WITH FUNDING FROM
AUSTRIAN DEVELOPMENT COOPERATION

REGIONAL ANTI-CORRUPTION INITIATIVE

REGIONALNA AKTIVNOST: IZRADA NACIONALNIH METODOLOGIJA ZA ANALIZU PROPISA NA RIZIKE OD KORUPCIJE

Metodologija za procjenu rizika od korupcije u propisima u Crnoj Gori

Autor Tilman Hoppe, ekspert za oblast antikorupcije

Stavovi iznijeti u ovom dokumentu isključivo su mišljenja autora i ne odražavaju nužno stavove Regionalne anti-korupcijske inicijative (RAI) ili njenih država članica ili Austrijske agencije za razvoj i saradnju

Sarajevo, jul 2017. godine

SADRŽAJ

1. DIO: KONTROLNA LISTA PROCJENE RIZIKA OD KORUPCIJE U PROPISIMA 3

2. DIO: OBRAZLOŽENJE REGULATORNIH RIZIKA OD KORUPCIJE 7

1 KATEGORIJA RIZIKA I: DVOSMISLENOST 7

1.1 Jezik 7

1.1.1 Riječi 8

1.1.2 Fraze 9

1.2 Pravna usklađenost 11

1.2.1 Protivrječne odredbe 11

1.2.2 Nekonzistentna terminologija 11

1.2.3 Nejasne reference 12

1.2.4 Nedostaci u propisima 12

2 KATEGORIJA RIZIKA II: PRAZNINE U POGLEDU PREVENCIJE 13

2.1 Nadležnosti 14

2.2 Ovlašćenja i resursi 17

2.3 Postupci 17

2.4 Odluke 19

2.5 Nadzor 19

2.6 Sankcije 20

2.7 Sudska kontrola 21

2.8 Zaštitne mjere specifične za određene sektore 22

PRILOG: KORUMPIRANO ZAKONODAVSTVO 23

3. DIO: PROCESNE SMJERNICE 26

1. Zakonski osnov 26
2. Predmet 26
3. Odgovorno tijelo 26
4. Postavljanje prioriteta u vezi sa analizom propisa 26
5. Vremenski raspored 27
6. Izvori 27
7. Procjena 28
8. Izvještaj 28
9. Diseminacija 30
10. Usaglašenost 30
11. Publicitet na internetu 31
12. Civilno društvo 31

1. Dio: Kontrolna lista procjene rizika od korupcije u propisima

1. Dvosmislenost	
1.1 **Jezik**	
1.1.1 Da li se u nacrtu, u svim slučajevima, koriste tačne i ispravne formulacije? (izbor riječi)	
1.1.2 Da li su rečenice i riječi povezane na način da ne dozvoljavaju dvosmislenost ili nejasnoće? (konstrukcija rečenica)	
1.2 **Pravni sklad**	
1.2.1 Da li postoje odredbe u drugim zakonima koje mogu biti u suprotnosti sa nacrtom zakona? (oprečne odredbe)	
1.2.2 Da li je u nacrtu zakona za određeni termin dato različito značenje ili koje je suprotno drugim zakonima? (nekonzistentna terminologija)	
1.2.3 Da li je pozivanje na neki drugi zakon ili primjer možda nejasno za čitaoca? (nejasne reference)	
1.2.4 Da li su autori „zaboravili" da obuhvate sve neophodne aspekte koje je neophodno regulisati? (regulatorne praznine)	
1.2.5 Da li nacrt zakona odstupa od jedinstvene strukture zakona bez ikakvog razloga? (jedinstvena struktura zakona)	
2. Sprječavanje praznina (javni zakoni)	
2.1. **Nadležnosti**	
2.1.1. Da li je u nacrtu zakona „zaboravljeno" da se definiše nadležno tijelo za sve opisane zadatke? (neidentifikovane nadležnosti)	
2.1.2. Da li je u nacrtu zakona „zaboravljeno" da se državnom organu dodijele nadležnosti neophodne za obavljanje zadataka? (neidentifikovani predmet/obuhvat)	
2.1.3. U slučaju da nacrt zakona delegira odgovorni državni organ na drugi propis ili instancu – da li postoji jasan rok i da li je jasno koji je drugi nadležni organ dužan da izvršava zadatke sve dok se ne identifikuje novi organ? (odložena identifikacija)	
2.1.4. U slučaju da nacrt zakona uvodi novi državni organ ili nove nadležnosti – da li je jasno koji drugi državni organ izvršava zadatke dok se ne uspostavi novi organ ili dok novi organ ne preuzme	

izvršavanje zadataka u praksi? (odloženo uspostavljanje ili osnivanje organa)	
2.1.5. Da li novi zakon delegira pitanje regulisanje suštinskih stavki drugom organu, koje bi zapravo trebalo uključiti u nacrt zakona? (nadležnost za dalje regulisanje)	
2.1.6. Da li nacrt zakona utvrđuje nadležnost državnog organa koja se preklapa sa nadležnostima utvrđenim drugim zakonom? (preklapanje, odnosno sukob nadležnosti)	
2.1.7. Ako je nekoliko državnih organa nadležno za sprovođenje zakona, da li su sve nadležnosti u potpunosti dodijeljene jednom od njih i da li je osigurano da nijedna od nadležnosti nije „zaboravljena"? (podjela nadležnosti)	
2.1.8. Da li se zakon odnosi na situacije u kojima bi privatni interes javnog funkcionera mogao da bude u sukobu sa njegovim/njenim službenim dužnostima (od javnog interesa) i, ako jeste, da li se primenjuju odredbe o rješavanju ovog sukoba interesa prema ovom ili drugom zakonu? (sukob interesa)	
2.2. **Nadležnost i resursi:** Važno je da javni organi imaju sve nadležnosti i resurse neophodne za izvršavanje svojih zadataka.	
2.3. **Postupci**	
2.3.1. Da li su definisani svi koraci u postupku, isključivanje mogućnosti da ih javni funkcioner proizvoljno definiše ukoliko nijesu definisani? (nedefinisani koraci)	
2.3.2. Da li je građaninu nejasno kada može da traži zaštitu svojih prava ili kada javni funkcioner mora da ispuni svoje obaveze? (neidentifikovani vremenski rokovi)	
2.3.3. Da li su definisane naknade ili su nejasno izračunate? (neidentifikovane naknade)	
2.3.4. Da li javni službenik može da maltretira građane po sopstvenom nahođenju ponavljanjem kontrola/inspekcija bez definisanih kriterijuma? (ponavljanje inspekcija)	
2.3.5. Da li zakon zahtjeva od građana da se za saglasnost obraća većem broju ili više različitih državnih organa, povećavajući mogućnosti za dobijanje olakšica u plaćanju? (više - šalterski sistem)	
2.3.6. Da li se zakon odnosi na raspodjelu ograničenih državnih resursa (poslovi, subvencije, itd.) i da li su kriterijumi i postupci u potpunosti transparentni? (konkursi za ograničene državne resurse)	

2.4. **Odluke:** Da li su u zakonu predviđena određena diskreciona prava koja prevazilaze svrsishodnost? (pretjerano velika diskreciona prava)	
2.5. **Kontrola**	
2.5.1. Da li su zakonom propisani postupci i rezultati koji obezbjeđuju transparentnost, omogućavaju građansku i medijsku kontrolu? (kontrola transparentnosti od strane civilnog društva)	
2.5.2. Da li su zakonom izbjegnute nepotrebne koncentracije nadležnosti u jednom državnom organu, sektoru ili jedinici i jednom javnom funkcioneru? (odvajanje zadataka)	
2.5.3. Da li nacrt zakona (ili drugi pozitivni propis) predviđa rotiranje službenika u oblastima visokom rizika (npr. javne nabavke)? (rotacija)	
2.6. **Sankcije:** Dostupnost svrsishodnih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija	
2.7. **Sudska kontrola:** Da li je nacrtom zakona predviđen sveobuhvatan obim i jasni modaliteti žalbenog postupka koje stoje na raspolaganju građanima a koji se odnosi na sve vrste žalbi?	
2.8. **Posebne sektorske zaštitne mjere**: Za koje rizike specifične za određeni sektor, a kojeg reguliše nacrt zakona, neko može da kaže da nijesu u potpunosti ublaženi?	
3. Dodatak: antikorupcijski zakoni – Da li postoje indicije da je zainteresovano lice nepravedno narušilo slobodnu političku konkurenciju kako bi prilagodio pravnu formulaciju u nacrtu zakona svojoj volji?	
3.1. **Nezakonite** aktivnosti	
3.1.1. Kršenje pravila vezanih za **lobiranje** interesnih grupa	
3.1.2. Kršenje odredbi vezanih za **finansiranje političkih partija** od strane lica koje profitira na osnovu zakona	
3.1.3. Procesne povrede tokom postupka izrade zakona, posebno u vezi sa **transparentnošću**	
3.1.4. **Etička** kršenja od strane zakonodavaca (kao što su odredbe za sprječavanje sukoba interesa)	
3.1.5. Slučajevi **podmićivanja**	
3.2. **Zakonske** aktivnosti (koje takođe mogu ukazati na postojanje prikrivene korupcije u toku zakonodavnog postupka)	

3.2.1.	Sumnjive **privilegije** sadržane u zakonu (za određene interesne grupe)	
3.2.2.	Velike (ali zakonite) **finansijske donacije političkih partija** od strane bilo kojih lica koja profitiraju od zakona	
3.2.3.	Vanredno (zakonske) **lobiranje** od strane interesnih grupa	
3.2.4.	Nepostojanje **transparentnosti** u zakonodavnom postupku (bez obzira što je sam postupak u okviru zakonskih ograničenja)	
3.2.5.	**Etički** izazovi (uprkos svim pravilima za postizanje usaglašenosti sa pravilima)	
3.2.6.	Očigledno pričinjavanje štete ili gubitak **javnih sredstava**	

2. Dio: Obrazloženje regulatornih rizika od korupcije

U svrhu ove Metodologije, definisani su sljedeći regulatorni rizici od korupcije:

> "Regulatorni rizici za korupciju su postojeće ili nedostajuće karakteristike zakona koji mogu doprinijeti nastanku korupcije, bez obzira da li je u zakonu predviđen rizik ili nije".

Korupcija uključuje sve oblike propisane članom 2 Zakona o sprječavanju korupcije: krivična djela (podmićivanje), trgovanje uticajem, zloupotreba službenog položaja, pronevjera, kršenje odredbi koje se odnose na sukob interesa, favorizovanje i nepropisno finansiranje političkiih partija.

U ovoj Metodologiji, jedinstveni izraz „**zakoni**“ obuhvata statute, podzakonske akte i sve druge različite pravne instrumente, ako nije drugačije naznačeno. Ovaj termin se na sveobuhvatan način odnosi na „sistem pravila koje određena zemlja ili zajednica prepoznaje kao način za regulisanje postupka svojih članova i koje može izvršiti izricanjem kazni".[1]

1 Kategorija rizika I: Dvosmislenost

Riječ „dvosmislen" označava mogućnost da se nešto može tumačiti na dva ili više načina. Dvosmislenost u propisima proizilazi ili iz loše jezičke formulacije ili pogrešne pravne tehnike. U oba slučaja, tumač zakona je u nedoumici koje je u stvari ispravno tumačenje zakona. Oni koji tumače zakon i koji su skloni korupciji, veoma lako će iskoristiti ovu mogućnost i pretvoriti je u svoju korist.

Sva uputstva za korišćenje jasnog jezika i jedinstvene pravne tehnike prilikom **izrade priručnika** ili zakona o normativnim aktima imaju samo jedan cilj, a to je izbjegavanje dvosmislenosti. Drugim riječima, obezbijediti da značenje zakona bude što je moguće jasnije tumaču zakona/čitaocu.

1.1 Jezik

Generalno gledano, postoje dvije različite vrste dvosmislenog jezika: izbor **riječi** i konstrukcija **rečenice**.[2] Konstrukcija različitih jezika posebno podrazumijeva različite rizike u pogledu detalja. Slovenski jezici (hrvatski, srpski, itd.), indo-evropski (albanski) ili romanski (rumunski) imaju različita pravila i slobodu u upotrebi članova, priloga, reda riječi u rečenici, množine i glagolskih priloga. Međutim, sledeća opšta pravila dobrog pisanja pravnih propisa odnose se na sve jezike:

- koristiti kratke rečenice (jedna misao, jedna rečenica);
- ključne poruke na samom početku;

[1] <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/law?q=law>.

[2] Radi didaktičke jednostavnosti, pojedinosti lingvističke nauke su izostavljene u ovom kontekstu; za vise detalja podgledajte, na primjer, Stefan Höfler i Alexandra Bünzli „Kontrolisanje jezika statuta i propisa za semantičku obradu“, predstavljanje <https://files.ifi.uzh.ch/hoefler/hoeflerbuenzli2010splet.pdf>; Stefan Höfler „Smjernice za izradu pravnih propisa: Koliko se razlikuju od pravila kontrolisanog jezika za tehičko pisanje?”, u Tobias Kuhn, Norbert E. Fuchs, „Kontrolisani prirodni jezik“ , Treća međunarodna radionica 2012, Berlin/Heidelberg, str. 138-151 <http://dx.doi.org/10.5167/uzh-63553>.

- samo jedna glavna rečenica i najviše jedna zavisna rečenica (ako je moguće);
- glavne ideje u glavnoj rečenici;
- više koristiti glagole i izbjegavati imenice;
- Izbjegavati pripisivanje i nizanje svojstava, posebno obimnih glagolskih pridjeva, umjesto toga koristiti odnosne rečenice;
- izbjegavati upotrebu pasiva, koristiti aktiv;
- koristiti kratke rečenice (brisati suvišne riječi - koristiti kratke riječi).

Postoji bezbroj načina na koji se jezik može učiniti nejasnim; međutim, u smislu rizika od korupcije, primjenjuju se opšta glavna načela. U tom pogledu pogledajte takođe II Dio „Pravnih i tehničkih pravila za izradu pravnih dokumenata ".

1.1.1 Riječi

Opšti i pravni izrazi mogu imati više značenja. Prema tome, za svaku riječ mora postojati ili zajedničko razumijevanje ili jasna pravna definicija.

Primjer:	*Nadležnost se utvrđuje na osnovu mjesta prebivališta građanina.*
Problem:	*Šta konkretno znači prebivalište – stvarno ili prijavljeno mjesto življenja?*
Rješenje:	*Nadležnost se utvrđuje na osnovu mjesta gdje građanin **zaista živi u** tom momentu.* *Nadležnost se utvrđuje na osnovu mjesta prebivališta građanina, što znači prijavljeno prebivalište.* *Nadležnost se utvrđuje na osnovu mjesta prebivališta građanina. Prebivalište je definisano **Zakonom X**.*

Autor teksta ne smije da koristi riječi koje nijesu u širokoj upotrebi ili koje nijesu opšte prihvaćene u datom jeziku:

- arhaizmi;
- neologizmi (novonastale riječi, kao što je „fotošopirati”);
- tuđice, strane riječi i izrazi;
- skraćenice.

U situacijama kada se ne može sprovesti ovaj savjet, treba razmisliti o definisanju riječi. Jedna riječ treba da ima samo **jedno značenje** u zakonu. Pogledati takođe br. 2.7 „Pravno – tehnička pravila za izradu propisa“.

Upotreba **jednine i množine** takođe može predstavljati osnov za dvosmislenost.

Primjer:	*Ministar utvrđuje postupak za vrste žalbi koje su navedene u ovom članu.*
Problem:	*Da li ministar mora da utvrdi različiti postupak za svaku vrstu žalbe ili jedinstveni žalbeni postupak, ili on može da izabere neko od ova dva rješenja?*

Rješenje:	*Ministar utvrđuje postupak za **svaku** vrstu žalbe koja je navedena u ovom članu.*

1.1.2 Fraze

Najčešće se dvosmislenost vezuje za konstrukciju rečenice (sintaksa) kako je opisano u dijelu koji slijedi.

Nejasno je na koji se dio rečenice riječ **odnosi** (dvosmislenost u odnosu riječi).

Primjer:	*Podnosilac zahtjeva podnosi zahtjev uz potvrdu direktora.*
Problem:	*„Podnosi nakon potvrde direktora" ili „dostavlja zahtjev zajedno sa potvrdom direktora "?*
Rješenje:	***Nakon** što direktor izda potvrdu, podnosilac zahtjeva podnosi zahtjev.*

Fraza ili riječ se odnosi na nešto što je **prethodno navedeno**, ali postoji više mogućnosti (anaforična dvosmislenost).

Primjer:	*Predstavnik agencije i podnosilac zahtjeva ugovaraju modalitete postupka; s tim u vezi, on/ona potvrđuje pisani sporazum.*
Problem:	*Ko je ovdje „on/ona"?*
Rješenje:	*Predstavnik agencije i podnosilac zahtjeva ugovaraju modalitete postupka; s tim u vezi, predstavnik agencije to potvrđuje pisanim sporazumom.*

Usljed slobode **reda riječi**, može biti nejasno koja imenična fraza u rečenici predstavlja subjekat, i šta je direktni objekat rečenice (funkcionalna dvosmislenost).

Primjer:	*Primjenjuju se posebni postupci za privredna društva kao podnosioce zahtjeva u pismenom obliku.*
Problem:	*Postupci ili podnosioci zahtjeva u pismenom obliku?*
Rješenje:	*Primjenjuju se posebni **pisani postupci** za privredna društva kao podnosioce zahtjeva.*

Odnos u prisvojnim frazama može biti nejasan, kao što je npr. „inspekcija agencije" (odnosna dvosmislenost).

Primjer:	*Postupak se otvara inspekcijom agencije.*
Problem:	*„Inspekcijom agencije" ili „inspekcijom koju sprovodi agencija "?*
Rješenje:	*Postupak se otvara inspekcijom **koju sprovodi** agencija.*

Upotreba **prošlog** ili **budućeg** vremena može biti razlog dvosmislenosti. U zakon bi se inače trebalo koristiti sadašnje vrijeme.

Primjer:	*Svaki kapetan će prije ulaska u luku morati da preda sljedeća dokumenta.*

Problem:	*Da li će ova obaveza postojati samo u budućnosti?*
Rješenje:	*Svaki kapetan prije ulaska u luku direktoru predaje sljedeća dokumenta.*

Prilozi pojašnjavaju **strukturu diskursa** rečenice. Razlika između „i" i „ili" je posebno relevantna u pogledu nabrajanja uslova („**i/ili**" dvosmislenost).

Primjer:	*Zahtjev je prihvatljiv ako:* - *podnosilac zahtjeva ima najmanje 14 godina,* - *su roditelji dali pristanak, ili* - *drugi zakonski staratelj da svoj pristanak.*
Problem:	*Ako podnosilac zahtjeva ima 14 godina, da li je neophodna dodatna saglasnost roditelja ili zakonskog staratelja?*
Rješenje:	*Zahtjev je prihvatljiv ako:* - *podnosilac zahtjeva ima najmanje 14 godina, ili* - *su roditelji dali svoju saglasnost, ili* - *roditelj ili drugi zakonski staratelj je dao svoju saglasnost.* *Zahtjev je prihvatljiv ako:* - *podnosilac zahtjeva ima najmanje 14 godina,* ***i*** - *roditelj ili drugi zakonski staratelj je dao svoju saglasnost.*

Pažnju treba posvetiti i drugim sličnim prilozima, kao što su „utoliko", „dok", „osim ako", „kao što" i „naročito". Prema **pravnoj doktrini** ovi prilozi obično označavaju odnos između apstraktnih pravila i konkretnih primjera, između proširujućih i ograničavajućih rečenica ili između nabrajanja.

Zakon ne bi trebao da spaja fraze sa „i/ili" ili „odnosno" s obzirom da su oni dvosmisleni. Zakonom bi se trebalo izričito jasno reći ako nije važno da li se uslovi ispunjavaju pojedinačno ili kumulativno.

Primjer:	*Sljedeći događaji dovode do zatvaranja privrednog subjekta: nedostatak higijene i/ili nedostatak ljekarskog uvjerenja za kuvara.*
Problem:	*Da li su oba događaja neophodna za zatvaranje privrednog subjekta?*
Rješenje:	*Sljedeći događaji,* ***pojedinačno ili kumulativno****, dovode do zatvaranja privrednog subjekta: nedostatak higijene i/ili nedostatak ljekarskog uvjerenja za kuvara .*

Opširnost nije samo pitanje lošeg stila već može i biti uzrok dvosmislenosti.

Primjeri:	*Propisi iz članova 10 i 12 se shodno primjenjuju.*
Problem:	*Koja je razlika između propisa u članovima 10 i 12 i samih članova?*
Rješenje:	*Članovi 10 i 12 se shodno primjenjuju.*

Slično opširnosti, **nestandardizirani izrazi** su takođe izvori dvosmislenosti, jer neće biti jasno u kojoj mjeri oni konstituišu prava i obaveze (izjavne rečenice kao što su opisi, objašnjenja, opravdanja, napomene ili molbe). Rečenice kojima se postiže određena svrha su takođe problematične, osim ako se ne pojavljuju u posebnom članu na samom početku teksta ili ako su neophodne za tumačenje neke odredbe.

1.2 Pravna usklađenost

Pravna usklađenost se odnosi na logičan i uredan odnos različitih odredbi istog zakona ili različih zakona. Kad god odnos nije jasan, ova dvosmislenost može predstavljati rizik od korupcije. Glavni zadatak Sekretarijata za zakonodavstvo je da provjeri da li zakoni ispunjavaju sve formalne zahtjeve. Međutim, zakonodavci takođe moraju da vode računa o ispunjenosti formalnih zahtjeva prilikom izrade zakona.

1.2.1 Protivrječne odredbe

Dvije ili više zakonskih odredbi mogu biti protivrječne. Protivrječnosti se mogu pojaviti u jednom te istom zakonu (interna protivrječnost) ili između dva zakona (eksterna protivrječnost). Eksterne protivrječnosti se mogu pojaviti u hijerarhiji propisa na istom nivou ili između različitih nivoa (uredba u odnosu na zakon, ustav ili međunarodno pravo). Teoretski posmatrano, norma većeg nivoa stavlja van snage i ima prednost u odnosu na norme nižih nivoa, ali protivrječnost može dovesti do dvosmislenosti.

Primjer:	*Član 10 Uredbe o postupku za dobijanje azila: „Kada se ispune svi zakonski uslovi za dobijanje političkog statusa izbjeglice, agencija može odobriti azil".* *Član 15 Ustava: „Političke izbjeglice imaju pravo na azil".*
Problem:	*Iz član 10 Uredbe proizilazi da agencija ima diskreciono pravo, što je u suprotnosti sa pravom koje je jasno propisano Ustavom.*
Rješenje:	*Član 10. Uredbe o postupku za dobijanje azila: Kada se ispune svi zakonski uslovi za dobijanje političkog statusa izbjeglice, agencija **mora** odobriti azil".*

1.2.2 Nekonzistentna terminologija

Terminologija ne samo da mora biti konzistentna unutar jednog zakona (vidi gore navedeni dio 4.1.1. u tekstu) već i između različitih zakona. Jedna riječ treba da ima samo jedno značenje i to ne samo u jednom zakonu već i u cjelokupnom zakonodavnog okviru jedne države. Ako to nije moguće onda treba jasno ukazati na odstupanja.

Primjer:	*Podnosilac zahtjeva je odgovoran za dostavljanje sljedećih dokumenata.*
Problem:	*Izraz „odgovoran" se koristi u krivičnom i deliktnom pravu i ukazuje na različite pravne posljedice.*
Rješenje:	*Podnosilac zahtjeva je **dužan** da dostavi sljedeća dokumenta.*

Konzistentno korišćenje terminologije je takođe važno za opšte riječi sa tačno utvrđenim značenjem u **pravnoj nauci**, kao što su:

- „može“, „će“, „mora“;
- „pretpostavlja se“ u odnosu na „smatra se“;
- „uvijek“ u odnosu na „po pravilu“.

1.2.3 Nejasne reference

Odredbe koje se odnose na druge odredbe istog ili drugih zakona moraju imati jasno i razumno značenje. Primjeri loše prakse su: „u skladu sa pozitivnim propisima“, „prema zakonu“, „na propisan način“, „shodno zakonskim odredbama“, „slijedeći pravila/postupke/rok kojeg je postavilo ministarstvo/drugi organ“, „drugi izuzeci/uslovi/akti ustanovljeni zakonom“, itd.

Primjer:	*Agencija donosi odluku u skladu sa rokovima utvrđenim zakonom.*
Problem:	*Nejasno je da li se radi o rokovima propisanim ovim ili nekim drugim (kojim) zakonom?*
Rješenje:	*Agencija donosi odluku u skladu sa rokovima utvrđenim **članom 10 Zakona o upravnom postupku**.*

1.2.4 Nedostaci u propisima

Nedostaci u propisima su definisani na sljedeći način: „Situacija u kojoj u postojećim zakonskim pravilima nema dovoljno osnova za pružanje konačnog rješenja u datom pravnom predmetu [...]. Vodi se postupak donošenja odluke, pri čemu ne postoji tačan odgovor na kojem bi se ona temeljila“.[3]

Do nedostatka može doći ako postoje suprotna pravila (za ovo alternativno rješenje vidjeti gore navedenu tačku 4.2.1 u tekstu) ili zato što je zakon sam po sebi neodređen, otvoren za različita tumačenja.

Primjer:	*Član 10 – „Poništavanje lokalnih izbora“ – Zakon o izborima: Izbori su nevažeći ako je ispunjen neki od sljedećih uslova:* *...*
Problem:	*Ne postoji nijedna odredba kojom se reguliše vršenje lokalne vlasti nakon poništavanja izbora.*
Rješenje:	*Izbori su nevažeći ako je ispunjen neki od sljedećih uslova: ...* ***Prethodno izabrana lokalna vlast nastavlja sa radom do ponavljanja izbora.***

[3] Blackwell Dictionary of Western Philosophy 2004 (Blekvel rječnik zapadne filozofije), “pravna praznina”; <http://www.blackwellreference.com/public/tocnode?id=g9781405106795_chunk_g978140510679513_ss1-19>

Vidjeti takođe br. 1.4 „Pravno - tehnička pravila za izradu propisa".

2 Kategorija rizika II: Praznine u pogledu prevencije

Praznine u pogledu prevencije predstavljaju nedostatak mehanizma u propisima kojim bi se **podsticalo sprječavanje i pojava** korupcije.

Primjer:	*Član 2 Zakona o sprječavanju sukoba interesa: U slučaju kršenja odredbi o sprječavanju sukoba interesa iz članova 1 – 9, disciplinska komisija može izreći sljedeće kazne: pisano upozorenje.*
Problem:	*Nepostojanje drugih vrsta kazni osim pisanog upozorenje, najvjerovatnije neće **odvratiti** javnog funkcionera u njegovoj namjeri da prekrši pravila.*
Rješenje:	*Član 2 Zakona o sprječavanju sukoba interesa: U slučaju kršenja odredbi o sprječavanju sukoba interesa iz članova 1 - 9, disciplinska komisija **izriče jednu** od sljedećih kazni: pisano upozorenje, **umanjenje zarade, nazadovanje** u karijeri ili **otkaz**.*

Primjer:	*Član 1 stav 2 Zakona o sprječavanju sukoba interesa: Javni funkcioner mora da se uzdrži od svake situacije koja predstavlja sukoba interesa iz stava 1.*
Problem:	*Zakon opisuje situacije koje predstavljaju sukob interesa kao tabu, a ne kao nešto što javni funkcioner i njegovi nadređeni trebaju da riješe na razuman i transparentan način. Stoga, u Zakonu čak i nema **podsticaja** za javnog funkcionera da prijavi situacije koje predstavljaju sukob interesa.*
Rješenje:	*Član 1 stav 2 Zakona o sprječavanju sukoba interesa: Javni funkcioner je dužan da **prijavi** svom nadređenom svaku situaciju koja predstavlja sukob interesa kako je opisano u stavu 1. **Sljedeća pravila se primjenjuju na upravljanje sukobom interesa**: [...]*

Naravno, **dvosmislenost** može samo da pogorša slabo uspostavljen mehanizam za prevenciju sukoba interesa. Stoga, dvosmislenost ili pravna tehnika s jedne strane, i praznine u pogledu prevencije s druge strane, su obično međusobno povezane.

Primjer:	*Član 2 Zakona o sprječavanju sukoba interesa: U slučaju kršenja odredbi o sukobu interesa iz članova 1-9, disciplinska komisija može izreći kazne propisane Zakonom: pisano upozorenje.*
Problem:	*Ako, na primjer disciplinski kodeks propisuje druge kazne, za gore navedeni Zakon bi se moglo smatrati da je dvosmislen – da li je pisano upozorenje jedina propisana kazna, ili su i druge „kazne propisane disciplinskim kodeksom"?*
Rješenje:	*Član 2 Zakona o sukobu interesa: U slučaju kršenja odredbi iz članova 1 – 9 Zakona o sprječavanju sukoba interesa, Disciplinska komisija mogu se izreći kazne propisane **članom 12 Disciplinskog kodeksa (Zakon br. 456)**.*

S druge strane, dvosmislenost i praznine u pogledu prevencije predstavljaju **zasebne** rizike od korupcije. Čak i najjasniji zakon koji nema dvosmislenih odredbi može da ne sadrži mehanizme za sprječavanje korupcije.

Primjer:	*Član 2 Zakona o sprječavanju sukoba interesa: U slučaju kršenja odredbi o sprječavanju sukoba interesa iz članova 1 – 9, Disciplinska komisija može izreći sljedeću kaznu: pisano upozorenje.*
Problem:	*Zakon uopšte nije dvosmislen; međutim, nepostojanje kazne osim pisanog upozorenja, najvjerovatnije neće **odvratiti** javnog funkcionera od kršenja pravila.*

2.1 Nadležnosti

Neidentifikovana nadležnost

Do ovog nedostatka u prevenciji često dolazi kada zakonodavci žele da prikažu aktivnosti, ali bez stvarne namjere: uspostavljen je čitav niz propisa, ali još uvijek ne postoji nadležno tijelo za implementaciju zakona. Ovaj nedostatak u prevenciji se često poklapa sa dvosmislenim pravnim jezikom ili tehnikom i samo nejasno nagovještava tijelo zaduženo za implementaciju zakona.

Primjer:	*Član 10: Za implementaciju ovog Zakona zaduženo je nadležno ministarstvo/agencija.*
Problem:	*Da li postoji drugo pravilo na osnovu kojeg je jasno utvrđeno koje ministarstvo je zaduženo za implementaciju? Da li će svi obveznici zakona/ili oni koji ga primjenjuju biti upoznati sa ovim pravilom?*
Rješenje:	*Član 10: Za implementaciju ovog Zakona zaduženo je nadležno ministarstvo/agencija, **kako je definisano u Dodatku 1 Zakona br. 401 o Vladi**.* *Član 10: **Agencija za zaštitu životne sredine** je odgovorna za implementaciju ovog Zakona. [konkretnije, time i bolje rješenje].*

Neidentifikovani predmet

Nadležnosti treba definisati na način da obuhvate sve zakonske aspekte.

Primjer:	*Član 10 Kodeksa o disciplinskoj odgovornosti: Agencija za državnu upravu je odgovorna za procesuiranje svih disciplinskih prekršaja.*
Problem:	*Ko je odgovoran za izricanje disciplinskih kazni?*
Rješenje:	*Član 10 Kodeksa o diciplinskoj odgovornosti: Agencija za državnu upravu je odgovorna za procesuiranje svih disciplinskih prekršaja i **izricanje disciplinskih kazni**.*

Odložena identifikacija

Zakonodavac može delegirati obavezu identifikacije određenom izvršnom organu; međutim, opasnost u prihvatanju ovog pristupa se ogleda u činjenici da se do identifikacije nadležnog organa za implementaciju možda nikada neće doći.

Primjer:	*Član 8 Zakona o energetici: Ministarstvo energetike Uredbom utvrđuje nadležni organ.*
Problem:	*Zbog čega zakonodavac sam ne definiše nadležni organ? U kojem roku će ministarstvo donijeti odluku? Koji su kriterijumi za donošenje same odluke?*
Rješenje:	*Član 8 Zakona o energetici:* ***Agencija za zaštitu životne sredine je nadležna za implementaciju ovog Zakona****.*

Odloženo osnivanje

Nadležni organ za implementaciju možda nije uspostavljen u vrijeme donošenja zakona, što ukazuje na rizik od kašnjenja u implementaciji zakona koji može ovu obavezu identifikacije delegirati izvršnom organu. Opasnost u prihvatanju ovog pristupa se ogleda u činjenici da do identifikacije nadležnog organa za implementaciju možda nikada neće doći.

Primjer:	*Član 8 Zakona o energetici: Agencija za zaštitu životne sredine je nadležna za implementaciju ovog Zakona.*
Problem:	*U slučaju da još uvijek ne postoji i da nije izvjesno kada će biti osnovana Agencija, koji organ je odgovoran za implementaciju do uspostavljanja Agencije?*
Rješenje:	*Član 8 Zakona o energetici: Agencija za zaštitu životne sredine je nadležna za implementaciju ovog Zakona i do njenog osnivanja, odgovorno je Ministarstvo energetike.*

Vidjeti br. 2.24-2.25 „Pravno-tehnička pravila za izradu propisa“.

Ovlašćenje za dodatne propise

Često se u zakonima ovlašćenje za bliže regulisanje postupka ili kriterijuma za donošenje odluke delegira izvršnom organu. Izvršni organ može namjerno iskoristiti ovo ovlašćenje kako bi olakšao korupciju ili nenamjerno sačinio pogrešna podzakonska akta.

Primjer:	*Član 13 Zakona o javnim nabavkama: Agencija za javne nabavke bliže reguliše tenderski postupak.*
Problem:	*Zakon ne pruža smjernice u pogledu bližeg regulisanja. Zakonodavac treba da definiše ključne parametre.*
Rješenje:	*Član 13 Zakona o javnim nabavkama: Agencija za javne nabavke* ***definiše obrasce za dostavljanje ponuda****.*

Očigledno postoji potreba za delegiranjem obaveze izrade zakona izvršnim organima. Ključne tačke zakonodavstva, u smislu rizika od korupcije, često su sadržane u takvim podzakonskim aktima, kao što su vremenski rokovi za postupke, naknade ili formalne zahtjeve za podnošenje prijava/zahtjeva. Zbog toga, procjena rizika od korupcije u propisima treba da se proširi i na podzakonska akta. Vidi takođe br. 1.2 „Pravno – tehnička pravila za izradu propisa".

Preklapanje ovlašćenja
Može postojati više organa nadležnih za sprovođenje istog zadatka. Ovo može dovesti do nepostojanja implementacije ili zloupotrebe od strane građana kroz ponavljanje (preklapanje) upravnih inspekcija. Takva regulatorna greška je rezultat dvosmislenosti (vidi gore navedeni odeljak 4.2.1).

Podijeljena nadležnost
Nekada se dešava da je nekoliko organa nadležno za različite aspekte zakona. Ovakva podijeljena nadležnost može podrazumijevati rizik nepostojanja implementacije, jer svaki organ može ukazati na odgovornost drugog organa kada su u pitanju delikatne situacije.

Na primjer, GRECO je u jednoj od svojih ocjena naveo: „Postojanje velikog broja različitih organa ima negativan uticaj u onoj mjeri u kojoj sprječava da jedan organ da preuzme djelotvornu odgovornost za postupak. Kao rezultat toga, svaki organ zavisi od drugih i čeka na njihove izveštaje ili nalaze. Na kraju, nijedan organ nema sveobuhvatnu opštu sliku [...] ". [4]

Sukob interesa
Sukob interesa obuhvata sukob između javne obaveze i privatnog interesa javnog službenika, u kome kapacitet privatnog interesa javnog službenika može na neodgovarajući način uticati na vršenje njegove službene dužnosti i obaveza.[5] Sukob interesa obično podliježe posebnom zakonodavstvu. Međutim, čak i sa takvim zakonskim propisima na snazi, sukobi interesa su uobičajeni izazov za bilo koje javno pravo.

Primjer:	*Član 12 Zakona o javnim nabavkama: Ponuđači koji su osuđivani za krivična djela i članovi porodice javnih službenika koji radi u organu koje vrši nabavku ne mogu kao ponuđači učestvovati u tenderskom postupku.*
Problem:	*Članovi porodice su samo mali dio osoba s kojima može doći do sukoba interesa. Treba razmisliti i o samim javnim službenicima, njihovim bliskim prijateljima ili drugim poslovnim partnerima.*
Rješenje:	*Član 12. Zakona o javnim nabavkama: Ponuđači koji su osuđivani za krivična djela i* ***oni koji su u sukobu interesa, kako je to definisano članom 12 Zakona o javnoj službi,*** *ne mogu kao ponuđači učestvovati u tenderskom postupku.*

[4] Treći krug ocjenjivanja, Izvještaj o ocjeni za Moldaviju, „Transparentnost finansiranja političkih stranaka" (tema II), GRECO Eval III Izvještaj (2010) 8E, Strazbur, 1. april 2011, br. 73.
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp>.

[5] OECD, „Upravljanje sukobom interesa u javnim službama – alatke", 2005, strana 13
<www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>.

2.2 Ovlašćenja i resursi

Važno je da javno tijelo ima sva ovlaštenja i resurse koji su mu neophodni za vršenje zadataka.

Primjer:	*Član 5 Zakona o državnim preduzećima: Ministarstvo ekonomije ima sljedeća ovlašćenja za vršenje nadzora nad državnim preduzećima: 1) pregled godišnjih izvještaja, 2) prisustvovanje na sastancima odbora, i 3) zahtijevati zakazivanje vanrednih sjednica odbora.*
Problem:	*Ministarstvo nema pravo da zahtijeva bilo kakve druge informacije osim onih sadržanih u godišnjim izvještajima.*
Rješenje:	*Član 5 Zakona o državnim preduzećima: Ministarstvo ekonomije ima sljedeća ovlaštenja za vršenje nadzora nad državnim preduzećima: 1) pregled godišnjih izvještaja, 2) prisustvovanje na sastancima odbora, 3) zahtijevati zakazivanje vanrednih sjednica odbora,* ***4) zahtijevati od upravnog odbora sve informacije o preduzeću, 5) vršiti posebne revizije preduzeća, i 6) imenovati ili razriješiti dužnosti članove odbora.***

2.3 Postupci

Određeni postupci se primjenjuju na sve odluke iz oblasti javnog prava. Kada god javno tijelo ima preveliko diskreciono pravo javlja se rizik od korupcije.

Nedefinisani koraci
Koraci koji se preduzimaju u svakom postupku moraju biti jasni.

Primjer:	*Član 5 Zakona o izgradnji: Agencija donosi odluku o građevinskoj dozvoli nakon obrade zahtjeva.*
Problem:	*Šta obuhvata termin „obraditi"? Da li agencija može zatražiti dodatnu dokumentaciju? Da li se agencija konsultuje sa drugim državnim tijelima? Itd.*
Rješenje:	*Član 5 Zakona o izgradnji: Agencija donosi odluku o građevinskoj dozvoli nakon obrade zahtjeva,* ***uključujući jedan ili sve sljedeće korake: [...]***

Nedefinisani vremenski okviri
Treba da postoji jasan vremenski okvir, jer inače javni službenici mogu odlagati postupak čime se građani podstiču da plaćaju za ubrzavanje postupka.

Primjer:	*Član 5 Zakona o izgradnji: Agencija donosi odluku o građevinskoj dozvoli nakon obrade zahtjeva.*
Problem:	*Postoji li maksimalan rok za navedeni postupak?*
Rješenje:	*Član 5 Zakona o izgradnji: Agencija donosi odluku o građevinskoj dozvoli nakon obrade zahtjeva,* ***u roku od najviše tri mjeseca.***

Nedefinisane naknade
Trebaju da postoje jasno utvrđene naknade.

Primjer:	*Član 5 Zakona o pasošima: Agencija izdaje pasoš po nadoknadi u rasponu od 10 € i 100 € u zavisnosti od, između ostalog, hitnosti izdavanja.*
Problem:	*Nejasno je koja visina nadoknade odgovara kom slučaju.*
Rješenje:	*Član 5. Zakona o pasošima: Agencija izdaje pasoš po nadoknadi u rasponu od 10 € i 100 €* ***u redovnom postupku, 50 € u slučaju izdavanja u roku od 3 dana i 100 € za izdavanje pasoša u roku od 24 časa.***

Ponavljanje inspekcija
Prijetnja od zloupotrebe ponavljanja inspekcija je čest alat za iznuđivanje mita od građana. S druge strane, i sami građani nekad žele da daju mito kako bi izbjegli inspekciju. Stoga je potrebno da postoji jasan niz kriterija o tome koliko često, koga i kako detaljno vršiti inspekciju pravnog ili fizičkog lica.

Primjer:	*Član 14 Zakona o porezima: Poreska uprava može vršiti redovne inspekcije.*
Problem:	*Da li je propisan maksimaIan broj inspekcija za određeni periodu? Na koji način se vrši odabir predmeta ovih inspekcija?*
Rješenje:	*Član 14 Zakona o porezima: Poreska uprava može vršiti redovne inspekcije.* ***Redovna inspekcija se može vršiti samo jednom u svake tri godine. Odabir poreskih obveznika koji su predmet inspekcije se vrši na sljedeći način: […]***

Postupci koji obuhvataju više institucija (više-šalterski sistem)
Često se dešava da građani moraju imati dodira sa nekoliko agencija i to ne samo da čini postupke glomaznim već i povećava broj rizika od korupcije.

Primjer:	*Član 9. Zakona o registrima privrednih društava: Podnosilac zahtjeva mora dostaviti dokumentaciju od sljedećih organa: registar matičnih knjiga, poreska uprava, registar kaznene evidencije i registar stečaja.*
Problem:	*Za svaki postupak postoji rizik od korupcije.*
Rješenje:	*Član 9. Zakona o registrima privrednih društava:* ***Podnosilac zahtjeva dobija cjelokupnu dokumentaciju od sljedećih organa:*** *registar matičnih knjiga, poreska uprava, registar kaznene evidencije i registar stečaja.*

Nadmetanje za ograničene državne resurse
Prilikom raspodjele resursa država se često suočava sa zahtjevima koji prevazilaze njenu ponudu. Ovo se odnosi na nabavke usluga, konkurse za popunjavanje upražnjenih radnih mjesta i subvencije. Važno je da u ovim slučajevima postoje transparentni postupci sa objektivnim kriterijima raspodjele. Izvori dati u daljem tekstu sadrže informacije o sprječavanju korupcije u konkurentskom postupku.

2.4 Odluke

Javno pravo obavezuje ili daje pravo privatnim ili javnim tijelima, stoga kriterijumi za ove obaveze i prava trebaju biti jasno formulisani kako bi se ograničilo diskreciono pravo.

Primjer:	*Član 12 Zakona o izgradnji objekata: Građevina koja nije izgrađena u skladu sa ovim Zakonom se može srušiti.*
Problem:	*Da li svako kršenje ovog Zakona, čak i mala formalnost, za sobom povlači ovaj rizik?*
Rješenje:	*Član 12 Zakona o izgradnji objekata: Građevina može biti srušena **ako nije usaglašena sa sljedećim odredbama ovog Zakona [...]***

2.5 Nadzor

Svakom javnom tijelu je potreban nadzor ili kontrola od strane tijela koje ima veća ovlaštenja, pa čak i nadzor od šire javnosti. Svako javno pravo treba obezbijediti da postoji dovoljno izvršnog, parlamentarnog nadzora ili nadzora civilnog društva. Sudski nadzor je još jedan preventivni mehanizam (vidi 5.1.7 u daljem tekstu).

Transparentnost i nadzor civilnog društva
Nadzor od strane civilnog društva je često predmet posebnih zakona, a posebno zakona o javnim konsultacijama i zakona o slobodi informacija.

Primjer:	*Član 12. Zakona o telekomunikacijama: Regulatorna agencija je tijelo nezavisno od zakona.*
Problem:	*Šta „nezavisno" znači? Zar nema nadzora od strane drugog javnog tijela? Koji je odnos prema javnosti?*
Rješenje:	*Član 12. Zakona o telekomunikacijama: Regulatorna agencija je zakonom utvrđeno tijelo nezavisno od drugih izvršnih tijela, **koje svoje izvještaje podnosi Skupštini i to kako slijedi: [...] Regulatorna agencija takođe dva puta godišnje podnosi izvještaj javnosti u kome su sadržane i sljedeće informacije: [...]. Obavezna je da sve svoje odluke objavi u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama. Njen Nadzorni savjet obuhvata predstavnike civilnog društva kako je to utvrđeno članom 8. Zakona o javnim konsultacijama.***

Razdvajanje zadataka
Ako je cjelokupno ovlašćenje za donošenje odluka koncentrisano na jednom mjestu onda nema nikakvih horizontalnih provjera među javnim službenicima.

Primjer:	*Član 12 Zakona o javnim nabavkama: Planiranje, dodjelu javnog ugovora i računovodstvo za javni ugovor treba da sprovodi isti javni službenik.*
Problem:	*Ovim se pravilom omogućava javnom službeniku da relativno lako manipuliše tenderom radi favorizovanja određene strane i skrivanja prevare u nabavkama.*
Rješenje:	*Član 12 Zakona o javnim nabavkama: Prilikom dodjele javnog ugovora, planiranje i opis uslova su u organizacionom smislu* ***odvojeni*** *kako od realizacije postupka dodjele ugovora tako i kasnije od računovodstva.*

Rotacija
Efikasan način borbe sa opasnostima od korupcije je rotacija osoblja. Ovaj alat za kadrovsko upravljanje bi se trebao više koristiti u oblastima koje su posebno osjetljive na korupciju. Da bi se to uradilo potrebno je da osoblje pristaje da u redovnim intervalima preuzme različite funkcije – period zaduženja po pravilu ne bi trebao biti veći od par godina – čak i ako to obično rezultira većim obimom posla (vrijeme potrebno da se neko upozna sa novima zadacima).

Primjer:	*Član 19 Zakona o javnim nabavkama: Planiranje, dodjelu javnog ugovora i računovodstvo za javni ugovor u svakom državnom organu sprovodi odgovarajući sektor za nabavke.*
Problem:	*Ovom pravilu nedostaje odredba o rotaciji radnih mjesta, čime se omogućava razvijanje potencijalnih koruptivnih odnosa.*
Solution:	*Član 19. Zakona o javnim nabavkama: Planiranje, dodjelu javnog ugovora i računovodstvo za javni ugovor u svakom državnom organu sprovodi odgovarajući sektor za nabavke. Osoblje u ovom sektoru se najmanje svakih pet godina rotira na novu funkciju izvan samog sektora.*

2.6 Sankcije

Sankcije mogu predstavljati problem u različitim pravcima:

- nedefinisane ili **pretjerane** sankcije mogu pomoći javnim službenicima da od građana iznude mito;
- slabe ili nepostojeće sankcije (za **građane**) mogu omogućiti korupciju od strane građana;

- Slabe ili nepostojeće sankcije (za **javne službenike**) mogu omogućiti korupciju od strane javnih službenika.

Primjer:	*Član 12. Zakona o trgovini: Produžavanje djelovanja privrednog društva koje je u suprotnosti sa uslovima iz trgovinskog registra kažnjivo je kaznom u visini do pet godišnjih prometa tog privrednog društva.*
Problem:	*Šta znači „u suprotnosti sa uslovima iz trgovinskog registra" – neko formalno kršenje uslova? Na koji se „godišnji promet" misli – postojeći, prošli ili predviđeni? Iznos kazne od pet godišnjih prometa generalno bi značio „smrt" za privredno društvo.*
Rješenje:	*Član 12. Zakona o trgovini: Produžavanje djelovanja privrednog društva koje je u suprotnosti sa uslovima iz trgovinskog registra iz člana 8 stav 1 je kažnjivo kaznom od do **0,5** godišnjih prometa **godine u kojoj je došlo do prekršaja, što se određuje sljedećim faktorima: […].***

Dobre smjernice za izradu pravnih propisa obično sadrže detaljna uputstva o tome kako izraditi kaznene odredbe.[6] Vidjeti u ovom dijelu br. 2.13-2.16 „Pravno – tehnička pravila za izradu propisa".

2.7 Sudska kontrola

Sudska kontrola (tužba za ocjenu zakonitosti odluke državnog organa) je bitna kao zaštita od samovolje izvršne vlasti. Važan je širok obim sudske kontrole, kao i jasni načini realizacije.

Primjer:	*Član 12 Zakona o izgradnji objekata: Odbijanje izdavanja građevinske dozvola podliježe iscrpnoj pravnoj provjeri.*
Problem:	*Šta ako agencija izda nezadovoljavajuću odnosno nepotpunu građevinsku dozvolu? Šta ako agencija ne preduzme nikakve radnje? Šta ako agencija izda druga rješenja kao što je rješenje o rušenju „bespravne građevine"? Šta „pravna provjera" znači i koji je konkretno sud nadležan?*
Rješenje:	*Član 12 Zakona o izgradnji objekata: Protiv kršenja **svakog prava iz ovog Zakona može se podnijeti žalba upravnom sudu.*** *Član 12. Zakona o izgradnji objekata: Protiv svih rješenja iz članova 4-9 se može podnijeti **žalba upravnom sudu***

[6] Vidjeti na primjer, „Dodatak 2" na dvije stranice dokumenta „Njemački vodič za format pravnih akata", treće izdanje, 2008. <http://hdr.bmj.de/anhang_2.html> (na njemačkom jeziku; njemačko Federalno ministarstvo pravde trenutno radi na prevodu ovog dokumenta na engleski jezik).

2.8 Zaštitne mjere specifične za određene sektore

U gore navedenim nedostacima u mehanizmima prevencije date su neke od glavnih kategorija, ali se ipak ne radi o iscrpnoj listi. Za svaki sektor postoje različita pravila i prakse. Na primjer, za nastavnika i za doktora su neki rizici korupcije isti dok su drugi različiti. Isto tako je za upravljanje javnim finansijama kao i za javne nabavke potreban veliki broj posebnih zaštitnih mjera kako bi se u ovim oblastima onemogućila korupcija. Za svaki sektor postoje izvori informacija. Za više detalja i za primjere pogledajte sljedeće reference:

- Regionalna inicijativa za borbu protiv korupcije, „Procjena podložnosti zakonskih propisa korupciji u javnim institucijama“ (2014);[7]
- UNODC, „UN-ove alatke za borbu protiv korupcije“ (treće izdanje) (2004);[8]
- UNODC, „Tehnički vodič za sprovođenje Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije“ (2009) (na engleskom i ruskom jeziku);[9]
- OSCE, „Najbolje prakse u borbi protiv korupcije“ (2004) (na engleskom i ruskom jeziku);[10]
- Transparency International, „Suočavanje sa korupcijom: elementi nacionalnog sistema integriteta“, priručnik TI-a (2000) (na engleskom jeziku);[11]
- UNODC/UNCAC, „Kontrolna lista za samoprocjenu“ (na engleskom i ruskom jeziku);[12]
- OECD, „Upravljanje sukobom interesa u državnoj službi: alati“ (2005); „Specijalizirane institucije za borbu protiv korupcije. Pregled modela” (2006) (na ruskom jeziku); „Lobisti, vlada i javno povjerenje“ (2009); „Prijava imovine za javne službenike: alat za prevenciju korupcije“ (2011) (na ruskom jeziku); „Podizanje svijesti o podmićivanju, priručnik za poresku inspekciju“ (2009), itd.; [13]
- USAID, „Priručnik za procjenu korupcije“ (2006) Dodatak 3, strana 94 – „Smjernice za dijagnostiku: kontrolne liste rizika korupcije za različite sektore” (carina, zdravlje, političke stranke, itd.);[14]
- Antikorupcijski resursni centar;[15]

[7] <http://www.rai-see.org/publications.html> (planned publication).

[8] <www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf>.

[9] <www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>.

[10] <www.osce.org/eea/13738>.

[11] <www.transparency.org/publications/sourcebook> .

[12] <www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html>.

[13] <www.oecd.org/corruption/keyoecdanti-corruptiondocuments.htm>.

[14] <http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html>.

[15] <www.u4.no/>.

- Tehnički dokument Savjeta Evrope, „Vodič kroz metodologiju procjene rizika korupcije“, autori Quentin Reed i Mark Philp za projekat PACA (decembar 2010), strana 16/Dodatak 1;[16]
- Vijeće Evrope, „Projekat borbe protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma u Republici Moldaviji” (MOLICO) – prevod nacrta „Metodologije procjene rizika korupcije u javnim institucijama“ na engleskom jeziku;”[17]
- PROVIDUS/CBSS Radna grupa za demokratske institucije, „Sprječavanje korupcije u javnoj upravi u zemljama baltičkog regiona (2008).[18]

Nisu svi posebni rizici pobrojani u gore navedenim izvorima relevantni sa regulatornog stanovišta, ali mnogi jesu.

Postoje takođe i brojni standardi za svaki konkretan sektor kao što su recimo javne nabavke:

- Antikorupcijski portal za poslovnu zajednicu;
- Alatke za detaljnu analizu javnih nabavki; [19]
- OECD, „Poboljšanje integriteta u javnim nabavkama: kontrolna lista” (2008); [20]
- Institut Chr. Michelsen, „Osnove integriteta u javnim nabavkama: Vodič” (verzija 3, 23. februar 2010. god.); [21]
- UN/Globalni dogovor, „Borba protiv korupcije u lancu snabdijevanja: Vodič za kupce i dobavljače” (juni 2010); [22]
- Transparency International, „Priručnik za suzbijanje korupcije u javnim nabavkama” (februar 2006). [23]

Nabrajanje ovakvih izvora za svaku oblast javnog prava bi ipak izašlo iz okvira ove Metodologije. Međutim, svi ti izvori se mogu koristiti za proučavanje preko različitih Internet platformi za borbu protiv korupcije.

Prilog: Korumpirano zakonodavstvo

Kategorije rizika I (dvosmislenost) i II (nedostaci u mehanizmima prevencije) odnose se na omogućavanje **budućih** slučajeva **korupcije**. Postoji, međutim, i treća kategorija koja se ne tiče omogućavanja buduće korupcije, ali je i dalje povezana sa korupcijom. Primjer:

> Industrijska grupacija daje donaciju za kampanju vladajućoj političkoj partiji. Vlada zauzvrat u zakonu o porezu usvaja izuzeće koje industrijskoj grupaciji omogućava poresku olakšicu.

[16] <www.coe.int/paca>.

[17] <www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/moneylaundering/projects/molico/AC/Output1.6/912%20MOLICO%20Nat%20%20Legisl%20_methodology%20of%20corruption%20risk%20assessment.pdf>.

[18] <http://www.mfa.gov.lv/data/file/petijumi/corruption_prevention.pdf>.

[19] <http://www.business-anti-corruption.com/tools/due-diligence-tools/public-procurement-tool.aspx>.

[20] <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementachecklist.htm>.

[21] <www.cmi.no/file/?971>.

[22] <www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/Fighting_Corruption_Supply_Chain.pdf>.

[23] <http://www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook_for_curbing_corruption_in_public_procurement>.

U ovom slučaju sama poreska olakšica ne bi predstavljala korupciju, jer ne predstavlja mito, pronevjeru ili zloupotrebu službenog položaja. Sve druge buduće poreske olakšice date na osnovu ovog zakona bi u stvari formalno bile **u potpunosti zakonite** čak i da prethodno finansiranje političke stranke jeste izvršeno u zamjenu za izuzeće od plaćanja poreza. Propis, prema tome, ne bi „doprinio korupciji" u obliku recimo budućeg mita ili pronevjere. Naprotiv, korupcija bi se u potpunosti desila prije nego što je propis stupio na snagu (podmićivanje zakonodavaca, kršenje pravila finansiranja političkih partija i pojedinaca, itd.). Dakle, (osim kategorija rizika I i II) ovaj slučaj korumpiranog zakonodavstva:

- ne bi predstavljao rizik za bilo kakvu **buduću** pojavu;
- bi samo slijedio koruptivnu radnju iz **prošlosti**.

Drugim riječima, takvi „korumpirani zakoni" predstavljaju štetu koju je učinila korupcija a ne samu korupciju. Upravo zbog pomenute štete procjena rizika od korupcije se ne bi trebala slijepo ograničiti samo na takve slučajeve već bi trebala ukazati na bilo kakve naznake takvih slučajeva. **Pokazatelji** takvog korumpiranog zakonodavstva mogu se posebno naći u oblastima pobrojanim u daljim oblastima.

- Nezakonite aktivnosti:
    - kršenje pravila **lobiranja** od strane interesnih grupa (Zakon o lobiranju);
    - kršenje popisa o **finansiranju političkih partija** i pojedinaca od strane bilo koga ko profitira od zakona (Zakon o finansiranju političkih partija);
    - povreda procesnih pravila tokom zakonodavnog procesa, a naročito **transparentnosti** (Zakon o zakonodavnom postupku);
    - povreda **etike** od strane zakonodavca, kao što je povreda odredbi o sukobu interesa (Zakon o sprječavanju korupcije);
    - slučajevi **podmićivanja** (Krivični zakon).

- Zakonite aktivnosti koje i dalje mogu ukazati na postojanje skrivene korupcije u zakonodavnom postupku:
    - sumnjive **privilegije** u zakonu za određene interesne grupe;
    - davanje velikih (ali zakonitih) donacija za **finansiranje političkih partija i pojedinaca** od bilo koga ko profitira od zakona;
    - vanredne (zakonite) aktivnosti **lobiranja** od strane interesnih grupa;
    - nedostatak **transparentnosti** zakonodavnog procesa (čak i kada je formalno unutar zakonskih okvira), kao što je skrivanje određenih finansijskih aspekata uticaja određenog nacrta;

- **etički** izazovi (uprkos usaglašenosti sa pravilima) gdje se istaknuti zakonodavci, koji imaju uloge u preduzećima koja profitiraju od zakona, suzdržavaju od glasanja, ali pitanje njihovog de facto uticaja ostaje;
- očigledne nepovoljnosti po ili gubitak **javnih sredstava**, kao što je

    - dodjeljivanje javne imovine privatnim vlasnicima ispod tržišne vrijednosti, ili
    - prekomjerno finansiranje javnih institucija sa poznatim slučajevima pronevjere ili nezakonitog bogaćenje (kao što je navedeno u izvještajima revizorskog suda, na primjer).

Bilo koji zainteresovani subjekat koji je uključen u izradi procjene rizike od korupcije u propisima (Agencija za borbu protiv korupcije, NVO, itd.) uvijek treba da traži bilo koji od pomenutih pokazatelja i u svom **izvještaju o izvršenoj procjeni** treba da nabroji sve takve pokazatelje. To sigurno neće nametnuti određene zaključke, ali može dovesti do dodatne provjere od strane tijela za implementaciju zakona ili civilnog društva i može, u slučaju nacrta zakona, poslužiti kao upozorenje članovima Skupštine. Jasno je da zainteresovani subjekat koji se bavi procjenom rizika od korupcije u propisima obično ne bi imalo niti mandat niti ovlašćenje da takve navode dalje istražuje, osim ako nema nadležnost za sprovođenje zakona.

U isto vrijeme treba imati na umu da nije svaka privilegija ili preferencijalni tretman neke interesne grupe nužno i znak korumpiranog zakonodavstvenog procesa. Svi zakoni ovog svijeta su izraz onoga što određena interesna grupa želi. Demokratski proces je izgrađen na pretpostavci da na kraju ipak preovladava određeni interes. Samo ako postoje naznake da je zakonodavni proces (formalno) korumpiran onda to tijelo koje vrši procjenu rizika od korupcije u propisima treba i da naglasi. Sve drugo bi predstavljalo mješanje u **opštu politiku**.

3. Dio: Procesne smjernice

1. Zakonski osnov

Procjena rizika od korupcije u propisima je utvrđena članovima 78 i 79 „Zakona o sprječavanju korupcije ".

2. Predmet

Procjena rizika od korupcije u propisima će se u načelu sprovoditi za sve zakone, bez obzira da li su u pitanju krovni zakoni ili podzakonska akta, nacrti ili usvojeni zakoni.

3. Odgovorno tijelo

U Crnoj Gori postoje odgovorna tijela za sprovođenje procjene rizika od korupcije u propisima:

- Agencija – kroz nezavisno praćenje nacrta ili usvojenih zakona;
- Relevantna ministarstva – na osnovu svođenja rizika od korupcije na minimum u fazi izrade propisa;
- Skupština – na osnovu kontrole postupka finalizacije zakona.

Metodologija je dostupna široj javnosti na internetu. Stoga, svaki građanin može da je iskoristi za razmatranje nacrta zakona i podnošenje prijedloga tokom trajanja javnih konsultacija. Sekretarijat za zakonodavstvo će doprinijeti izradi procjene rizika od korupcije u propisima u okviru svog mandata, kako je detaljno definisano u „Pravno-tehnička pravila za izradu propisa".

4. Postavljanje prioriteta u vezi sa analizom propisa

Agencija vrši odabir zakona na osnovu rizika, ukoliko su ispunjeni neki od sljedećih kriterijuma.

1. Opšti kriterijum:
    a. U svim državama postoje pravne oblasti koje su obično **podložne** korupciji i to su nabavke i finansiranje političkih partija, kao i drugi sektori (u zavisnosti od države) kao što su policija i pravosuđe, zdravstvo i obrazovanje;
    b. zakoni koji uključuju **mehanizme** koji su podložni korupciji, kao što je dodjeljivanje finansiranja ili dozvola i saglasnosti, ili naplata nadoknada i poreza, bez obzira da li je pravna oblast obično podložna korupciji;
    c. oblasti visokog nivoa **percipirane** ili **stvarne** korupcije na osnovu nacionalnih i/ili međunarodnih istraživanja;
    d. prioritetne oblasti za reforme iz nacionalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije.
2. Pojedinačni slučajevi:
    a. **izvještaji** medija ili civilnog društvo o problemima korupcije koji su samo olakšani zakonom ili se pojavljuju u oblasti koja se pravno uređuje;
    b. obavještenja drugih organa o problemima korupcije olakšanim zakonom koja se pojavljuju u pravnoj oblasti;

c. velike finansijske donacije političkih partija od strane interesne grupe koja je povezana sa sektorom koji se pravno uređuje (kao što su energetske kompanije koje doniraju novac vladajućim strankama prije usvajanja zakona);
d. nacrt zakona koji je predmet jako intenzivnog **lobiranja** od strane interesnih grupa;
e. zainteresovani subjekti odgovorne za nacrt zakona koji su u sukobu interesa koji se odnosi na zakon;
f. **policija i pravosudni organi** ili medijski izveštaji pružaju obavještajne podatke u vezi sa određenim zakonu kojim manipulišu osumnjičeni.

Tijelo zaduženo za odabir zakona bi trebalo barem istražiti kroz jednostavna istraživanja kako bi se utvrdilo da li je zapravo bilo kakvih pojedinačnih situacija, odnosno slučajeva. Dovoljno je reagovati na poznavanje takvih slučajeva.

Privatno pravo treba da bude podvrgnuto dokazivanju korupcije samo u odabranim slučajevima, kada god postoji regulatorni rizik od korupcije (vidi 5.2 koji slijedi), a naročito u pogledu:

- **računovodstvenih** i revizorskih pravila za kompanije (koja se mogu zloupotrijebiti kako bi se prikrile isplate za mito/podmićivanje);
- materijalna ili procesna pravila u vezi sa prenosom **imovine** (koje može biti predmet zloupotrebe za nezakonito sticanje tuđih sredstava/imovine).

Agencija u svom godišnjem planu objavljuje listu zakona koji su predmet procjene.

5. Vremenski raspored

Procjena rizika od korupcije u propisima može se sprovesti u bilo kojoj fazi zakonodavnog procesa i to u postupku:

- izrade zakona od strane ministarstava ili drugih državnih organa;
- usvajanja zakona od strane državnog organa;
- utvrđivanja prijedloga zakona od strane Vlade;
- skupštinskog usvajanja zakona;
- nakon usvajanja zakona.

6. Izvori

Izvori informacija za procjenu rizika od korupcije u propisima:

- Pravne informacije:
    - zakon/nacrt zakona;
    - obrazloženje;
    - drugi zakoni povezani sa datim zakonom;
    - sudska praksa u vezi sa predmetom primjene;
    - stručna mišljenja u vezi sa predmetom primjene;

- određene oblasti primjene zakona, kao što su nabavke, mogu koristiti međunarodne standarde i smjernice ili poređenja sa stranim primjerima kao valjan reper o tome da li zakon onemogućava korupciju.

- Funkcionalna analiza:
  - izvještaji o korupciji tijela koja se bore protiv korupcije;
  - izvještaji revizorskog suda o problematičnom gubitku javnih sredstava;
  - rezultati mehanizama za dobijanje povratnih informacija od građana (telefonska linija za prijavu korupcije, itd.);
  - medijski izvještaji;
  - istraživanja na Internetu;
  - ankete;
  - razgovori sa stručnjacima;
  - razgovori sa zainteresovanim subjektima koji primjenjuju zakon, bilo da to rade kao javni službenici ili građani.

Funkcionalna analiza za cilj ima da se uglavnom utvrde odgovori na sljedeće pitanje: Kako javni službenik i/ili građanin može u praksi zloupotrijebiti zakon i šta se može uraditi da se ova zloupotreba spriječi?

Radi se o više-manje istoj radnji koja se preduzima za bilo koju procjenu rizika od korupcije (vidi gore navedeni dio 2).

7. Procjena

Procjena podložnosti korupciji se sastoji iz sljedećih koraka.

1. korak: **istraživanje** i prikupljanje materijala (vidi prethodni dio).
2. korak: Utvrđivanje koruptivnih **rizika** u propisima (dvosmislenost i nedostaci u mehanizmu prevencije – vidi gore navedeni 2. Dio).
3. korak: Formulacija **preporuka** o načinu izbjegavanja ili ublažavanja rizika od korupcije (vidi sljedeći dio).
4. korak: Izrada i diseminacija **izvještaja** (vidi izvještaje koji slijede).
5. korak: Praćenje **usaglašenosti** sa preporukama (vidi dio 110).

8. Izvještaj

Izvještaj o procjeni se obično sastoji iz tri dijela

Ključni podaci

Ključni podaci obuhvataju zakon i njegove ciljeve. U smislu ovog dijela u izvještaju se samo može pozivati na druge dokumente kao što je obrazloženje zakona.

Analiza

Analiza koruptivnih **rizika** u propisima uglavnom se sastoji od dvije glavne kategorije: „dvosmislenost“ i „nedostaci u mehanizmima prevencije“ (vidi dio 3 i 5 u daljem tekstu). Analiza bi trebala dati kratko objašnjenje uvijek kada nije očigledno kako

greška u propisu može dovesti do korupcije. Osim toga, ukoliko postoje indikacije „korumpiranog propisa“ izvještaj treba da i na to ukaže (vidi dio 6 u daljem tekstu).

Preporuke

Preporuke trebaju da obuhvate **alternativne formulacije** zakona kako bi se pokazalo na koji se način rizik od korupcije može ublažiti. Time bi se olakšalo i prihvatanje preporuka s obzirom da bi kritika bila konstruktivne prirode. Drugim riječima, lako je kritikovati, ali nije uvijek lako dati bolji prijedlog. Međutim, svaki prijedlog treba formulisati isključivo kao primjer – procjena rizika od korupcije u propisima je ograničena na pružanje sugestija i ne zamjenjuje ovlašćenja zakonodavca.

Apstraktne preporuke kao što je „poboljšati odgovornost javnih službenika“ ili „uvrstiti odredbe o konkretnije definisanom postupku“ su nedovoljne. Ni alternativne formulacije niti bilo koji drugi dio preporuka u principu nijesu **obavezujući**. Kada bi to bio slučaj onda bi tijelo koje vrši analizu propisa na rizike od korupcije preuzelo isključivo pravo koje ima državno tijelo u pogledu izrade nacrta ili donošenja zakona. Ne možemo imati situaciju da jedno državno tijelo koje vrši provjeru (nacrta) zakona samo dominira cjelokupnim zakonodavnim procesom (što bi samo po sebi bilo rizik od korupcije). Može biti izuzetaka za podzakonske akte ukoliko je prema ustavnim načelima moguće da jedno državno tijelo ima pravni nadzor nad drugim tijelom (kao što ministarstvo lokalne samouprave ima nad zakonskim propisima koje donosi lokalna samouprava).

Uvijek treba imati na umu da rizici od korupcije ne proizilaze samo iz propisa već i iz uzroka koji su izvan propisa. Obratno, ne može se niti treba pokušati da se protiv korupcije bori samo preporukama vezanim za propise, već treba imati na umu i druge komponente koje sprječavaju korupciju (npr. njegovanje kulture etike, podsticanje javnih službenika da se pridržavaju propisa, podizanje svijesti šire javnosti, itd.).

Vremenski okvir

Treba da postoji standardizovani **vremenski okvir** za izradu izvještaja o procjeni, a posebno za nacrte zakona, tako da se zakonodavni postupak može nastaviti. Istovremeno je potrebno da postoji dovoljno vremena za izradu antikorupcijske ekpertize. Takva vremenska ograničenja trebaju odražavati resurse i vremenske okvire zakonodavnog procesa u pojedinačnim zemljama. Generalno gledano, maksimalno vrijeme od 15 dana bi trebalo biti dovoljno. Istovremeno, ponekad postoji realna potreba za donošenjem **hitnih zakonskih propisa** u roku od nekoliko dana, npr. u slučajevima prijeteće finansijske krize. U tim slučajevima detaljan izvještaj se uvijek može razraditi i dostaviti nakon usvajanja hitnog zakona. Ukoliko postoje suštinski nedostaci tada Skupština može razmotriti izmjenu usvojene „brze“ verzije zakona.

Struktura

Izvještaji su obično strukturirani na sljedeći način:

I. Naslov/tema: Naslov, maksimalno u jednom redu prikazuje opštu temu (npr. „Zakon o zdravstvenoj zaštiti: Imenovanje direktora, itd.");

II. Postupak (koji ukratko upućuje na pravnu osnovu mišljenja i razlog za njegovo donošenje - zahtjev ili postupak po službenoj dužnosti na osnovu prioriteta rizika ili sl.);

III. Izvori za donošenje mišljenja (zakoni, pravila, izvještaji i dr.);

IV. Obrazloženje (ovo poglavlje je podijeljeno u potpoglavlja, svako potpoglavlje za svaki rizik ili grupu rizika);

V. Zaključak (kratak rezime glavnih rizika od korupcije);

VI. Preporuke (numerisane radi lakšeg snalaženja i reference).

9. Diseminacija

Izvještaji o procjeni treba da budu dostupni na internetu, na veb stranici Agencije, kako bi zainteresovani subjekti imali pristup izvještajima

10. Usaglašenost

S obzirom da preporuke iz izvještaja o sprovedenoj analizi propisa na rizike od korupcije nijesu obavezujuće važno je da postoje alternativni mehanizmi za postizanje usaglašenosti.

Odgovorno tijelo

U izvještajima će biti navedeno ko je odgovoran za sprovođenje preporuka. U slučaju zakonskih propisa to bi trebala da bude Skupština, a u slučaju podzakonskih akata ili drugih propisa to bi trebalo da bude tijelo koje donosi zakone (ministarstva, opštine). Očigledno je da bilo koje tijelo koje se bavi nacrtom prije nego se on uputi Skupštini ili tijelo koje donosi zakone može i treba pokušati da u obzir uzme preporuke.

Obaveza razmatranja

Tijelo koje donosi zakone je u obavezi da razmotri preporuke. U slučaju da ne želi da ispuni preporuke, tu činjenicu treba izričito da navede i da pruži kratko obrazloženje razloga za takvu odluku.

Povratne informacije o usaglašenosti

Odgovorno tijelo bi u svim slučajevima trebalo Agenciji dati povratne informacije o stepenu usaglašenosti sa svakom od preporuka. Izvještaj o procjeni treba da sadrži standardizovan formular za davanje povratnih informacija kao prilog sa ciljem da se olakša tijelu koje donosi zakone da pruži informacije o usaglašenosti.

Agencija će utvrditi rok za davanje povratnih informacija za tijelo koje donosi zakone. U pogledu **nacrta** zakona, povratne informacije bi se trebale obezbijediti najkasnije neposredno nakon usvajanja zakona. Za **usvojene** zakone, rok bi trebao da bude mnogo duži, ali i dalje konkretno utvrđen kako bi se obezbijedilo da usvojeni zakon zaista bude i provjeren.

Pregled usaglašenosti

Agencija će izvršiti procjenu u pogledu njenog slaganja sa samoprocjenom tijela koje donosi zakone.

11. Publicitet na internetu

Agencija objavljuje sljedeću dokumentaciju koja je dostupna na internetu:

- **Metodologija**: Publicitet metodologije omogućava svima iz javne ili privatne sfere da razumiju na šta se procjena rizika od korupcije u propisima odnosi.
- **Odabir** zakona: Godišnji planovi rada Agencije sadrže spisak zakona u slučaju ako je već poznato koji zakoni će biti predmet procjene rizika od korupcije u propisima.
- Izvještaji o **procjeni**: Izvještaji omogućavaju da šira javnost zna šta obuhvataju preporuke i taj publicitet može izvršiti određeni pritisak na tijelo koje donosi zakone da ispuni preporuke.
- Izvještaj o izvršenoj **usklađenosti**: Agencija će objaviti povratne informacije u pogledu dostignutog stepena usklađenosti sa preporukama tijela koje donosi zakone

Pored toga, Agencija će uključiti u svoj godišnji izvještaj **takođe i godišnji pregled** sprovedenih procjena rizika od korupcije u propisima, uključujući statističke informacije o ostvarenom kvantitativnom učinku i – kao jedna od mogućnosti – o sprječavanju nastanka štete na osnovu izvršene procjene.

12. Civilno društvo

Agencija će konsultovati zainteresovane strane civilnog društva i stručnjake kada je to korisno za postupak procjene rizika od korupcije u propisima. Posebno će razmotriti prijedloge civilnog društva u pogledu regulatornih rizika od korupcije. Takođe, može odati priznanje uloženim naporima civilnog društva u izvještajima o izvršenim procjenama ili objavljivanjem prijedloga zainteresovanih strana iz civilnog društva.