Centra za obuku u oblasti SPN/FT i razloga protiv osnivanja tog centra. Osnovno pravilo jeste da bi to bio centar za sve agencije o kojima je reč. Međutim, jasno je da bi MUP, USPN, Tužilaštvo i Poreska policija morali da budu osnovni učesnici i sponzori. Ostale agencije bi trebalo barem u nekoj meri da doprinesu kako bi se pomoglo u pripremi konkretnih aktivnosti na planu obuke i nastavnog materijala i da učestvuju u projektima tamo gde je njihov doprinos potreban.

Sledeći razlozi navode na ozbiljno razmišljanje o jednom takvom potezu:

- potreba za obukom je ogromna, kako danas, tako i u budućnosti;
- centar za obuku će obezbediti da se ulaže dovoljno napora tako što će omogućiti institucionalizaciju nastavnih aktivnosti;
- sve agencije će morati da opredele barem neke od već oskudnih resursa za obuku, a ako to budu zajedno činile, postići će veću efikasnost;
- primenom najbolje prakse omogućiće se povišenje opšteg nivoa obuke (kako kada je reč o formi, tako i kada je reč o sadržaju);
- jednoobraznost nastavnog materijala i ekspertize/analiza koje se koriste;
- recikliranje nastavnog materijala;
- manje (*ad hoc*) zahteva za opredeljivanje operativnih resursa;
- mali tim zaposlenih (koji će se sastojati od sekretarskog osoblja, uz podršku eksperata) moći će da pomogne u izradi Nacrta predloga za nacionalni program obuke i da potom nadzire napredak;
- koordinacija aktivnosti na planu obuke i drugih aktivnosti za povišenje nivoa stručnosti obezbediće da pravi ljudi učestvuju u pravim aktivnostima.

Ispitivanje ove ideje trebalo bi da omogući da se formira jasan predlog poslovnog projekta u kome bi ova opcija bila podrobno opisana i upoređena sa alternativama sa stanovišta pretpostavljenih pozitivnih i negativnih strana, troškova itd.

E) Resursi, celovito upravljanje infrastrukturom i IT

Preporuka br. 18: Učiniti da USPN postane zvanični nezavisni državni organ

Usmereno ka USPN, Ministarstvu finansija, Vladi Srbije

Status nezavisnog organa u nadležnosti Vlade Republike Srbije na različite načine bi poboljšao položaj USPN.

Nezavisni državni organi imaju sopstveni budžet. Ponovno pregovaranje o tom budžetu i njegovo odlučno utvrđivanje, uz uzimanje u obzir izvesnih ulaganja koja su potrebna (za poboljšanje smeštajnih kapaciteta, IT mera, objekata za obuku i eventualno angažovanje dodatnog osoblja) pomoglo bi da se obezbede neophodna sredstva i omogućilo bi USPN da ispolji izvesnu inovacionu fleksibilnost. Jasno je da predlog budžeta treba da bude utemeljen na primerima dobrih projekata koji su neposredno povezani sa strategijom i utvrđenim ciljevima rada USPN.

Kako sada stoje stvari, čini se da USPN ne uživa dovoljnu podršku Ministarstva finansija, u čijoj je nadležnosti. Pošto je nacionalni okvir SPN/FT dinamičan i potrebno ga je poboljšavati, centralna uloga koju USPN u tom okviru ima trebalo bi da se vidi i iz podrške koju joj pruža Vlada.

Ako bi postala nezavisni organ, umesto da, na primer, postane deo MUP-a, to bi pomoglo USPN da svakako može obavljati svoje zakonske dužnosti i nastaviti međunarodnu saradnju sa svim finansijskoobaveštajnim službama. Taj korak bi bio važniji ako bi se stvari mogle organizovati tako da USPN bude locirana zajedno s relevantnim delovima MUP-a.

Sa svoje strane, USPN bi morala nastaviti da se punom snagom povezuje sa MUP-om, Poreskom policijom i posebno sa Tužilaštvom i da ne dopusti da prepreka tome bude njen nezavisni status. Imajući na umu njen postojeći status pod Ministarstvom finansija i prirodnu vezu između nje i drugih agencija, nema nikakvog razloga da se ne očekuje da se stvari za USPN razvijaju tim putem. Štaviše, predlog u vezi sa izveštavanjem o odgovornosti na temelju međuagencijske saradnje obezbeđuje dodatni podsticaj i zaštitni mehanizam za celovitu buduću saradnju.

Očigledno je da bi jedna takva institucionalna promena bila prilično zahtevna. Međutim, ona bi predstavljala prirodnu priliku da se sveobuhvatno isprave i sva druga pitanja. Na primer, kao nezavisni državni organ, USPN bi formalno dobila zadatak da izrađuje i menja i dopunjuje predloge zakona, podzakonskih akata, uredbi i (zvaničnih) sektorskih politika, što je nešto što se sada obavlja u „nezvaničnoj formi“. Sadašnja situacija predstavlja veliki teret za oskudne pravne resurse kojima USPN raspolaže, pa bi u novoj konstelaciji to trebalo uzeti u obzir.

Preporuka br. 19: Analizirati kadrovske potrebe Tužilaštva i zapošljavati saglasno tim potrebama

Usmereno ka Tužilaštvu.

Tužilaštvo namerava da zaposli četiri lica koja bi trebalo da pruže podršku (zamenicima) javnih tužilaca u njihovoj novoj ulozi vođenja krivičnih istraga i gonjenja krivičnih dela iz oblasti PN/FT. Tužilaštvo je razmatralo mogućnost da zaposli stručnjaka za finansijsku forenziku. Preporučuje se mudro zapošljavanje, uzimajući u obzir potrebnu stručnost i oskudne resurse koji su za to na raspolaganju. To bi zahtevalo analizu ukupnih kadrovskih potreba Tužilaštva u odnosu na nove zadatke koji mu sada predstoje i članove 3. i 5. Memoranduma o razumevanju koje je Tužilaštvo potpisalo sa USPN.

Veliko je pitanje da li će dobri stručnjaci za finansijsku forenziku zadovoljiti sve potrebe. Postoji izrazita potreba za kombinacijom umeća koordinacije, veština komunikacije/davanja saveta/umrežavanja, temeljitog razumevanja bića PN/FT kao krivičnog dela nasuprot pravnim aspektima PN/FT, shvatanjima vođenja policijskih istraga uz korišćenje datih ovlašćenja i veština u tom procesu. Pored toga, bilo bi preporučljivo da se zaposle pravnici, posebno oni koji su kadri da daju mudre savete u pogledu upotrebe jurisprudencije u individualnim krivičnim gonjenjima. Pored sposobnosti koordinacije, sve ostale veštine bi, kako bi se u praksi pokazalo, bile relevantne za izradu i prilagođavanje korisnih/praktičnih smernica (za tužioce i policiju) i za privlačenje njihove pažnje.

Preporuka br. 20: Obezbediti odgovarajući kancelarijski prostor za USPN

Usmereno ka USPN, Ministarstvu finansija i Vladi Srbije.

Sada bi već trebalo da su problemi USPN s kancelarijskim prostorom dobro poznati Ministarstvu finansija, ako ne i Vladi Republike Srbije šire gledano. Ti problemi su i ranije dokumentovani i oni su neposredno povezani i s pitanjem međuagencijske saradnje.

USPN ne može da raste saglasno postojećem planu, što je sprečava da postane efikasniji i važniji partner drugim agencijama. Štaviše, postojeći uslovi, rad u atmosferi pretrpanosti u malom prostoru ne mogu podsticajno delovati na produktivnost, dok bi pozitivna promena na tom planu omogućila da se iskoristi potencijal koji već postoji. Sve brojniji zahtevi za korišćenje resursa USPN koji su posledica poboljšane saradnje učiniće da to pitanje postane hitnije za rešavanje. Sem toga, u jednom broju ponuđenih predloga zahteva se i više kancelarijskog prostora, kao što je kancelarijski prostor za održavanje sesija posvećenih zajedničkoj analizi ili predlog za angažovanje još jednog strateškog analitičara. Ako USPN posluži i za smeštaj Centra za obuku SPN/FT, jasno je da će biti potrebno i više kancelarijskog prostora. S obzirom na to da će bliska interakcija s policijom predstavljati normu u radu na određenim predmetima/analizama, analitičari će morati da vode neometane i usredsređene razgovore sa svojim kolegama, što očigledno podrazumeva da ne mogu u istom trenutku u prostoriji da se nalaze više od dva lica i da je neophodno obezbediti dovoljno prostora za prijem gostiju i razgovor s njima o operativnim detaljima, u slučaju potrebe.

USPN treba temeljito da opiše svoje postojeće i buduće potrebe i da jasno objasni koje će negativne posledice nastupiti usled nedostatka ili neadekvatnosti kancelarijskog prostora. To bi trebalo da privuče pažnju svih aktera u okviru SPN/FT i same Vlade. Onima koji su za to nadležni u Vladi Srbije trebalo bi uputiti i dodatni zahtev za donošenje odluke o smeštajnim uslovima, uključujući navođenje osnovnih opcija. Bilo bi poželjno da USPN bude u stanju da im predoči nekoliko alternativa (vidi sledeću preporuku). U svakom slučaju, mora se doneti jasna odluka o kancelarijskom prostoru, uz zvanično prihvatanje svih pozitivnih i negativnih posledica te odluke.

Trebalo bi naglasiti da dokle god Vlada Srbije dopušta da ova situacija traje, kada je reč o centralnom organu u okviru SPN/FT, uprkos pozivima da se to stanje promeni, neki mogu smatrati da je to znak kako se aktivnostima SPN/FT ne posvećuje prioritetni značaj.

USPN bi, u pripremi zahteva za poboljšanje uslova rada, trebalo da razmotri mogućnost da one u svojoj mreži koji su najbliži licima od uticaja u Vladi zamoli da joj pruže podršku i pomoć.

Preporuka br. 21: Pripremiti Predlog projekta za novi kancelarijski prostor USPN

Usmereno ka USPN.

Preporučuje se da USPN pripremi dobro obrazložen Predlog projekta u kome će transparentno odmeriti nekoliko realnih alternativa, uključujući i onu koja bi podrazumevala nečinjenje, na osnovu svojih kompletnih potreba u (bliskoj) budućnosti i svih prednosti, negativnih strana troškova itd. koje bi te alternative donele.

Predlog projekta treba da se usredsredi na sve (značajne) benefite koje bi donele različite alternative, što znači da nije reč samo o povećanom prostoru. Jedna od tih posledica bila bi fizička blizina drugim agencijama i njihovim ekspertima. Kada se sagleda pitanje troškova, trebalo bi ubrojati i sve pozitivne posledice, kao što su relativno manja IT ulaganja. Kada je reč o negativnim posledicama, bilo bi korisno primeniti širu perspektivu, dokle god se isti aspekti rangiraju i odmeravaju u sklopu različitih alternativa.

Kada se razmatraju mere za povećanje blizine, često je prva mera na koju pomislimo fizičko približavanje celih agencija ili službi. Međutim, samo po sebi to dovođenje u neposrednu fizičku blizinu ne donosi ništa drugo sem što smanjuje vreme potrebno za ličnu posetu i na taj način otklanja jednu prepreku. Agencije bi, međutim, isto tako mogle nastaviti da uobičajeno rade. Blizina koja je potrebna radi efikasne i delotvorne uzajamne podrške može se na bolji način postići ako se preduzmu mere koje su predložene u ovom dokumentu, kao što je organizovanje sesija posvećenih zajedničkoj analizi/uspostavljanju veza, postizanje tešnje interakcije u svakom predmetu/analizi, primena odgovarajućih IT rešenja itd. Kolociranje bi to neznatno poboljšalo time što bi omogućilo lak i fleksibilan pristup ekspertima i uvid u podatke koji spadaju u njihov domen. Podrazumeva se da bi samo one agencije koje su kolocirane (zajedno smeštene) imale tu dodatnu korist, dok bi saradnja s drugima još uvek zavisila od ostalih, značajnijih mera.

Preporuka br. 22: Predložiti sveobuhvatnu IT infrastrukturu pogodnu za saradnju

Usmereno ka USPN, MUP-u, Poreskoj policiji i Tužilaštvu.

U organizacijama koje se u velikoj meri oslanjaju na podatke i obaveštajni rad da bi došle do svojih (informativnih) proizvoda, često se koristi izraz „rana fuzija podataka” kako bi se opisala želja da se sve raspoložive baze podataka povežu ili integrišu, što omogućuje laku i automatsku korelaciju (sirovih) podataka. U celini gledano, to poboljšava delotvornost i efikasnost, zato što je analitičarima i organizacijama potrebno manje vremena za prikupljanje podataka, budući da dobijaju polugotove proizvode, pa mogu više vremena da utroše na izradu boljih konačnih proizvoda. Ako takve organizacije u velikoj meri zavise od podataka koji im stižu iz drugih organizacija, onda izvesni aspekti saradnje mogu imati velike koristi od istovetnih ili sličnih oblika (rane) fuzije podataka.

Kada je reč o saradnji USPN s policijom, u ovom dokumentu su predložene neke IT mere. Što se tiče nekih drugih preporuka za poboljšanje saradnje, i tu se lako može uočiti podrška u vidu IT mera.

Preporučuje se da USPN, MUP, Poreska policija i, naročito, Tužilaštvo preduzmu mere za postizanje napretka na tom planu. Svi oni će od toga imati veliku korist zbog (očekivane) intenzivne saradnje i zahteva za razmenom podataka u mnogim aspektima.

Stoga je najvažnija stvar da se kreira takva IT infrastruktura/arhitektura koja integralno i efikasno zadovoljava sve te potrebe. Na taj način će IT mere (povezivanje mreža, formiranje zajedničkog servera na kome će se raditi, stvaranje bogatijih skladišta za podatke) doprineti mnogim merama za poboljšanje, dok će troškovi biti unekoliko umanjeni. Primera radi, stvaranjem bezbedne infrastrukture koju agencije mogu zajednički da koriste efikasno će se podržati rad na sesijama posvećenim zajedničkoj analizi, zajedničkim projektima strateške analize, (preliminarni) rad koji se obavlja u pojedinačnim predmetima, izrada i reciklaža nastavnih materijala itd.

Sve agencije koje su uključene u rad u ovoj oblasti raspolazu osetljivim i poverljivim informacijama i rade s njima. To ne bi trebalo da ih spreči da u potpunosti istraže načine za bolje korišćenje tih podataka kroz razmenu i povezivanje. Svaki put bi trebalo nastojati da se to postigne i preduzeti (dodatne) mere prilagođavanja, iz straha od kršenja poverljivosti/zloupotreba pristupa podacima. Jedino ako zakonske odredbe izričito i nedvosmisleno zabranjuju razmenu podataka, takvu opciju treba odbaciti (ili predložiti promenu važećeg zakona).

Ranije je već istaknuto da se postavlja pravno pitanje kada je reč o zvaničnoj razmeni operativnih podataka i to u pogledu oblika, a ne u pogledu sadržine. IT rešenja se ovde takođe mogu razmotriti, na primer, to može biti digitalna overa da bi se izašlo u susret zakonskim zahtevima ili primena „smart” aplikacija na (polu)automatsko formiranje fizičkih dosijea od ulogovanih podataka, ili primena rešenja po kome je za završne analize/izveštaje potreban samo potpis i isporuka.

Preporuka br. 23: Tražiti spoljnu finansijsku podršku

Usmereno ka svim agencijama koje su uključene u ovu oblast (zavisno od mera za koje se traži finansijska podrška).

Budući da su budžetska sredstva u celini gledano veoma oskudna, a neke od predloženih mera mogu biti skupe, Vlada Republike Srbije će možda odlučiti da razmotri primenu međunarodnih finansijskih shema, kao što je IPA.

Osobito neke mere mogu biti pogodne i obećavajuće. To, na primer, važi za IT mere, ali se mogu očekivati i konkretni rezultati Centra za obuku i boljeg kancelarijskog prostora, uključujući i kompletno opremljen prostor za obavljanje zajedničkih analiza. Nema sumnje da bi sve to doprinelo delotvornijoj saradnji koja bi omogućila predlaganje uverljivijih i bolje obrazloženih poslovnih projekata.

F) Regulatorni okvir

Preporuka br. 24: Ozvaničiti sporazum o saradnji

Usmereno ka: USPN, MUP-u, Tužilaštvu, Poreskoj policiji, Upravi carina, BIA, VBA, Komisiji za hartije od vrednosti i Agenciji za borbu protiv korupcije.

Preporučuje se da agencije sklope sporazum o razmerama buduće saradnje, kako bilateralno sa USPN, tako i, ako je to primenljivo, u pregovorima sa više agencija, na primer u slučaju intenzivne trostrane saradnje između MUP, Tužilaštva i USPN (to bi moglo da obuhvati i Poresku policiju) u cilju formiranja Centra za obuku ili preduzimanja valjanih IT mera. Iskustvo agencija u dosadašnjoj saradnji, preporuke koje su predložene u ovom dokumentu i Nacionalni akcioni plan koji treba uskoro da bude završen trebalo bi da čine osnovu tog sporazuma. Sem toga, snažno se preporučuje da se taj sporazum napravi u vidu pismenog dokumenta, koji će usvojiti i potpisati zvaničnici na dovoljno visokom položaju.

To ne bi trebalo da bude sporazum sklopljen tek reda radi, već završni deo procesa istraživanja i pripreme različitih koraka i mera koje valja preduzeti. Ozvaničenjem tog sporazuma, svi oni koji su u ovu aktivnost uključeni posedovaće referentni dokument u kome će biti navedeno:

- šta su rezultati kojima teže;
- koja su pravila igre u saradnji u različitim oblastima;
- koje resurse agencije opredeljuju;
- kako se donose (operativne) odluke;
- koja je učestalost sastanaka i koordinacionih zadataka (zavisno od uspeha saradnje i potrebe za rešavanjem pitanja) itd. itd.

Postoje dva razloga zbog kojih formalizovanje sporazuma o konkretnim oblicima saradnje logično predstavlja završni korak u tom postupku. Jedan razlog je to što pre svega morate znati šta treba da ozvaničite kako bi taj dokument postao relevantan i instruktivan. Drugi razlog leži u tome da o različitim vidovima saradnje u početku treba da se razmatra i promišlja na ekspertskom nivou i nižem menadžerskom nivou, budući da oni najbolje znaju ko će imati koristi od promene u saradnji. Na taj način se promovise otvoreni i kreativni proces za iznalaženje najboljih rešenja/predloga, koji (još) nije ni na koji način sputan drugim promišljanjima.

Kako zasad stoje stvari, dovoljan je sporazum o oblastima saradnje koje agencije žele da ispitaju, da su opredeljene da to učine i stave na raspolaganje resurse koji su za to potrebni.

Postojeći memorandumi o razumevanju

Iz pregleda postojećih memoranduma o razumevanju zaključuje se da svi oni deluju kao da su koncipirani i potpisani samo da bi se omogućila saradnja. Taj zaključak proističe iz činjenice da sami sporazumi nisu instruktivni, niti su konkretno formulisani, tako da nemaju pravo značenje za svakodnevni rad i aktivnosti, kao i za planove za poboljšanje buduće saradnje. Tek Memorandum o razumevanju koji je nedavno ažuriran sa Tužilaštvom sadrži odredbe u kojima se konkretno utvrđuje kako treba da se odvija saradnja.⁹ Srećom, to omogućuje da komentari u vezi s narednom preporukom budu u manjoj meri apstraktni.

U izvesnoj meri je iznenađujuće što MUP i Poreska policija nemaju (pismene) sporazume sa USPN, iako bi za intenzitet njihovih postojećih odnosa i za mnoge ozbiljne opcije ili pojačanu saradnju bilo veoma korisno da postoji sporazum. Takve mere, kao što je imenovanje lokalnih stručnjaka za finansijskoobaveštajne podatke, trebalo bi da budu uključene u sporazum. Kada je reč o sporazumu između MUP i USPN, preporučuje se da ga podrži i potpiše direktor Policije, ali i da Tužilaštvo bude supotpisnik. Tužilaštvo bi takođe trebalo da bude supotpisnik na sporazumu između Poreske policije i USPN. U ime Poreske policije

⁹ Sporazum o saradnji između USPN i BIA poziva se na anekse koji treba da sadrže bliže određenje vrsta i aspekata saradnje. Ti aneksi nisu predloženi u pregledu, možda zbog poverljivosti. Međutim, takva struktura može da posluži kao osnov za ostale sporazume, gde su u osnovni dokument unete čvršće odredbe kojima se uređuju svi aspekti saradnje (širenje, mere za jačanje poverenja, preispitivanje itd.), a postoje i aneksi s podrobnim informacijama koji se mogu češće menjati tokom vremena, a uvek su instruktivni i relevantni za sve učesnike stvaranje saradnje.

sporazum bi verovatno trebalo da potpiše načelnik Poreske policije. I u jednom i u drugom slučaju to pomaže da se obezbedi da celokupna saradnja bude u skladu s rukovodećom ulogom i očekivanjima Tužilaštva u vezi sa zvaničnim krivičnim istragama u okviru SPN/FT. To bi takođe omogućilo da se dosledno obuhvate svi aranžmani u vezi s krivičnim istragama tamo gde je na delu poreska utaja i PN/FT. U slučaju potrebe, MUP i Poreska policija bi mogli da razmotre mogućnost da ažuriraju/ozvaniče svoju širu saradnju, jer su PN i poreska krivična dela često povezana s drugim vidovima krivičnih dela, pa i to treba da bude obuhvaćeno sporazumom kojim se podržava saradnja.

Prilikom ozvaničenja sporazuma trebalo bi, međutim, uzeti u obzir da memorandumima o razumevanju obično nisu potrebni da bi se postavio pravni osnov saradnje, to jest nisu (nužno) potrebni da bi se saradnja ostvarila. Za to su obično dovoljni postojeći zakoni i propisi. Smatra se da i opšti zakoni i saradnja u sklopu organa vlasti (na primer Zakon o državnoj upravi), kao i zakoni kojima se, na primer, bliže uređuju naponi na planu SPN/FT i policijska mreža daju dovoljno osnove za blisku saradnju i razmenu podataka s drugim agencijama. Drugačije rečeno, memorandumima o razumevanju nisu, kako izgleda, striktno neophodni za saradnju u okviru SPN/FT. Ipak, pismeni sporazum može biti od koristi na neke druge načine. Usled toga memorandumima o razumevanju u okviru SPN/FT treba da se koriste samo da bi funkcionisali na te druge načine, uglavnom da bi se konkretno preciziralo na šta se saradnja svodi, koji su njeni ciljevi, kako to agencije preispituju i ažuriraju, koja su sredstva opredeljena itd. Ukratko rečeno, agencije na taj način jasno stavljaju do znanja šta je to što jedna od druge očekuje i šta je to za šta se svaka od njih čvrsto opredelila.

Preporuka br. 25: Prilagoditi memorandum o razumevanju (Sporazum) između Tužilaštva i USPN

Usmereno ka Tužilaštvu i USPN.

Pošto je taj memorandum o razumevanju sasvim nedavno bio prilagođen, i s obzirom na to da dobra saradnja i saglasnost mogu biti postignuti i bez memoranduma, preporučuje se da tokom ove godine Tužilaštvo i USPN razmotre i usaglase dalja prilagođavanja i ažuriranja tog teksta. Ako to budu učinili pred kraj godine, to će im omogućiti da steknu iskustvo u vezi s primenom nekih oblika saradnje koje su već u izvesnoj meri obuhvatili Sporazumom ili koji predstavljaju potpunu novinu.

Tokom preispitivanja postojećeg teksta Sporazuma identifikovane su sledeće konkretne preporuke, u skladu s preporukama sadržanim u ovom dokumentu (to su prvenstveno one koje se odnose na koordinaciju, kontrolu i utvrđivanje redosleda prioriteta). Sledeće preporuke se mogu iskoristiti za promenu teksta, ali i za prethodnu optimizaciju saradnje:

Član 3: u vezi s formiranjem Stalne radne grupe

Čini se da je učestalost sastanaka isuviše mala ako stalna radna grupa treba da služi kao mehanizam za kontrolu, utvrđivanje redosleda prioriteta i rešavanje pitanja. Učešće (drugih predstavnika) treba da bude šire u skladu s preporukom o stvaranju platforme. Treba mnogo toga još organizovati da bi Stalna radna grupa bila u stanju da kontroliše i da utvrđuje prioritete, prvenstveno u smislu uspostavljanja nadzora. Ukratko rečeno, to se sve kreće u ispravnom pravcu, ali da bi Stalna radna grupa postala moćan instrument, treba je ojačati. Malo je verovatno da ona može delotvorno da obavi zadatke pomenute pod 1), 2) i 3) postojećeg teksta.

Član 3: u vezi s radnim timovima

Oni mogu biti od pomoći, posebno ako bi se ta mogućnost primenila i na sesije posvećene zajedničkoj analizi ili slične aranžmane koji bi omogućili jasnu podelu rada, tešnju saradnju, raspoloživost svih relevantnih podataka, jasno precizirane odgovornosti, neposredno učešće tužioca u slučaju potrebe itd. Kada je reč o običnim predmetima, gde npr. policija i USPN profesionalno saraduju, čini se da nema potrebe da se koriste radni timovi.

Čini se da bi rad na temelju izveštaja radnih timova, u kombinaciji s malom učestalošću sastanaka stalne radne grupe, bio prilično statičan vid usmeravanja rada na predmetima i analiza. Ako postoji potreba za rukovođenjem u određenim predmetima, onda bi učešće javnog tužioca trebalo da bude neposredno, interaktivno i često.

Član 5: u vezi s koordinacijom razmene podataka

To će predstavljati i veliko opterećenje za Tužilaštvo, ali je to korisno ako Tužilaštvo stvarno želi da drži sve pod kontrolom. Suštinski je značajno za njegov rad je da ima dovoljno zaposlenih kako bi moglo blagovremeno i delotvorno obavljati tu funkciju.

Član 6: u vezi s prosleđivanjem podataka

Nije jasno zbog čega nije utvrđeno odredbom Sporazuma da se informacije neposredno dostavljaju odgovarajućem odeljenju policije, kao i da će javni tužilac to učiniti u određenom roku. Bilo bi korisno da se više razjasne sve uloge u tom smislu. U tekstu nije – što je važno – pomenuta razmena podataka i podrška u suprotnom smeru, a podrška organa reda potrebna je USPN.

G) Oblikovanje uspešnog akcionog plana

Preporuka br. 26: Sastaviti integrisan i ostvarljiv akcioni plan

Usmereno ka svim agencijama i vladinim organizacijama koje su uključene u Nacionalni akcioni plan.

Izrada Nacionalnog akcionog plana za okvir SPN/FT već je odavno u toku. Ovaj dokument sadrži nezavisnu procenu o tome kako poboljšati međuagencijsku saradnju i u izvesnoj meri neke preporuke se preklapaju sa akcijama koje su već predložene u Nacrtu nacionalnog akcionog plana. Iako je pročitana jedan raniji nacrt tokom priprema za rad na izradi ovog izveštaja, preporuke su formulisane bez obzira na to kako bi se mogle uklopiti u taj nacrt, da li će biti u suprotnosti s već predloženim koracima ili će predstavljati njihovu dopunu. Prema tome, u idealnim okolnostima, ove preporuke se razmatraju u kontekstu izrade Nacrta nacionalnog akcionog plana i ako se o tome postigne saglasnost, one mogu biti uključene u taj plan.

Ne može se u dovoljnoj meri naglasiti da će akcioni plan dobro funkcionisati u pogledu ostvarivanja planiranih rezultata samo ako su u njemu jasno utvrđeni ciljevi i rezultati (što je konkretnije moguće),¹⁰ resursi koji su potrebni da se to postigne, odgovornosti, koordinacije, rokovi, izveštavanje o odgovornosti/statusu itd. Prema tome, opšta preporuka glasila bi da treba doneti akcioni plan koji je tako koncipiran da ne ostavlja nikakvu sumnju u pogledu navedenih aspekata i koji je jasno usredsređen na procenu napretka i pronalaženje slabih mesta i uzroka problema. Drugi činilac koji će obezbediti da bude učinjeno sve kako bi akcioni plan bio ostvarljiv jeste jasna politička volja i angažovanost, uz podršku na ministarskom nivou.

Bilo bi poželjno da se akcioni plan primenjuje kroz projekte, kojima valjano upravljaju menadžeri projekta i oni koji su zvanično zaduženi za rukovođenje grupama i koji koriste najvažnije elemente metodologije upravljanja projektima da bi osigurali uspeh. Tim projektima trebalo bi da prethode projektni planovi kojima se bliže opisuju svi pomenuti aspekti i u kojima se ukazuje na koji će način projekat doneti rezultate, s tim što se dužna pažnja posvećuje svim preduslovima. Projektnu planove treba da odobri i da resurse za njih obezbedi rukovodeća grupa u čijem će sastavu biti zvaničnici na dovoljno visokom položaju da mogu valjano da obave tu ulogu i da zvanično prihvate rezultate projekta na završetku celog procesa. Oni će takođe morati da se postaraju da se rezultati projekta budu sadržani u sektorskim politikama, metodima rada, procedurama i da imaju svoje mesto u budžetima agencija.

Završna napomena i preporuka

Preporuka br. 27: Organizovati godišnji međuagencijski skup (druženje)

Usmereno ka: USPN, MUP-u, Tužilaštvu, Poreskoj policiji, Upravi carina, BIA, VBA, Komisiji za

¹⁰ Često je korisno primeniti SMART (pametno postavljene) kriterijume da bi se formulisali ciljevi. Kada se ciljevi utvrđuju i opisuju, poželjno je da budu konkretni, merljivi, ostvarljivi, realistični i oročeni.

hartije od vrednosti i Agenciji za borbu protiv korupcije.

Kada se saraduje i kada se nastoji da se ta saradnja poboljša, lako se prenebregne potreba da se odvoji izvesno vreme da se bolje upozna osoba s kojom se saraduje ili s kojom bi trebalo da se saraduje (a i da pritom to druženje bude zabavno). Okvir SPN/FT bi mogao imati koristi ako bi se formirala „zajednica” posvećenih pojedinaca od kojih svako doprinosi zajedničkom poslu na osnovu vlastite stručnosti, položaja i motivacije. Poverenje i razumevanje, kao osnovni činioci dobre saradnje, uvek se svode na iskustvo koje je čovek stekao u radu s drugim ljudima, a mnogo je lakše bliže upoznati osobu s kojom saradujete ako se srećete i van uobičajene radne situacije. To dodatno upoznavanje ljudi u zajednici pomoći će uspostavljanju onih pravih veza i iznedriće nove ideje za saradnju.

Dobar način da se to podstakne jeste da se organizuju međuagencijski skupovi radi druženja jednom godišnje; tim susretima treba da prisustvuju svi oni koji provode veliki deo svog vremena doprinoseći okviru SPN/FT. Agencije bi, na primer, mogle da organizuju celodnevni program koji bi bio ispunjen kako informativnim elementima, tako i elementima zabave, odnosno ležernih susreta s (novim) ljudima. Informativni elementi mogli bi se organizovati u vidu interaktivnih sesija tako da svakoj od tih sesija prisustvuje ograničen broj ljudi, dok bi agencije i odeljenja prezentirali primere uspešnog (zajedničkog) operativnog rada na predmetima, inovacija, izvučenih pouka, najnovijih zbivanja itd. Pre održavanja tih skupova trebalo bi se prijaviti za njih, radi lakšeg upravljanja i koordinisanja.

5. Zaključci

Mnoge preporuke formulisane su u vezi s međuagencijskom saradnjom u okviru SPN/FT u Republici Srbiji. Na narednim stranicama sve te preporuke su na odgovarajući način pobrojane i navedeno je na koje se agencije odnose, tj. kome su usmerene. To su stvarni zaključci ovog tehničkog dokumenta. Ono što se tu jasno vidi jeste da postoji mnogo neiskorišćenog potencijala. Mnoge predložene mere čak neće zahtevati ni dodatne finansijske resurse, već samo ispravne napore onih koji već rade za različite agencije. Drugačije rečeno, jasno je šta treba popraviti i u velikoj meri je jasno kako je to moguće ostvariti. Sveobuhvatni nacionalni plan za koji će se čvrsto opredeliti sve agencije pomoći će da se unesu neophodne promene. Razume se, na kraju sve u suštini zavisi od onih koji su zaduženi da utvrde ciljeve, obezbede prave resurse i upravljaju promenama. Mnogi stručnjaci koji rade u okviru SPN/FT motivisani su i voljni, pa onda nema razloga da Republika Srbija ne napravi odlučan korak napred ka poboljšanju saradnje, čime bi postigla i to da u praksi ima delotvorniji okvir SPN/FT.

6. Spisak preporuka

Preporuka br. 1: **Proširiti konkretne oblike saradnje, što je prirodni katalizator buduće saradnje**

Usmereno ka svim agencijama i organima.

Preporuka br. 2: **Zajednički definisati međuagencijske proizvode i njihove procese**

Usmereno ka USPN, MUP-u, Poreskoj policiji, Republičkom javnom tužilaštvu, Upravi carina i BIA.

Preporuka br. 3: **Programirati automatsko poklapanje između baza podataka**

Usmereno ka saradnji USPN sa MUP-om, Poreskom policijom i Republičkim javnim tužilaštvom.

Preporuka br. 4: **Obezbediti da USPN ima pristup policijskim bazama podataka**

Usmereno na saradnju USPN sa MUP-om, Poreskom policijom i Republičkim javnim tužilaštvom.

Preporuka br. 5.: **Organizovati sesije posvećene zajedničkoj analizi**

Usmereno ka saradnji USPN sa MUP-om, Poreskom policijom i Republičkim javnim tužilaštvom.

Preporuka br. 6: **Postarati se za bezbednu digitalnu komunikaciju**

Usmereno ka USPN, MUP-u, Poreskoj policiji i Republičkom javnom tužilaštvu.

Preporuka br. 7: **Obezbediti više povratnih informacija koje su pritom boljeg kvaliteta**

Usmereno ka MUP-u, Republičkom javnom tužilaštvu i USPN.

Preporuka br. 8: **Imenovati finansijskoobaveštajne zvaničnike u sklopu regionalne policije**

Usmereno ka MUP-u.

Preporuka br. 9: **Namenski odrediti resurse i utvrditi agendu strateške analize**

Usmereno ka USPN, MUP-u, Republičkom javnom tužilaštvu, Poreskoj policiji, Upravi carina, BIA, VBA, Komisiji za hartije od vrednosti i Agenciji za borbu protiv korupcije.

Preporuka br. 10: **Razjasniti usmeravanje koraka koji se preduzimaju u oblasti finansijske istrage**

Usmereno ka Tužilaštvu, MUP-u, Poreskoj policiji i USPN.

Preporuka br. 11: **Odrediti smernice za traženje podrške od USPN**

Usmereno ka Tužilaštvu, MUP-u i USPN.

Preporuka br. 12: **Upravljati neoperativnim poslovima koji spadaju u delokrug USPN**

Usmereno ka USPN.

Preporuka br. 13: **Upravljati operativnim radnim zadacima USPN**

Usmereno ka USPN.

Preporuka br. 14: **Stvoriti platformu za operativnu koordinaciju i utvrđivanje redosleda prioriteta**

Usmereno ka USPN, Republičkom javnom tužilaštvu, MUP-u, Poreskoj policiji, BIA.

Preporuka br. 15: **Inkorporirati međuagencijsku saradnju u izveštavanje o odgovornosti**

Usmereno ka USPN, MUP-u, Republičkom javnom tužilaštvu, Poreskoj policiji, Upravi carina, BIA, VBA, Komisiji za hartije od vrednosti i Agenciji za borbu protiv korupcije.

Preporuka br. 16: **Organizovati obuku radi poboljšanja međuagencijske saradnje**

Usmereno ka USPN, MUP-u, Republičkom javnom tužilaštvu, Poreskoj policiji, Upravi carina, BIA, VBA, Komisiji za hartije od vrednosti i Agenciji za borbu protiv korupcije.

Preporuka br. 17: **Izraditi predlog projekta za osnivanje Centra za obuku**

Usmereno ka USPN, MUP-u, Republičkom javnom tužilaštvu, Poreskoj policiji, Upravi carina, BIA, VBA, Komisiji za hartije od vrednosti i Agenciji za borbu protiv korupcije.

Preporuka br. 18: **Učiniti da USPN postane zvanični nezavisni državni organ**

Usmereno ka USPN, Ministarstvu finansija, Vladi Srbije.

Preporuka br. 19: **Analizirati kadrovske potrebe Republičkog javnog tužilaštva i**

zapošljavati saglasno tim potrebama

Usmereno ka Republičkom javnom tužilaštvu.

Preporuka br. 20: Obezbediti odgovarajući kancelarijski prostor za USPN

Usmereno ka USPN, Ministarstvu finansija i Vladi Srbije.

Preporuka br. 21: Pripremiti Predlog projekta za novi kancelarijski prostor USPN

Usmereno ka USPN.

Preporuka br. 22: Predložiti sveobuhvatnu IT infrastrukturu pogodnu za saradnju

Usmereno ka USPN, MUP-u, Poreskoj policiji i Republičkom javnom tužilaštvu.

Preporuka br. 23: Tražiti spoljnu finansijsku podršku

Usmereno ka svim agencijama koje su uključene u ovu oblast (zavisno od mera za koje se traži finansijska podrška).

Preporuka br. 24: Ozvaničiti sporazum o saradnji

Usmereno ka USPN, MUP-u, Tužilaštvu, Poreskoj policiji, Upravi carina, BIA, VBA, Komisiji za hartije od vrednosti i Agenciji za borbu protiv korupcije.

Preporuka br. 25: Prilagoditi Memorandum o razumevanju između Tužilaštva i USPN

Usmereno ka Tužilaštvu i USPN.

Preporuka br. 26: Oblikovati integrisan i ostvarljiv akcioni plan

Usmereno ka svim agencijama i Vladinim organizacijama koje su uključene u Nacionalni akcioni plan.

Preporuka br. 27: Organizovati godišnji međuagencijski skup (druženje)

Usmereno ka USPN, MUP-u, Tužilaštvu, Poreskoj policiji, Upravi carina, BIA, VBA, Komisiji za hartije od vrednosti i Agenciji za borbu protiv korupcije.