

Procjena podložnosti zakonskih propisa korupciji

DIO 2: METODOLOGIJA

Procjena podložnosti zakonskih propisa korupciji

DIO 2: Metodologija

Izdavač:

Vijeće za regionalnu saradnju

Trg Bosne i Hercegovine 1/V,

71000 Sarajevo Bosna i Hercegovina

Tel. +387 33 561 700, Fax. +387 33 561 701

E-mail: rcc@rcc.int

website: www.rcc.int

Autor:

Tilman Hoppe

Stručnjak za borbu protiv korupcije, Dr. iur., LL.M.

Prevod:

Neslužbeni prevod

Novembar, 2014

Ovaj dokument je nastao u kooperaciji između Vijeća za regionalnu saradnju i Regionalne anti-korupcijske inicijative u okviru Strategije 2020 za Jugoistočnu Evropu

Ova publikacija je rezultat istraživanja provedenog u razdoblju od juna do augusta 2014. godine pod vodstvom Sekretarijata Regionalne anti-korupcijske inicijative. Istraživanje koristi informacije o procjeni podložnosti zakonskih propisa korupciji, koji su dostupne na internetu na engleskom, francuskom, ruskom i španjolskom jeziku, kao i dodatne štampane izvore. Autor je skicirao nekoliko poglavlja o državama (dio 1) i metodologiju (dio 2). Autor je dostavio poglavlja o državama najmanje jednom relevantnom akteru u svakoj državi (agenciji za borbu protiv korupcije ili relevantnoj organizaciji civilnog društva) za daljne doprinose. Nekoliko država je dalo svoj doprinos unutar poglavlja o državama. Poglavlja o državama iz regije su, zajedno sa metodologijom, bili predmet razmatranja na regionalnoj radionici održanoj u Crnoj Gori u septembru 2014. godine. Metodologija, koja je drugi dio publikacije je prevedena na lokalni jezik.

Kompletna publikacija na engleskom jeziku je dostupna na web stranici Regionalne anti-korupcijske inicijative.

Stavovi izraženi u ovoj publikaciji isključivo su mišljenja autora i ne odražavaju nužno stavove Vijeća za regionalnu saradnju ili njezinih učesnika, Regionalne anti-korupcijske inicijative ili njezinih država članica, niti Europske unije.

SADRŽAJ

1.	PROCJENA PODLOŽNOSTI ZAKONSKIH PROPISA KORUPCIJI.....	6
1.1.	Definicija	6
1.2.	Opseg	6
1.3.	Utvrđivanje prioriternih zakona	8
1.4.	Vremenski okvir	9
1.5.	Izvori	10
1.6.	Procjena.....	11
1.7.	Izveštaj.....	11
1.8.	Diseminacija	12
1.9.	Usaglašenost	12
1.10.	Publicitet na internetu	13
2.	OKVIR ZA PROVEDBU	14
2.1.	Regulatorna osnova	14
2.2.	Zaduženo tijelo	14
2.3.	Odgovornost za metodologiju	15
2.4.	Grupa definicija	16
2.5.	Saradnja sa drugim organima vlasti.....	16
2.6.	Obuka	16
2.7.	Prateća pitanja	16
2.7.1	Pravilna izrada pravnih propisa	17
2.7.2	Transparentan i participativan proces izrade zakona	17
2.7.3	Lobiranje	17
2.7.4	Finansiranje političkih stranaka i pojedinaca	18
2.7.5	Etika u zakonodavnom procesu	18
3.	PREGLED: KORUPTIVNI RIZICI U REGULATIVI	19
3.1.	Definicija	19
3.2.	Kako rizici nađu put do propisa	19
3.3.	Kada rizici prerastaju u konkretnu korupciju	19
4.	KATEGORIJA RIZIKA I: DVOSMISLENOST	21
4.1.	Jezik	21
4.1.1	Riječi	22
4.1.2	Fraze	22
4.2.	Pravna usklađenost	24
4.2.1	Protivrječne odredbe	24
4.2.2	Nedosljedna terminologija	25
4.2.3	Nejasne reference.....	25

4.2.4 Nedostaci u regulativi	25
5.1.2 Ovlaštenja i resursi	27
5.1.3 Procedure	27
5.1.4 Odluke	29
5.1.5 Nadzor	29
5.1.6 Sankcije	30
5.1.7 Sudska provjera (kontrola akata javnih tijela od strane sudstva).....	31
5.1.8 Specifične zaštite za pojedinačne sektore	31
5.2. Privatno pravo	32
6. PRILOG: KORUMPIRANO ZAKONODAVSTVO.....	35
7. DESET PRINCIPA EFIKASNE PROCJENE RIZIKA KORUPCIJE.....	37

DIO 2: METODOLOGIJA

Metodologija se sastoji iz četiri glavna dijela:

- stvarni proces **procjene podložnosti zakonskih propisa korupciji** (dio 1);
- **okvir** za provođenje procjene podložnosti zakonskih propisa korupciji (dio 2);
- opis koruptivnih **rizika** u regulativi (dijelovi 3-5);
- prilog o korumpiranim zakonskim propisima (dio 6).

Metodologija je upotpunjena sa „Deset principa efikasne procjene podložnosti zakonskih propisa korupciji“ (dio 7) koji mogu poslužiti kao mjerilo za praćenje na međunarodnom nivou.

Metodologija predstavlja osnovnu strukturu koja sadrži sve neophodne elemente a koja se može usvojiti ili izmijeniti kako bi zadovoljila potrebe bilo koje zemlje.

1. PROCJENA PODLOŽNOSTI ZAKONSKIH PROPISA KORUPCIJI

U ovom dijelu opisuje se proces procjene podložnosti zakonskih propisa korupciji.

1.1. Definicija

Procjena podložnosti zakonskih propisa korupciji predstavlja pregled forme i sadržaja nacrtu ili usvojenih zakonskih propisa s ciljem da se otkriju i na najmanji stepen svedu budući rizici od korupcije koju ti propisi mogu omogućiti. Različiti pojmovi se koriste za ovu radnju kao što je recimo „antikorupcijska ekspertiza“ ili „antikorupcijska procjena“. Da bi čitaocu bilo lakše u ovoj ćemo metodologiji koristiti izraz „procjena podložnosti zakonskih propisa korupciji“ koji je kratak i vizuelno se razlikuje od riječi „antikorupcija“ koja se često koristi u istoj rečenici kao i „procjena podložnosti zakonskih propisa korupciji“ ali sa potuno drugačijim značenjem.

1.2. Opseg

Procjena podložnosti korupciji treba obuhvatiti zakonske propise u **najširem mogućem obimu**. Time se ne samo omogućava otklanjanje rizika, čak i u onim oblastima koje obično nisu primarne, ali su i dalje relevantne u pogledu korupciji, već se kao opšte pravilo promovira i izrada dobrih nacrtu zakona. Širok opseg obuhvata nacrtu zakona i usvojene zakone, ali i zakone na svim regulatornim nivoima. Podzakonski akti su de facto ti kojima se često definišu

procedure, naknade i vremenski okviri i njima se konkretizuje zakonom utemeljena diskrecijska ocjena. Brojne koruptivne radnje često se ili uvijek dešavaju samo na **lokalnom nivou**. Na primjer, stambeno zbrinjavanje, socijalna zaštita i javne nabavke su oblasti koje su često u nadležnosti lokalnih vlasti. Iskustvo istovremeno pokazuje da se rizik od korupcije u regulativi povećava što više idemo ka lokalnom nivou, jer su privatni interesi lokalnih zakonodavaca u većoj mjeri izmješani sa njihovom javnom funkcijom.

Tumačenja zakona, odnosno objašnjenja sadrže ciljeve i opravdanje za bilo koji nacrt zakona. Treba imati na umu da objašnjenja mogu imati isti uticaj kao i sam propis. Sudovi se redovno pozivaju na objašnjenja kada tumače neki zakon. Nekoliko sudova na Zapadu, uključujući i ustavne sudove, prepozanju ovu tehniku¹. Stoga se procjenom podložnosti zakonskih propisa korupciji trebaju obuhvatiti i objašnjenja.

Zakoni su generalno definisani kao akti kojima se regulišu prava i/ili obaveze neodređenog broja pojedinaca i slučajeva. Time nisu obuhvaćene regulatorne odluke vlade u **pojedinačnim slučajevima** kao što su odluke o telekomunikacionim licencama ili saglasnosti za spajanje preduzeća. Dva su glavna razloga da se pojedinačni slučajevi isključe iz opsega ove metodologije:

- **procedura i sadržaj** pojedinačnih odluka se u velikoj mjeri razlikuju od procedura i sadržaja zakona; i
- pojedinačne odluke se dovode u vezu sa korupcijom jer su već **rezultat korupcije** a ne zato što omogućavaju buduću korupciju, i mogu biti rezultat podmićivanja ili sukoba interesa, ali rijetko omogućavaju buduće iznuđivanje mita kao što bi to omogućio manjkav zakon. Procjena podložnosti zakonskih propisa korupciji bi se morala fokusirati na prošlu korupciju što je prije svega zadatak tijela za provedbu zakona koja imaju resurse i procedure da iscrpe sve oblike dokaza.

Primjer:	<i>Član 31. Zakona o javnim nabavkama: javni službenici ili članovi njihove porodice ne mogu učestvovati u tenderima sektora u kojem je dati službenik zaposlen. Objašnjenje Zakona o nabavkama: članom 31. će se spriječiti javni službenici i članovi njihove porodice da manipulišu procedurama u svoju korist kada one spadaju u nadležnost javnog tijela u kojem rade.</i>
Problem:	<i>Pojam „sektora” iz člana 31. se treba razumijeti prilično široko kao područje rada (zdravlje, životna sredina, itd.) a ne kao puku nadležnost jednog „javnog tijela” (kako je to definisano u objašnjenju) što može biti mnogo uže. Kada tumače pojam „sektora”, sudovi se mogu pozvati na objašnjenje te se odlučiti za „javno tijelo” javnog službenika. Javni službenik i članovi njegove, odnosno njene porodice očigledno ne trebaju samo imati zabranu učešća na tenderima iste agencije već i nižih ili povezanih javnih tijela u sklopu istog područja rada.</i>
Rješenje:	<i>Objašnjenje Zakona o nabavkama: članom 31. će se spriječiti da javni službenici i članovi njihovih porodica manipulišu procedurama u svoju korist kada one spadaju u sektor javnog tijela za kojeg rade, pa su tako svi tenderi svih javnih tijela iz istog područja rada (zdravlje, rad, itd.) obuhvaćeni ovom zabranom.</i>

¹ Vidi, na primjer, odluku Ustavnog suda Njemačke od 30. juna 2009, br. 323. i 383.
https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/es20090630_2bve000208en.html (na engleskom jeziku);
Holger Fleischer, „Komparativni pristupi korištenju istorijata nastanka pravnog akta pri tumačenju zakona”,
Američki bilten komparativnog prava vol. 60 (2012) 401
<http://comparativelaw.metapress.com/content/lr77m72u194t8716/>.

Upravno tijelo zaduženo za procjenu podložnosti korupciji sa svojim ograničenim pristupim podacima bi nasuprot tome rizikovalo da uključene strane oslobodi odgovornosti.

1.3. Utvrđivanje prioriternih zakona

Kako utvrditi prioritete

U principu, **svi** nacrti zakona i doneseni zakoni trebaju biti predmetom procjene podložnosti korupciji. U tom slučaju ne bi bili potrebni nikakvi kriteriji za odabir zakona.

Druga, ali ne i najbolja, opcija bi bila da se pregledaju svi nacrti zakona i prioriterna grupa donesenih zakona. Treća opcija, koja se **ne preporučuje**, bila bi da se pregleda samo dio nacrti zakona i usvojenih zakona. Druga i treća opcija bi se trebale uzeti u obzir samo ukoliko nema dovoljno kapaciteta da se izvrši procjena svih zakona.

Za drugu i treću opciju, tijelo zaduženo za procjenu podložnosti korupciji treba odabrati zakone na osnovu rizika u slučaju da je ispunjen bilo koji od niže navedenih kriterija.

1) Opšti kriteriji:

- a. pravna područja koja su po pravilu **sklona** korupciji uključujući nabavke i finansiranje političkih stranaka i pojedinaca za sve zemlje, te drugi sektori (u zavisnosti od zemlje) kao što su provedba zakona, zdravstvo i obrazovanje;
- b. zakoni koji obuhvataju **mehanizme** koji su skloni korupciji, kao što je davanje finansijskih povlastica ili izdavanje licenci i dozvola ili naplata naknada i poreza, bez obzira da li se radi o pravnom području koje je inače sklono korupciji;
- c. područja sa visokim stepenom **pretpostavljene** ili **stvarne** korupcije prema nacionalnim i/ili međunarodnim istraživanjima;
- d. područja koja su u nacionalnim **akcionim planovima** za borbu protiv korupcije istaknuta kao prioriterna za reformisanje.

2) Pojedinačni slučajevi:

- a. medijski izvještaji ili izvještaji civilnog društva o problemima sa korupcijom koju omogućava zakon ili koja se dešava u određenoj pravnoj oblasti;
- b. obavještenje drugih tijela o problemima sa korupcijom koju omogućava zakon ili koja se dešava u određenoj pravnoj oblasti;
- c. davanje velikih finansijskih sredstava političkim strankama od strane interesnih grupa u vezi sa određenim pravnim područjem (kao što su energetska preduzeća koja doniraju novac vladajućim stranama prije usvajanja zakona);
- d. nacrt zakona predmetom velikog stepena lobiranja od strane interesnih grupa;
- e. strane odgovorne za nacrt zakona su u sukobu interesa u pogledu datog zakona;
- f. izvještaji tijela za provedbu zakona ili medija pružaju informacije o određenom zakonu kojeg su izmanipulisala određena lica.

Tijelo zaduženo za odabir zakona treba barem jednostavnim istraživanjem provesti istragu da se utvrdi da li je zaista bilo pojedinačnih slučajeva. Dovoljno je ako reaguje na saznanje o takvim slučajevima.

Privatni zakon bi trebao biti predmetom procjene podložnosti korupciji samo u odabranim slučajevima, odnosno kada god postoji koruptivni rizik u regulativi (vidi 5.2 u daljem tekstu), a posebno u slučaju:

- **računovodstvenih** i revizijskih pravila preduzeća (koja se mogu zloupotrijebiti da bi se sakrila plaćanja na ime mita);
- materijalnih ili proceduralnih pravila o prenosu **imovine** (koja se mogu zloupotrijebiti da se otuđe nečija sredstva).

U **planovima** utvrđivanja prioritetnih donesenih zakona za određeni period (godinu dana, tri mjeseca, itd.) treba se voditi računa da se dokumentuje sam odabir zakona za provjeru.

Ko treba utvrđivati prioritete

Ovo se pitanje postavlja ukoliko postoji jedno centralno tijelo zaduženo za procjenu podložnosti korupciji kao što je agencija za borbu protiv korupcije ili ministarstvo pravde. Sva državna tijela bi trebala imati pravo da od tog tijela zatraže procjenjivanje podložnosti korupciji nacrtu ili usvojenog zakona. Međutim, tijelo za procjenu podložnosti korupciji mora istovremeno imati diskreciono pravo prilikom utvrđivanja prioritetnih dodatnih zakona koji će odmah biti pregledani. Na taj način tijelo za procjenu podložnosti zakonskih propisa korupciji može reagovati na bilo koju sumnju da nacrt ili usvojeni zakon nosi određene koruptivne rizike čak i kada bi ministarstvo odgovorno za dati propis radije odložilo ili zaobišlo vršenje provjere kako bi izbjeglo javnu kritiku.

Kako znati da postoji nacrt zakona

Tijelo zaduženo za procjenu podložnosti korupciji ne može se samo oslanjati na nacрте zakona koju su upućeni parlamentu ili na zakone koji su najavljeni u medijima. Tijelo zaduženo za procjenu podložnosti korupciji mora da osigura da ima redovan kontakt sa ministarstvima i tijelima koja rade na izradi nacrtu zakona a u vezi sa eventualnim projektima izrade nacrtu zakona. Ovaj se kontakt posebno odnosi na ministarstvo pravde, koje je u većini zemalja centralno izvršno tijelo koje koordinira izradu prijedloga zakona. Redovni kvartalni sastanci radne grupe sa predstavnicima različitih tijela zaduženih za izradu prijedloga zakona i tijelom za procjenu podložnosti korupciji mogu biti dobro rješenje.

1.4. Vremenski okvir

Procjena podložnosti korupciji treba biti omogućena bilo kojoj fazi zakonodavnog procesa:

- proces izrade nacrtu od strane ministarstava ili drugih državnih tijela;
- usvajanje zakona od strane državnog tijela;
- usvajanje od strane vlade;
- parlamentarni proces;
- nakon usvajanja.

Tijela koja rade na izradi prijedloga zakona trebaju uzeti u obzir principe procjene podložnosti korupciji kako bi se od samog početka izbjegao svaki rizik od korupcije.

Svaka vanjska provjera inače pročinje od zakona usvojenog na nivou određenog ministarstva. Time se omogućava da se bilo koja preporuka vezana za procjenu podložnosti korupciji može uvrstiti u zakonodavni proces u ranoj fazi kada su „radovi“ još uvijek „u toku“. U slučaju postojanja određenog interesa, stručnjaci za procjenu podložnosti korupciji trebaju uzeti učešće u radnoj grupi za izradu nacrtu zakona.

Da bi se obezbjedilo da se slijede sve preporuke i da su sve izmjene do kojih je došlo tokom procesa razmatranja zakona na parlamentu ocjenjene u pogledu rizika korupcije, provjere se trebaju ponavljati tokom cijelog zakonodavnog procesa.

1.5. Izvori

Izvori informacija za procjenu podložnosti korupciji

➤ Pravne informacije:

- zakon/nacrt zakona;
- objašnjenja;
- drugi zakoni povezani sa datim zakonom;
- sudska praksa o datoj tematici;
- članci iz stručnih biltena o datoj tematici;
- određena područja zakona, kao što su nabavke, mogu koristiti međunarodne standarde i smjernice ili poređenje 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 od mehanizama za dobijanje povratnih informacija od građana (telefonska linija za prijavu korupcije, itd.);
- medijski izvještaji;
- istraživanje na Internetu;
- ankete;
- razgovori sa stručnjacima;
- razgovori sa akterima 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 dio 5 u daljem tekstu).

1.6. Procjena

Provjera u smislu procjene podložnosti korupciji sadrži sljedeće korake.

- Korak 1:** **Istraživanje** i prikupljanje materijala (vidi prethodni dio).
- Korak 2:** Utvrđivanje koruptivnih **rizika** u regulativi (mogućnost različitog tumačenja, odnosno dvosmislenost i nedostaci u mehanizmima prevencije – vidi dio 4 i 5).
- Korak 3:** Formulacija **preporuka** o tome kako izbjeći ili ublažiti rizike korupcije (vidi naredni dio).
- Korak 4:** Izrada nacрта i diseminacija **izvještaja** (vidi dijelove koji slijede).
- Korak 5:** Praćenje **usaglašenosti** sa preporukama (vidi dio 1.9).

1.7. 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 tumačenje zakonskih propisa.

Analiza

Analiza koruptivnih **rizika** u regulativi 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 obuhvatati **alternativne formulacije** zakona kako bi se pokazalo na koji se način rizik 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.

Apstraktne preporuke kao što je „poboljšati odgovornost javnih službenika“ ili „uvrstiti odredbe o konkretnije definisanoj procedure“ su nedovoljne. Ni alternativne formulacije niti bilo koji drugi dio preporuka u principu nisu **obavezujući**. Kada bi to bio slučaj onda bi tijelo koje vrši procjenu podložnosti korupciji preuzelo isključivo pravo koje ima državno tijelo u pogledu izrade nacрта ili donošenja podzakonskih akata. Ne možemo imati situaciju da jedno državno tijelo koje vrši provjeru (nacрта) zakona samo dominira cijelokupnim zakonodavnim procesom (što bi samo po sebi bilo rizik korupcije). Može biti izuzetaka za podzakonske akte ukoliko je prema ustavnim principima moguće da jedno državno tijelo ima pravni nadzor nad drugim tijelom (kao što ministarstvo lokalne uprave ima nad zakonskim propisima koje donose lokalne vlasti).

Uvijek treba imati na umu da rizici 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 postojati standardiziran **vremenski okvir** za izvještaje o procjeni, a posebno za nacрте zakona, tako da se zakonodavni proces može nastaviti. Istovremeno je potrebno da se ima dovoljno vremena za izradu antikorupcijske ekspertize. Takva vremenska ograničenja trebaju odražavati resurse i vremenske okvire zakonodavnog procesa u pojedinačnim zemljama. Generalno, maksimalno vrijeme od 15 dana bi trebalo biti dovoljno. Istovremeno, ponekad postoji realna potreba za donošenjem **hitnih zakonskih propisa** u roku od nekoliko dana, na primjer u slučajevima prijeteće finansijske krize. U tim slučajevima detaljan izvještaj se uvijek može razraditi i dostaviti nakon usvajanja hitnog zakona. Ako postoje suštinski nedostaci tada parlament može razmotriti izmjenu usvojene „brze“ verzije zakona.

1.8. Diseminacija

Izvještaj o procjeni treba biti dostupan sljedećim tijelima (ukoliko su zasebna):

- državnom tijelu koje je **zatražilo** procjenu podložnosti korupciji;
- državnom tijelu koje je zaduženo ili je bilo zaduženo za **izradu nacрта** zakona;
- **ministarstvu pravde**, tako da zna za različite procjene koje se vrše i da može osigurati dosljednu izradu pravnih propisa;
- **parlamentu** da može da pregleda preporuke i ocjeni eventualnu potrebu za djelovanjem;
- kabinetu **predsjednika**, da može da obezbijedi usklađenost.

Izvještaj o procjeni se može direktno **poslati** svim tijelima ili kao **prilog** nacrtu propisa se može učiniti obaveznim, tako da ga na ovaj način svako tijelo koje učestvuje u zakonodavnom procesu uzima o obzir čim nacrt dođe do njih.

1.9. Usaglašenost

S obzirom da preporuke iz izvještaja o procjeni podložnosti korupciji nisu obavezujuće važno je da postoje alternativni mehanizmi za postizanje usaglašenosti.

Odgovorno tijelo

Treba da postoji jasna definicija o tome ko je odgovoran za provođenje preporuka. To bi u slučaju zakonskih propisa uvijek trebao biti parlament a u slučaju podzakonskih akata tijelo koje donosi te podzakonske akte. Očigledno je da bilo koje tijelo koje se bavi nacrtom prije nego se on uputi na parlament ili tijelo koje donosi podzakonske akte može i treba pokušati da u obzir uzme preporuke.

Obaveza razmatranja

Tijelo koje donosi podzakonske akte ima obavezu da razmotri preporuke. U slučaju da ne želi

da ispuni preporuke, treba to izričito naznačiti i dati kratko obrazloženje razloga.

Povratne informacije o usaglašenosti

Odgovorno tijelo bi u svim slučajevima trebalo tijelu za procjenu podložnosti korupciji dati povratne informacije o stepenu usaglašenosti sa svakom od preporuka. Idealno je da izvještaj o procjeni sadži standardizovan formular za davanje povratnih informacija kao prilog s ciljem da se olakša tijelu koje donosi podzakonske akte da pruži informacije o usaglašenosti.

Te povratne informacije isključivo predstavljaju samoprocjenu usaglašenosti. Taj će dijalog pomoći tijelu koje procjenjuje podložnost korupciji da bolje razumije način na koji se postupa po njegovim preporukama i da razmisli o svojoj poziciji. Tijelo koje donosi podzakonske akte trebalo bi imati vremenski okvir za davanje povratnih informacija. Što se tiče **nacrta** zakona, povratne informacije bi se trebale dati ubrzo nakon usvajanja datog zakona, najkasnije. Za **usvojene** zakone vremenski okvir, naravno, mora biti velikodušniji, ali i dalje konkretno određen kako bi se obezbjedilo da usvojeni zakon zaista i bude provjeren.

Provjera usaglašenosti

Povratne informacije date tijelu koje procjenjuje podložnost korupciji isključivo predstavljaju samoprocjenu usaglašenosti. Tijelo koje donosi podzakonske akte može biti mišljenja da je provelo preporuku(e) dok drugi, uključujući tijelo za procjena podložnosti korupciji, to mogu vidjeti drugačije. Prema tome, cijelokupna provjera usaglašenosti treba nadopunjavati samoprocjenu tijela koje donosi podzakonske akte. To se može uraditi na brojne načine:

- tijelo koje **procjenjuje podložnost korupciji** treba uvijek provjeriti da li se slaže sa samoprocjenom tijela koje donosi podzakonske akte;
- organizacije **civilnog društva** mogu provjeriti usaglašenost bilo u ime tijela za procjenu podložnosti korupciji ili na sopstvenu inicijativu;
- svaki građanin (šira **javnost**) može pregledati preporuke i njihovu primjenu ako ima pristup preporukama i konačnoj verziji zakona.

Što se tiče **nacrta** zakona, dok god zakon nije usvojen, provjera usaglašenosti se treba izvršiti što je prije moguće. Na taj način tijelo koje donosi podzakonske akte i dalje može uvrstiti rezultate provjere usaglašenosti prije usvajanja samog zakona. Vremenski okvir za **usvojene** zakone će, naravno, biti velikodušniji, ali ipak i dalje treba biti konkretno utvrđen.

1.10. Publicitet na internetu

Publicitet na internetu podržava usaglašenost sa preporukama iz niže pobrojanih razloga.

- **Metodologija:** Očigledno je da publicitet metodologije omogućava svima iz javne ili privatne sfere da razumiju na šta se procjena podložnosti zakonskih propisa korupciji odnosi i da je primjene.
- **Odabir** zakona: Javnost treba da zna koji su zakoni odabrani, odnosno koji nisu odabrani za procjenu, čime će se omogućiti zainteresiranim akterima civilnog društva da se uključe u vezi bilo kog drugog zakona kojeg žele da ocijene, pored onih koje su državna tijela već ocijenila.

- Izvještaji o **procjeni**: oni omogućavaju široj javnosti da zna šta preporuke obuhvataju i taj publicitet može izvršiti određeni pritisak na tijelo koje donosi podzakonske akte da ispoštuje preporuke.
- **Povratne informacije** o usaglašenosti: Tijelo koje donosi podzakonske akte će također izvjestiti javnost ukoliko se povratne informacije o usaglašenosti objave. Tako će imati podsticaj da pruži dobre razloge za neprovođenje preporuka.
- Izvještaji o izvršenoj **provjeri** usaglašenosti: Javnost može sama procijeniti u kojoj mjeri je neusaglašenost dobro argumentovana.

U tom cilju pojedinačni **izvještaji** o procjeni podložnosti korupciji a posebno njihove preporuke trebaju biti staljeni na raspolaganje putem Interneta u svrhu uvida javnosti kao i za raspravu. Isto važi i za povratne informacije o **usaglašenosti** i izvještaje o provjeri usaglašenosti.

Osim toga, **godišnji izvještaj** o aktivnostima na procjeni podložnosti korupciji od strane zaduženog tijela pomogli bi odgovornost prema javnosti. Omogućili bi akterima civilnog društva da za procjenu podložnosti korupciji odrede bilo koji usvojeni zakon koji iz bilo kog razloga nije bio predmetom procjene podložnosti korupciji i da izvrše provjeru. Osim toga, **statističke informacije** predstavljaju korisnu alatku koja javnosti omogućava da stvori utisak o kvantitativnom učinku.

2. OKVIR ZA PROVEDBU

Za primjenu svake metodologije potrebna je određena osnova te je stoga potrebno uzeti u obzir stavke date u daljem tekstu.

2.1. Regulatorna osnova

Zakonska odredba osigurava da svi javni akteri uzmu učešće u procjeni podložnosti korupciji (uključujući i provjeru usaglašenosti). To je ujedno i odgovarajući pravni nivo da se državna tijela obavežu da odgovore na procjene koje dostavljaju akteri civilnog društva. Provedbeni pravilnik kao podzakonski akt je odgovarajući regulatorni nivo za razradu zakonske odredbe. U zavisnosti od dužine, podzakonski akt može sadržati i samu metodologiju. S druge strane, priručnik sa upustvima je vjerovatno bolja opcija, jer može biti i didaktički u smislu da sadži primjere, nešto što se u zakonu ne može uraditi.

2.2. Zaduženo tijelo

Kroz različite funkcije, zakone i faze procesa različita tijela su odgovorna za provjeru rizika korupcije.

Izrada pravnih propisa

U fazi izrade nacrtu zakona, sva tijela koja rade na pripremi nacrtu, a posebno ministarstva i druga izvršna tijela, moraju poštivati standarde izrade pravnih propisa kako bi se izbjegao rizik

korupcije. To se posebno odnosi na „dvosmislenost“ kao kategoriju rizika, jer za ovaj rizik korupcije nije potrebno nikakvo posebno znanje o mehanizmima sprječavanja korupcije.

Nacrti i usvojeni statuti i podzakonski akti

Kada u državi postoji specijalizirano tijelo za sprječavanje korupcije, to tijelo bi trebalo biti zaduženo da vrši provjeru nacrtu i usvojenih osnovnih zakona i podzakonskih akata. To tijelo bi moglo biti (izvršna) agencija ili komisija za borbu protiv korupcije ili parlamentarni odbor za pitanja korupcije. Ako ne postoji jedno takvo specijalizirano tijelo onda se čini da je ministarstvo pravde logična najbolja opcija, jer bi obično ovo ministarstvo imalo odgovarajuće znanje opšte procjene regulatornog uticaja. Specijalizirano tijelo za borbu protiv korupcije ili ministarstvo pravde može za ovaj zadatak ustanoviti savjetodavno vijeće kako bi se obezbjedila različita stručnost i specijaliziranost.

Civilno društvo

Podrazumijeva se da građani, po sopstvenoj diskreciji, mogu izvršiti pregled nacrtu zakona ili usvojenih zakona. Ima smisla, međutim, definisati njihovu ulogu u sklopu procesa, jer bi se time tijelo koje donosi podzakonske akte obavezalo da njihove preporuke razmotri i pruži povratne informacije. U idealnom slučaju bi civilno društvo bilo dio bilo kog formalnog mehanizma za procjenu podložnosti korupciji, koje bi moglo biti kao savjetodavno vijeće tijelu za borbu protiv korupcije ili parlamentarnom odboru. Ako su procjenu rizika korupcije dostavili ranije, predstavnici civilnog društva bi se lično trebali pojaviti i saslušati na javnim raspravama.

Prednost učešća civilnog društva u procjeni podložnosti korupciji je očigledna: oni nisu dio državnih tijela i zato mogu lakše zauzeti drugačiji stav. U isto vrijeme bi civilno društvo trebalo nadopuniti napore države: dobri zakonski propisi su glavna odgovornost države i državna tijela generalno imaju više pristupa informacijama potrebnim za procjenu pozadine jednog zakona.

Regionalni i lokalni nivo

Kada god država ima regionalne i/ili lokalne vlasti, odgovarajuća tijela koja pripremaju nacrtu zakona i donose podzakonske akte na regionalnom i lokalnom nivou trebaju biti odgovorna za procjenu podložnosti korupciji nacrtu zakona i usvojenih zakona.

Stručnjaci

Što se tiče kvalifikacija stručnjaka koji vrše procjenu podložnosti korupciji u državnim tijelima, jasno je da oni trebaju biti advokati (ili slično kvalificirano pravno osoblje). U suprotnom ne bi razumjeli implikacije pravne tehnike i tumačenja. Tijelo za procjenu podložnosti zakonskih propisa korupciju može angažirati grupu vanjskih stručnjaka da pomognu sa veoma specijaliziranim ili tehničkim zakonima.

2.3. Odgovornost za metodologiju

Centralno tijelo za borbu protiv korupcije treba izraditi nacrt metodologije za procjenu podložnosti zakonskih propisa korupciji. Proces izrade nacrtu treba biti participativan i savjetodavan. Treba uključivati državna tijela iz različitih sektora i sa različitih nivoa vlasti kao i predstavnike akademske zajednice i civilnog društva. To će pomoći da se obezbjedi dovoljan uticaj aktera koji su nezavisni od države. Regionalna i lokalna tijela mogu usvojiti ovu metodologiju posebnom odlukom i mogu metodologiju izmijeniti u skladu sa svojim potrebama. Međutim, metodologiju vjerovatno neće trebati prilagođavati regionalnim ili lokalnim potrebama. Civilno društvo se može uključiti u izradu nacrtu metodologije, moguće i uz podršku

međunarodnih donatora, kada državne vlasti ne ispune svoj zadatak izrade nacrtu metodologije.

2.4. Grupa definicija

Metodologija bi trebala da obezbjedi grupu definicija uključujući i definiciju pojma „korupcija“ kao i drugih pojmova: jasnost pojmova čini dokument razumljivijim. Također osigurava i da se svi korisnici metodologije razumiju. Moguće je da neki korisnici imaju ograničen koncept korupcije pri čemu pod tim misle samo na mito, dok procjena podložnosti zakonskih propisa korupciji obično obuhvata mnogo širi opseg slučajeva kao što je zloupotreba položaja, pronevjera ili kršenje pravila koja se odnose na sukob interesa. Definicije će u velikoj mjeri zavisiti od specifičnosti date zemlje kao što je, na primjer, način na koji je korupcija definisana u nacionalnom zakonodavstvu i koje tijelo je odabrano kao nadzorno tijelo.

2.5. Saradnja sa drugim organima vlasti

Tijelo za procjenu podložnosti zakonskih propisa korupciji će trebati saradivati sa drugim tijelima u pogledu dvije stvari, odnosno:

- treba da bude upoznato sa projektima izrade nacrtu zakona; i
- treba da ima pristup svim pozadinskim informacijama koje se tiču datog zakona.

Regulatorni okvir za procjenu podložnosti korupciji mora da odražava oba aspekta.

2.6. Obuka

Procjena podložnosti korupciji je koncept za koji je potrebna obuka onih koji sa njim nisu upoznati. Naročito je potrebno da tijela odgovorna za izradu nacrtu zakona na svim nivoma budu svjesna rizika korupcije koji proizilaze iz „dvosmislenosti“ i „nedostataka u mehanizmima prevencije“, a to se odnosi i na članove parlamenta i parlamentarno osoblje. U idealnoj situaciji obuka obuhvata i široku perspektivu dobre uprave i integriteta u donošenju javnih odluka kao što je to opisano u daljem tekstu.

Obuka treba biti interaktivna i na njoj se trebaju koristiti praktične vježbe. Idealno je da obuhvata simulacije provjere zakona².

2.7. Prateća pitanja

Za procjenu podložnosti zakonskih propisa korupciji potrebni su određeni preduslovi bez kojih je čak i najbolja metodologija u opasnosti da ne ostvari značajan uticaj. Potrebno je, prema tome, razmotriti stavke date u daljem tekstu.

² Za tri primjera vidi Ann Seidman, Robert Seidman i Nalin Abeysekere, „Vršenje procjene zakonskih propisa – priručnik za zakonodavce“, 2003, strana 165. na <http://iknowpolitics.org/sites/default/files/assessing20legislation20-2001.200320-20en20-20pi.pdf>.

2.7.1 Pravilna izrada pravnih propisa

Procjena podložnosti zakonskih propisa korupciji ne može zamijeniti opštu kulturu pravilne izrade pravnih propisa, ona može samo da se nadoveže na postojeću. Potrebno je da postoje usvršene smjernice o jednoobraznoj izradi pravnih propisa koje se primjenjuju kao dio opšte zakonodavne kulture ili treba da postoji opsežna obuka o izradi pravnih propisa. U dijelu 2.2. prvog poglavlja (komparativna studija) navode se međunarodni primjeri sveobuhvatnih smjernica o pravilnoj izradi pravnih propisa.

2.7.2 Transparentan i participativan proces izrade zakona

Kultura učešća civilnog društva u zakonodavnom procesu će obezbjediti da grupa različitih aktera uočava **rizike korupcije**. Transparentnost i učešće će također spriječiti da rizici korupcije dospiju u zakonske propise s obzirom da će tijela koja donose podzakonske akte biti svjesna da civilno društvo u bilo koje vrijeme može preuzeti svoju funkciju nadgledanja (*watchdog*) rizika korupcije.

I pored toga, akteri civilnog društva mogu rizike od korupcije provjeravati na sadržajan način samo ako su nacrti zakona i usvojeni zakoni objavljeni na **internetu**. Stepent transparentnosti zakona koji su upućeni parlamentu je i dalje nedovoljan i u toj je fazi često već kasno za sadržajno učešće. Prema tome, javna tijela trebaju čim prije obavjestiti javnost o **planiranoj izradi nacrta** zakona. Takvi mehanizmi javnih konsultacija trebaju biti proaktivni i javna tijela trebaju biti dužna da razmotre i **odgovore** na sugestije koje su dali akteri civilnog društva.

Transparentnost i mehanizmi javnih konsultacija trebaju biti u skladu sa međunarodnim standardima kao što su:

- Revidirani „Zakon o praksi konsultacija“³ Velike Britanije, po preporuci OECD;⁴
- Lisabonski sporazum Evropske Unije⁵ (član 10. i član 11);
- Bijela knjiga o evropskom upravljanju⁶ Evropske komisije iz 2001.

Postoji još nekoliko standarda i komparativnih publikacija o javnom učešću⁷.

2.7.3 Lobiranje

Demokratsko društvo se zasniva na pluralizmu interesa. Dakle, svi članovi društva stalno „lobiraju“ za ono što žele: građani se organizuju u udruženja i političke stranke, biraju svoje predstavnike u parlamentu, traže svoja prava od upravnih tijela, izlaze na ulice na različite skupove i drže referendume. U stvarnom životu, međutim, nemaju svi članovi civilnog društva

³ <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>; Izvještaj za Veliku Britaniju, strana 81. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropeunitedkingdom.htm>.

⁴ Izvještaj za Švedsku, strana 93. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropesweden.htm>.

⁵ Sporazum iz Lisabona kojim se dopunjuje Sporazum o Evropskoj uniji i Sporazum kojim se uspostavlja Evropska zajednica od 13. decembra 2007. godine http://ec.europa.eu/archives/lisbon_treaty/index_en.htm; <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/>.

⁶ Eszter Hartay (ECNL), „Najbolje prakse građanskog učešća na Zapadnom Balakanu i zemljama članicama EU“, 2014. www.kcsfoundation.org/repository/docs/03_03_2014_3974014_KCSF_2011_Best_practices_on_Citizen_Participation_in_WB_and_EU.pdf.

⁷ Evropski centar za neprofitno pravo, „Komparativni pregled evropskih standarda i praksi u reguliranju javnog učešća“, 2010 <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/>; Evropski institut za javno učešće (EIPP), „Javno učešće u Evropi – međunarodna perspektiva“, 2009 www.participationinstitute.org/wp-content/uploads/2009/06/pp_in_e_report_03_06.pdf.

kapacitet da ih drugi čuju. Neki akteri imaju više novca da ulože u aktivnosti lobiranja dok drugi imaju privilegovan pristup donosiocima odluka. Jednaki interesi se, dakle, takmiče sa nejednakim sredstvima za pažnju političkih zvaničnika. Regulatorni okvir za donošenje javnih odluka treba da spriječi svako pretjerano remećenje političke konkurencije od strane ljudi koji imaju novca ili privilegovan pristup javnim službenicima i lobistima. To može da znači posebnu regulativu vezanu za lobiranje ili dovoljno uvažavanje izazova u pogledu etike i transparentnosti tokom procesa lobiranja.

Zemlje članice **OECD**-a su 2010. godine usvojile „**Deset principa** transparentnosti i integriteta u lobiranju⁸. Osim toga, Evropski komitet za pravnu saradnju (CDCJ) **Vijeća Evrope** je 2013. godine naručio studiju s ciljem da se odredi izvodljivost pripreme evropskog **pravnog instrumenta** o osnovi za lobiranje⁹. Na osnovu studije, Vijeće Evrope bi pravni instrument moglo usvojiti već 2015. godine. Međunarodne **nevladine organizacije** podržavaju formulisanje međunarodnih standarda: fondacija „Sunlight“ je 2013. godine objavila „Upustvo za objelodavljanje lobiranja na međunarodnom nivou“ dok¹⁰ je „Access Info Europe“ iste godine objavila svoj stav o „Transparentnost u lobiranju preko zakona o pravu na pristup informacijama“¹¹.

2.7.4 Finansiranje političkih stranaka i pojedinaca

Finansiranje političkih stranaka i pojedinaca je vjerovatno najbrži put da se na zakonit način utiče na zakonske propise. Prema tome, neophodna je transparentnost u pogledu finansijskih donacija koje privredni subjekti preko interesnih grupa daju političkim strankama kao i određena ograničenja ovakvih donacija. Naravno, zakonski propisi o finansiranju političkih stranaka i pojedinaca treba da zabrane davanje finansijskih sredstava u zamjenu za zakonodavne usluge.

Ranije je Vijeće Evrope bilo glavno tijelo koje postavlja standarde u ovoj oblasti. Komisija ministara zemalja članica je 2003. godine usvojila „Preporuku rec(2003)4 o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja“¹². Venecijanska komisija Vijeća Evrope i OSCE/ODIHR su 2010. godine usvojili „Upustvo za regulativu za političke stranke“¹³, koje u poglavlju XII sadrže detaljne preporuke o „finansiranju političkih stranaka“.

2.7.5 Etika u zakonodavnom procesu

Etički nedolično ponašanje zakonodavaca može predstavljati veliki rizik od toga da korumpira zakonske propise. Treba da postoje opsežne krivične sankcije za podmićivanje poslanika kao i etički okvir. Međunarodne konvencije protiv korupcije pokrivaju aspekt podmićivanja a postoji i nekoliko priručnika i standarda o etici¹⁴.

⁸ <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=+250>

⁹ Preporuka Parlamentarne skupštine 2019 (2013) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19951&lang=en>.

¹⁰ <http://sunlightfoundation.com/policy/lobbying/guidelines/>

¹¹ <http://www.access-info.org/en/lobbying-transparency/526-lobbying-report>

¹² <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>.

¹³ OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija, „Upustvo za regulativu za političke stranke“, Strazbur, 25. oktobar 2010, studije br. 595/2010, CDL-AD(2010)024, poglavlje XII <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD%282010%29024-e.asp>.

¹⁴ Globalna radna grupa za parlamentarnu etiku, „Priručnik za etiku i ponašanje u parlamentu – priručnik za parlamentarce“, 2009/2010 www.gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_EN.pdf; GOPAC „Alat za vršenje procjene rizika korupcije“ – Vodič za korisnike“ http://gopacnetwork.org/Docs/AntiCorruptionAssessmentTool_EN.pdf; OPPD, „Parlamentarna etika, pitanje povjerenja“, 2011 www.agora-parl.org/node/8871.

3. PREGLED: KORUPTIVNI RIZICI U REGULATIVI

3.1. Definicija

Koruptivni rizici u regulativi se za potrebe ove metodologije definišu na sljedeći način:

„Koruptivni rizici u regulativi su postojeće ili nedostajuće odlike zakona koje mogu doprinijeti korupciji, bez obzira da li je rizik namjeran ili ne“.

Korupcija obuhvata sve oblike kao što su određene Konvencijom protiv korupcije Ujedinjenih nacija: krivična djela (podmićivanje), trgovina uticajem, zloupotreba funkcije, pronevjera, kršenje odredbi koje se tiču sukoba interesa, favoriziranje i nedozvoljeno finansiranje stranaka.

Što se tiče zakona, podzakonskih akata i svih drugih pravnih instrumenata sa različitih nivoa, u ovoj će se metodologiji koristiti jedinstven izraz „**zakoni**“, ako nije drugačije određeno. Odnosi se sveobuhvatno na „sistem pravila kojeg jedna zemlja ili zajednica prepoznaje kao pravila kojima se regulišu aktivnosti njihovih članova i koje može provesti nametanjem kazni“¹⁵.

3.2. Kako rizici nađu put do propisa

Akteri koji doprinose izradi nacrtu i usvajanju jednog zakona mogu ili **namjeravati** da za sebe i/ili druge stvore prilike za korupciju ili su **nesvjesni** rizika koje prave lošom pravnom formulacijom ili time što u potpunosti ne razumiju šta bi zakon još mogao uraditi da se spriječi korupcija. Različiti akteri imaju različite prilike, namjerno ili iz nehata, da u bilo kojoj fazi procesa izrade prijedloga zakona u njega ugrade rizik od korupcije (koruptivni rizik u regulativi). To se odnosi na:

- predlagače zakona;
- donosiocice odluka u tijelu koje prelaže zakon (ministar, zamjenik ministra, itd.);
- donosiocice odluka u vladi (ured predsjednika ili ured premijera i kabinet);
- donosiocice odluka u parlamentu;
- profesionalne lobiste ili pojedinačne građane koji svojim uticajem mogu prouzrokovati da se rizici korupcije pojave u datom propisu i to u bilo kojoj fazi.

3.3. Kada rizici prerastaju u konkretnu korupciju

Na kraju krajeva, postoje samo **dvije** kategorije koruptivnih rizika u regulativi, odnosno „dvosmislenost“ i „nedostatak mehanizama prevencije“.

Dvosmislenost može biti rezultat nejasnog jezika ili nedosljedne pravne tehnike. U oba slučaja

¹⁵ <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/law?q=law>.

nedostatak jasnosti bilo kom korisniku zakona daje priliku da **tumačenje** zakona okrene u svoju koruptivnu korist. Na primjer, javni službenik može reći da mu nejasan propis vezan za carinsku proceduru omogućava odgađanje uvoza (čime neformalna „plaćanja za ubrzavanje postupka“ postaju neophodna). U isto vrijeme, građanima se može uskratiti mogućnost dobijanja zadovoljenja na sudu: kada nije jasno šta zakon znači šanse da se dobije parnica protiv države su slabe. To je još i ozbiljnije u zemljama sa veoma korumpiranim **sudstvom**: dvosmisleni zakoni olakšavaju sudijama da traže mito. Dvosmisleni propisi dakle dozvoljavaju da se korupcija **dvostruko** naplati: kroz upravu i kroz sudstvo.

Zakon može da bude veoma jasan i bez dvosmislenosti a da pri tom i dalje ispoljava nedostatak **mehanizama prevencije**. To korisniku zakona omogućava da se upusti u korupciju uz umanjen rizik od toga da će za nju biti odgovoran. Na primjer, potpuni nedostatak sankcija za kršenje odredbi o sukobu interesa može „dozvoliti“ javnom službeniku da građevinsku dozvolu izda svojim rođacima.

I javni službenici i građani mogu iskoristiti koruptivne rizike u regulativi.

- **Javni službenici** mogu iskoristiti manjkav propis kao izgovor da traže mito; na primjer, kada je jezik zakona nejasan u smislu toga da li podnosilac zahtjeva ima pravo da dobije licencu, javni službenik može biti „velikodušan“ sa tumačenjem zakona ako je i podnosilac zahtjeva slično tako „velikodušan“.
- **Građani** mogu koristiti manjkave propise da traže povoljnosti koje zakon nije namjenjen da pruži. Kao i u ranijem primjeru, nejasan jezik zakona može tako podstaći građanina da javnom službeniku ponudi mito u zamjenu za „velikodušno“ tumačenje zakona.

Korupcija se ne dešava samo u odnosima između javnih službenika i građana, već se može desiti i u odnosima između samih javnih službenika ili samih građana.

- Korupcija **među državnim službenicima**: Javni službenik može iskoristiti manjkave propise da drugom javnom službeniku (koji dolazi iz iste političke stranke) odobri neopravdano unaprjeđenje.
- **Javna** pronevjera: Javni službenik može iskoristiti nedostatak uslova u datom propisu u pogledu potrebne dokumentacije da administrativne naknade koje su prikupljene od građana preusmjeri u svoj džep.
- Korupcija **među građanima**: Građani mogu iskoristiti manjkave propise da druge građane liše imovina u, na primjer, građanskoj parnici. Ta je praksa u nekim zemljama poznata kao „privatno ili korporativno otuđivanje imovine“¹⁶.

Nedostatak preventivnih mehanizama omogućava korupciju javnih službenika ili građana u **tri pravca**.

- Može spriječiti punu **provedbu** zakona i tako omogućiti javnim službenicima ili građanima da i dalje nastave sa svojim koruptivnim poslovima a da im pri tom zakon ne predstavlja smetnju (nedostatak mehanizama za provedbu, nedostatak sposobnosti, itd.)
- Može stvoriti dodatne prilike za korupciju na način da javnim službenicima pruži nepotrebna **ovlaštenja** koja onda mogu „prodati“ za novac (složene ili dvostruke procedure, nedostatak vremenskog okvira, itd.)
- Može ostaviti nedostatke koji mogu spriječiti da korumpirani akteri budu **smatrani**

¹⁶ Thomas Firestone, „Naoružana nepravda: zloupotreba zakona i teški kriminal u postsovjetskoj Rusiji“, 38 Denv. J. Int'l L. & Pol'y (2010) 555 <http://dijlp.org/wp-content/uploads/2011/08/Firestone.pdf>.

odgovornim (nedostatak sudske provjere, nedostatak sankcija, itd

4. KATEGORIJA RIZIKA I: DVOSMISLENOST

Riječ „dvosmislen“ označava mogućnost da se nešto razumije na više od jednog načina¹⁷. Dvosmislenost u propisima proizilazi ili iz lošeg jezika ili iz loše pravne tehnike. U oba slučaja je tumač zakona ostavljen u nedoumici koje je tumačenje zakona tačno. Korumpirani tumači zakona će ovu priliku lako iskoristiti u svoju korist.

Sva uputstva za korištenje jasnog jezika i jedinstvene pravne tehnike prilikom izrade **nacrta priručnika** ili zakona o normativnim aktima imaju jedan cilj a to je da se izbjegne dvosmislenost. Drugim riječima, da se dati zakon što je moguće bolje razjasni tumaču zakona.

4.1. Jezik

Postoje otprilike dvije različite vrste dvosmislenog jezika: izbor **riječi** i konstrukcija **rečenice**¹⁸. Struktura različitih jezika za sobom povlači različite rizike u pogledu detalja. Slovenski (hrvatski, srpski, itd.), indo-evropski (albanski) ili romanski (rumunski) jezici imaju različita pravila i slobodu u korištenju članova, priloga, redoslijeda riječi, množine i glagolskih pridjeva. Za sve jezike međutim važe sljedeća opšta pravila dobrog pisanja pravnih propisa:¹⁹

- koristiti kratke rečenice (jedna misao, jedna rečenica);
- ključne stvari na početku;
- samo jedna glavna rečenica i ne više od jedne zavisne rečenice (ako je moguće);
- glavne ideje u glavnoj rečenici;
- više koristiti glagole, izbjegavati imenice;

- izbjegavati nizanje atributa, posebno obimne glagolske pridjeve, umjesto toga koristiti odnosne rečenice;
- izbjegavati pasiv, koristiti aktiv;
- kratko izražavanje (brisati suvišne riječi – koristiti kratke riječi).

Bezbrojni su načini na koje se jezik može učiniti nejasnim, međutim, što se tiče rizika korupcije, primjenjuju se opšti glavni principi dati u daljem tekstu.

¹⁷ Sanford Schane, „Dvosmislenost i pogrešno razumijevanje u zakonu“, 26 Thomas Jefferson Law Review, 2002 167 <<http://idiom.ucsd.edu/~schane/law/ambiguity.pdf>>

¹⁸ Radi didaktičke jednostavnosti, pojedinosti lingvističke nauke su izostavljene u ovom kontekstu; za više detalja vidite, na primjer, Stefan Höfler i Alexandra Bünzli, „Kontrolisanje jezika statuta i regulative 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 tehničko 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>>

¹⁹ „Njemački vodič za formu pravnih akata“, treće izdanje, 2008 <http://hdr.bmj.de/page_b.1.html#an_62> (na njemačkom jeziku; njemačko Federalno ministarstvo pravde trenutno radi na prevodu ovog dokumenta na engleski jezik).

4.1.1 Riječi

Opšti i pravni izrazi mogu imati više od jednog značenja. Svaka riječ zato treba da predstavlja ili zajedničko razumijevanje ili jasnu pravnu definiciju.

Primjer:	<i>Nadležnost će se odrediti mjestom boravišta građanina.</i>
Problem:	<i>Šta boravište konkretno znači – stvarno ili prijavljeno mjesto življenja?</i>
Rješenje:	<i>Nadležnost će se odrediti mjestom na kojem građanin u to vrijeme zaista živi. Nadležnost će se odrediti mjestom boravišta građanina, pod čim se podrazumijeva prijavljeno prebivalište. Nadležnost će se odrediti mjestom boravišta građanina. Boravište je definisano Zakonom X.</i>

Ne trebaju se koristiti riječi koje nisu u širokoj upotrebi ili se ne razumiju ili koje generalno nisu prihvaćene u datom jeziku:

- arhaične riječi;
- neologizmi (novoskovane riječi kao što je „fotošopirati“);
- strane riječi i fraze;
- skraćenice.

U situaciji kada je teško slijediti ovaj savjet, treba se razmisliti o definisanju riječi. Jedna riječ treba u zakonu da ima samo **jedno značenje**.

Korištenje **množine i jednine** također može biti izvor dvosmislenosti.

Primjer:	<i>Ministar će utvrditi procedure za vrste žalbi koje su navedene u ovom članu.</i>
Problem:	<i>Mora li ministar utvrditi različite procedure za svaku vrstu žalbe ili jednu jedinstvenu proceduru za sve ili ministar može birati između dvije opcije?</i>
Rješenje:	<i>Ministar će utvrditi proceduru za svaku vrstu žalbe navedene u ovom članu.</i>

4.1.2 Fraze

U daljem tekstu su opisani glavni oblici dvosmislenosti koji se odnose na konstrukciju rečenice (sintaksa).

Nejasno je na koji se dio rečenice riječ **odnosi** (odnosna dvosmislenost).

Primjer:	<i>Podnosilac zahtjeva podnosi zahtjev uz potvrdu direktora.</i>
Problem:	<i>„Podnosi nakon potvrde direktora“ ili „zahtjev zajedno sa potvrdom direktora“?</i>
Rješenje:	<i>Nakon potvrde direktora, podnosilac zahtjeva podnosi zahtjev.</i>

Fraza ili riječ se odnosi na nešto što je **ranije pomenuto**, ali postoji više od jedne mogućnosti (anaforična dvosmislenost).

Primjer:	<i>Predstavnik agencije i podnositelj zahtjeva su saglasni sa načinima postupka nakon čega on, odnosno ona potvrđuje sporazum u pismenom obliku.</i>
Problem:	<i>Ko je „on odnosno ona“?</i>
Rješenje:	<i>Predstavnik agencije i podnositelj zahtjeva su saglasni sa načinima procedure nakon čega predstavnik agencije potvrđuje sporazum u pismenom obliku.</i>

Zbog slobode **redoslijeda riječi** može biti nejasno koja imenička fraza je subjekat i šta je direktni objekat rečenice (funkcionalna dvosmislenost).

Primjer:	<i>Posebne procedure se primjenjuju za privrednike kao podnosiocje zahtjeva u pismenom obliku.</i>
Problem:	<i>Procedure ili podnositelj zahtjeva u pismenom obliku?</i>
Rješenje:	<i>Posebne procedure u pismenom obliku se primjenjuju za privrednike kao podnosiocje zahtjeva.</i>

Odnos u prisvojim frazama može biti nejasan, kao što je recimo „inspekcija agencije“ (odnosna dvosmislenost).

Primjer:	<i>Postupak se otvara inspekcijom agencije.</i>
Problem:	<i>„Inspekcija agencije,“ ili „inspekcija koju vrši agencija“?</i>
Rješenje:	<i>Postupak se otvara inspekcijom koju vrši agencija.</i>

Korištenje **prošlog** ili budućeg **vremena** može biti razlogom dvosmislenosti. U zakonu bi se inače trebalo koristiti sadašnje vrijeme.

Primjer:	<i>Svaki kapetan će prije ulaska u luku direktoru morati da preda sljedeće dokumente.</i>
Problem:	<i>Da li će ova obaveza postojati samo u budućnosti?</i>
Rješenje:	<i>Svaki kapetan prije ulaska u luku direktoru predaje sljedeće dokumente.</i>

Prilozi pojašnjavaju strukturu diskursa rečenice. Razlika između „i“ i „ili“ je naročito relevantna kada je u pitanju nabrojavanje uslova (dvosmislenost „i/ili“)

Primjer:	<i>Zahtjev je prihvatljiv ako</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>podnositelj zahtjeva ima najmanje 14 godina,</i> • <i>roditelji dali pristanak, ili</i> • <i>drugi zakonski staratelj daje njegov/njen saglasnost</i>
Problem:	<i>Ako podnositelj zahtjeva ima 14 godina, da li je dodatna saglasnost roditelja ili zakonskog staratelja neophodna?</i>

Rješenje:	<p>Zahtjev je prihvatljiv ako</p> <ul style="list-style-type: none"> • podnosilac zahtjeva ima najmanje 14 godina, ili • su roditelji dali svoju saglasnost, ili • je drugi zakonski staratelj dao svoju saglasnost. <p>Zahtjev je prihvatljiv ako</p> <ul style="list-style-type: none"> • podnosilac zahtjeva ima najmanje 14 godina, i • roditelji ili drugi zakonski staratelj je dao svoju saglasnost.
------------------	--

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

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 zbirno.

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

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

Primjer:	<i>Propisi iz članova 10. i 12. primjenjuju se na odgovarajući način.</i>
Problem:	<i>Koja je razlika između propisa u članovima 10. i 12. i samih članova?</i>
Rješenje:	<i>Članovi 10. i 12. se primjenjuju na odgovarajući način.</i>

Slično opširnosti, nestandardizirani izrazi su također izvori dvosmislenosti, jer neće biti jasno u kojoj mjeri oni čine prava i obaveze (izjavne rečenice kao što su opisi, objašnjenja, opravdanja, pozadinske informacije ili molbe). Iskazi svrhe su također problematični, osim ako se ne javljaju u posebnom članu na početku teksta ili ako su neophodni za tumačenje neke odredbe.

4.2. Pravna usklađenost

Pravna usklađenost se odnosi na logičan i uredan odnos različitih odredbi istog zakona ili različitih zakona među sobom. Kada god odnos nije jasan, ova dvosmislenost može činiti rizik korupcije.

4.2.1 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 (vanjska protivrječnost). Vanjske

protivrječnosti se mogu pojaviti u hijerarhiji propisa na istom nivou ili između različitih nivoa (uredba u odnosu na statut, ustav ili međunarodno pravo). Teoretski, propis na većem nivou ima prednost u odnosu na propise sa nižih nivoa, ali protivrječnost može dovesti do dvosmislenosti.

Primjer:	Član 10. Uredbe o procedurama za azilante: „Kada se ispune svi zakonski uslovi za politički status 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 jasnim pravom iz Ustava.
Rješenje:	Član 10. Uredbe o procedurama za azilante: Kada se ispune svi zakonski uslovi za politički status izbjeglice, agencija mora odobriti azil”.

4.2.2 Nedosljedna terminologija

Terminologija ne samo da treba biti konzistentna unutar jednog zakona (vidi dio 4.1.1. ranije u tekstu) već i između različitih zakona. Jedna riječ treba imati samo **jedno značenje** i to ne samo u jednom zakonu već i u cjelokupnom zakonodavnom okviru jedne zemlje. Ako to nije moguće onda se na odstupanja treba jasno ukazati.

Primjer:	Podnosilac zahtjeva je odgovoran za dostavljanje sljedećih dokumenata.
Problem:	„Odgovoran” je izraz koji se koristi u krivičnom i odštetnom pravu i ukazuje na različite pravne posljedice.
Rješenje:	Podnosilac zahtjeva je dužan da dostavi sljedeće dokumente.

Konzistentno korištenje terminologije je također 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” naspram „po pravilu”.

4.2.3 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 važećim zakonskim propisima”, „prema zakonu”, „na propisan način”, „shodno zakonskim odredbama”, „sljedeći pravila/procedure/rok kojeg je postavilo ministarstvo/drugo tijelo”, „drugi izuzeci/uslovi/akti ustanovljeni zakonom”, itd.

Primjer:	Agencija donosi odluku u skladu sa rokom utvrđenim zzakonom.
Problem:	Nije jasno da li se radi o roku kojeg predviđa ovaj ili neki drugi (koji) zakon?.
Rješenje:	Agencija donosi odluku u skladu sa rokom utvrđenim članom 10. Zakona o upravnom postupku .

4.2.4 Nedostaci u regulativi

Nedostaci u regulativi su definisani na sljedeći način: „Situacija u kojoj u postojećim zakonskim

pravilima nema dovoljno osnove da se pruži konačno rješenje u datom pravnom slučaju [...]. Proces donošenja rješenja se vodi a da pri tom ne postoji tačan odgovor.”²⁰

Do nedostatka može doći ako postoje suprotna pravila (za ovu varijantu vidjeti 4.2.1 u prethodnom tekstu) ili zato što je zakon neodređen.

Primjer:	<i>Član 10. – „Nevaženje lokalnih izbora” – Zakon o izborima: Izbori su nevažeći ako je ispunjen bilo koji od sljedećih uslova:</i>
Problem:	<i>Nema niti jedne odredbe kojom se reguliše vršenje lokalne vlasti nakon što se izbori ponište.</i>
Rješenje:	<i>Izbori su nevažeći ako je ispunjen bilo koji od sljedećih uslova: ...</i> Prethodno izabrana lokalna vlast nastavlja sa radom do ponavljanja izbora.

Podjeljene nadležnosti

Nekada se dešava da je nekoliko tijela kompetentno za različite aspekte jednog zakona. Takve podjeljene nadležnosti mogu podrazumijevati rizik od nedostatka provedbe, posebno u delikatnim situacijama kada svako tijelo može kazati da je ono drugo razlog tome.

*Na primjer, GRECO je u jednoj svojoj ocjeni primjetio: „Postojanje velikog broja različitih tijela ima negativan uticaj u onoj mjeri u kojoj sprječava da jedno tijelo preuzme efektivnu odgovornost za proces. Kao rezultat toga svako tijelo zavisi od drugih i čeka na njihove izvještaje ili nalaze. Ishod je takav da se čini da ni jedno tijelo nema sveobuhvatnu opštu sliku [...]”.*²¹

Sukob interesa

Sukob interesa obuhvata sukob između javne dužnosti i privatnog interesa javnog službenika, u kome kapacitet privatnog interesa javnog službenika može na neodgovarajući način uticati na vršenje njegove, odnosno njene službene dužnosti i obaveza²². Sukob interesa je obično predmet posebnog zakonodavstva. Međutim, čak i sa takvim zakonskim propisima na snazi, sukobi interesa su uobičajeni izazov za bilo koje javno pravo.

Primjer:	<i>Član 12. Zakona o nabavkama: Ponuđači koji su osuđivani za krivična djela i članovi porodice javnih službenika koji radi u tijelu koje vrši nabavku ne mogu kao ponuđači učestvovati u tenderu.</i>
Problem:	<i>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.</i>
Rješenje:	<i>Član 12. Zakona o nabavkama: Ponuđači koji su osuđivani za krivična djela i oni u sukobu interesa, kako je to definisano članom 12. Zakona o javnoj službi, ne mogu kao ponuđači učestvovati u tenderu.</i>

²⁰ Blackwell-ov rječnik zapadne filozofije 2004, „pravni nedostatak”

http://www.blackwellreference.com/public/tocnode?id=q9781405106795_chunk_q978140510679513_ss1-19.

²¹ Treći krug ocjenjivanja, Izvještaj o ocjeni za Moldaviju, „Transparentnost finansiranja stranaka” (Theme II), GRECO Eval III Rep (2010) 8E, Strasbourg, 1. april 2011, na br. 73.

http://www.coe.int/t/dqhl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRond3_en.asp.

²² OECD, “Vođenje sukoba interesa u javnim službama – alatke”, 2005, strana 13
www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf.

5.1.2 Ovlaštenja i resursi

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

Primjer:	<i>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, i 3) zatražiti zakazivanje vanrednih sastanaka odbora.</i>
Problem:	<i>Ministarstvo nema pravo da zatraži bilo kakve druge informacije od onih sadržanih u godišnjim izvještajima</i>
Rješenje:	<i>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) zatražiti zakazivanje vanrednih sastanaka odbora, 4) zatražiti od upravnog odbora bilo kakvu informaciju o preduzeću, 5) vršiti posebne revizije preduzeća, i 6) imenovati ili razriješiti dužnosti članove odbora.</i>

Resursi također obuhvataju i **finansiranje**. Kada god nacrt zakona znači finansijske troškove, tijelo za procjena podložnosti zakonskih propisa korupciji treba da utvrdi da li na raspolaganju ima dovoljno sredstava, onoliko koliko je predviđeno za njegovu provedbu, jer će u suprotnom zakon ostati samo izraz dobre volje.

5.1.3 Procedure

Određene procedure se primjenjuju na sve odluke iz oblasti javnog prava. Kada god javno tijelo ima preveliko diskreciono pravo dolazi do rizika korupcije.

Nedefinisani koraci

Koraci bilo koje procedure moraju biti jasni.

Primjer:	<i>Član 5. Zakona o građenju: Agencija donosi odluku o građevinskoj dozvoli onda kada obradi zahtjev.</i>
Problem:	<i>Šta „obraditi“ obuhvata? Da li agencija može zatražiti dodatnu dokumentaciju? Da li se agencija konsultuje sa drugim državnim tijelima? Itd.</i>
Rješenje:	<i>Član 5. Zakona o građenju: Agencija donosi odluku o građevinskoj dozvoli onda kada obradi zahtjev uključujući jedan ili sve od sljedećih koraka: [...]</i>

Nedefinisan vremenski okvir

Treba da postoji jasan vremenski okvir, jer inače javni službenici mogu odgađati postupak čime se građani podstiču da plaćaju za njegovo ubrzanje.

Primjer:	<i>Član 5. Zakona o građenju: Agencija donosi odluku o građevinskoj dozvoli onda kada obradi zahtjev.</i>
Problem:	<i>Da li za taj proces postoji neko maksimalno vrijeme?</i>

Rješenje: Član 5. Zakona o građenju: Agencija donosi odluku o građevinskoj dozvoli onda kada obradi zahtjev **a u roku od najviše tri mjeseca**.

Nedefinisane naknade

Treba da postoji jasno utvrđena grupa naknada.

Primjer: Član 5. Zakona o pasošu: Agencija izdaje pasoš za naknadu od između 10 i 100 eura u zavisnosti od, između ostalog, hitnosti izdavanja.

Problem: Nije jasno koja visina naknade odgovara kom slučaju.

Rješenje: Član 5. Zakona o pasošu: Agencija izdaje pasoš za naknadu od 10 eura **u normalnom slučaju, 50 eura u slučaju izdavanja u roku od 3 dana i 100 eura za izdavanje pasoša u roku od 24 časa**.

Ponavljanje inspekcija

Prijetnja od ponavljanja inspekcija je čest alat za iznuđivanje mita od građana. S druge strane, i sami građani nekad žele da daju mito kako ne bi bilo inspekcije. Potrebno je dakle 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 postoji maksimalan broj inspekcija za određeni period? Na koji način se biraju predmeti ovih inspekcija ?

Rješenje: Član 14. Zakona o porezima: Poreska uprava može vršiti redovne inspekcije. **Redovna inspekcija se može provesti samo jednom svake tri godine. Poreski obveznici koji su predmet inspekcije odabiru se na sljedeći način: [...].**

Procedure koje obuhvataju više institucija

Često se dešava da građani moraju imati dodira sa nekoliko agencija i to ne samo da čini procedure glomaznim već i povećava broj rizika korupcije.

Primjer: Član 9. Zakona o registrima privrednih subjekata: Podnosilac zahtjeva mora dostaviti dokumentaciju od sljedećih organa: matične knjige, poreska uprava, registar krivičnih postupaka i registar stečaja.

Problem: Za svaku proceduru postoji rizik od korupcije.

Rješenje: Član 9. Zakona o registrima privrednih subjekata: **Podnosilac zahtjeva će dobiti cijelokupnu dokumentaciju od sljedećih organa:** matične knjige, poreska uprava, registar krivičnih postupaka i registar stečaja.

Nadmetanje za ograničene državne resurse

Kada raspoređuje resurse država se često suočava sa većim zahtjevima od onoga što može ponuditi. Ovo se odnosi na nabavke usluga, konkurse za popunjavanje upražnjenih radnih mjesta i subvencije. Važno je da u ovim slučajevima postoje transparentne procedure sa objektivnim kriterijima raspodjele. Izvori dati u daljem tekstu sadrže informacije o sprječavanju korupcije u konkurentnom postupku.

5.1.4 Odluke

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

Primjer:	<i>Član 12. Zakona o građenju: Građevina koja nije izgrađena u skladu sa ovim zakonom se može srušiti.</i>
Problem:	<i>Da li bilo koje kršenje ovog zakona, čak i mala formalnost, za sobom povlači ovaj rizik?</i>
Rješenje:	<i>Član 12. Zakona o građenju: Građevina može biti porušena ako nije usaglašena sa sljedećim odredbama ovog zakona [...].</i>

5.1.5 Nadzor

Svakom javnom tijelu je potreban nadzor ili kontrola od strane tijela koje ima veća ovlaštenja, pa čak i samo od šire javnosti. Svako javno pravo treba obezbjediti da postoji dovoljno izvršnog, parlamentarnog ili nadzora civilnog društva. Sudski nadzor je još jedan preventivni mehanizam (vidi 5.1.7 dalje u 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:	<i>Član 12. Zakona o telekomunikacijama: Regulatorna agencija je tijelo nezavisno od zakona.</i>
Problem:	<i>Šta „nezavisno“ znači? Zar nema nadzora od strane drugog javnog tijela? Koji je odnos prema javnosti ?</i>
Rješenje:	<i>Član 12. Zakona o telekomunikacijama: Regulatorna agencija je zakonom utvrđeno tijelo nezavisno od drugih izvršnih tijela, koje svoje izvještaje podnosi Parlamentu i to kako slijedi: [...] Regulatorna agencija također 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. Njeno Nadzorno vijeće obuhvata predstavnike civilnog društva kako je to utvrđeno članom 8. Zakona o javnim konsultacijama.</i>

Razdvajanje zadataka

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

Primjer:	<i>Član 12. Zakona o nabavkama: Planiranje, dodjelu javnog ugovora i računovodstvo za javni ugovor treba vršiti isti javni službenik.</i>
Problem:	<i>Ovim se pravilom omogućava javnom službeniku da relativno lako manipulira tenderom radi favoriziranja određene strane i skrivanja prevare u nabavkama.</i>
Rješenje:	<i>Član 12. Zakona o nabavkama: Prilikom dodjele javnog ugovora, planiranje i opis uslova će u organizacionom smislu biti odvojeni kako od realizacije procesa</i>

dodjele ugovora tako i od kasnijeg računovodstva.

Rotacija

Efikasan način borbe sa opasnostima od korupcije je rotacija osoblja. Ovaj alat za kadrovsko upravljanje se treba 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 prekoračivati par godina – čak i ako to obično rezultira većim obimom posla (vrijeme potrebno da se upozna sa novima zadacima).

Primjer:	Član 19. Zakona o nabavkama: Planiranje, dodjelu javnog ugovora i računovodstvo za javni ugovor u svakom državnom tijelu treba vršiti odgovarajući odjel za nabavke.
Problem:	Pravilu nedostaje odredba o rotaciji radnih mjesta, te se na taj način omogućava razvijanje potencijalnih koruptivnih odnosa.
Rješenje:	Član 19. Zakona o nabavkama: Planiranje, dodjelu javnog ugovora i računovodstvo za javni ugovor u svakom državnom tijelu treba vršiti odgovarajući odjel za nabavke. Osoblje u ovom odjelu se najmanje svakih pet godina treba rotirati na novu funkciju izvan samog odjela.

5.1.6 Sankcije

Sankcije mogu predstavljati problem u različitim aspektima:

- nedefinisane ili **pretjerane** sankcije mogu pomoći javnim službenicima da od građana iznude mito;
- slabe ili nedostajuće sankcije (za **građane**) mogu omogućiti korupciju od strane građana;
- slabe ili nedostajuće sankcije (za **javne službenike**) mogu omogućiti korupciju od strane javnih službenika.

Primjer:	Član 12. Zakona o trgovini: Produžavanje djelovanja privrednog subjekta koje je u suprotnosti sa uslovima iz trgovinskog registra kažnjivo je kaznom od do pet godišnjih prometa tog privrednog subjekta.
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 privredni subjekat.
Rješenje:	Član 12. Zakona o trgovini: Produžavanje djelovanja privrednog subjekta 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 uspušstva o tome kako izraditi kaznene odredbe²³.

²³ Vidi 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).

5.1.7 Sudska provjera (kontrola akata javnih tijela od strane sudstva)

Sudska provjera, odnosno kontrola akata javnih tijela od strane sudstva je važna kao zaštita od samovoljnosti izvršne vlasti. Važan je širok obim sudske provjere kao i jasni načini realizacije.

Primjer:	Član 12. Zakona o gradnji: Odbijanje da se izda građevinska dozvola podliježe iscrpnoj pravnoj provjeri.
Problem:	Šta ako agencija izda nezadovoljavajuću građevinsku dozvolu? Šta ako agencija ne poduzme 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 gradnji: Kršenje bilo kog prava iz ovog zakona podliježe žalbi kod upravnog suda. Član 12. Zakona o gradnji: Sva rješenja iz članova 4-9 podložna su žalbi kod upravnog suda.

5.1.8 Specifične zaštite za pojedinačne sektore

U gore pobrojanim 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 zaštita da bi se u ovim oblastima onemogućila korupcija. Za svaki sektor postoje izvori informacija. Za više detalja i za primjere vidite sljedeće reference:

- Regionalna inicijativa za borbu protiv korupcije, „Procjena podložnosti zakonskih propisa korupciji u javnim institucijama“ (2014);²⁴
- UNODC, „UN-ove alatke za borbu protiv korupcije“ (treće izdanje) (2004);²⁵
- UNODC, „Tehnički vodič za sprovođenje Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije“ (2009) (na engleskom i ruskom jeziku);²⁶
- OSCE, „Najbolje prakse u borbi protiv korupcije“ (2004) (na engleskom i ruskom jeziku);²⁷
- Transparency International, „Suočavanje sa korupcijom: elementi nacionalnog sistema integriteta“, priručnik TI-a (2000) (na engleskom jeziku);²⁸
- UNODC/UNCAC, „Kontrolna lista za samoprocjenu“ (na engleskom i ruskom jeziku);²⁹
- 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.;³⁰

²⁴ <http://www.rai-see.org/publications.html> (planirana publikacija).

²⁵ www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf.

²⁶ www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html.

²⁷ www.osce.org/eea/13738.

²⁸ www.transparency.org/publications/sourcebook.

²⁹ www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html.

³⁰ www.oecd.org/corruption/keyoecdanti-corruptiondocuments.htm.

- 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.);³¹
- Antikorupcijski resursni centar U4;³²
- Tehnički dokument Vijeća Evrope, „Vodič kroz metodologiju procjene rizika korupcije“, autori Quentin Reed i Mark Philp za projekat PACA (decembar 2010), strana 16/Dodatak 1;³³
- Vijeće Evrope, „Projekat borbe protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma u Republici Moldaviji“ (MOLICO) – prevod nacрта „Metodologije procjene rizika korupcije u javnim insitucijama“ na engleskom jeziku;³⁴
- PROVIDUS/CBSS Radna grupa za demokratske institucije, „Sprječavanje korupcije u javnoj upravi u zemljama baltičkog regiona (2008).³⁵

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

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

- Antikorupcijski portal za poslovnu zajednicu;
- Alatkke za detaljnu analizu javnih nabavki;³⁶
- OECD, „Poboljšanje integriteta u javnim nabavkama: kontrolna lista“ (2008);³⁷
- Institut Chr. Michelsen, „Osnove integriteta u javnim nabavkama: vodič“ (verzija 3, 23. februar 2010);³⁸
- UN/Globalni dogovor, „Borba protiv korupcije u lancu snabdijevanja: vodič za kupce i dobavljače“ (juni 2010);³⁹
- Transparency International, „Priručnik za suzbijanje korupcije u javnim nabavkama“ (februar 2006)⁴⁰.

Nabrojavanje 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.

5.2. Privatno pravo

Za razliku od javnog prava, **privatno pravo** se tiče odnosa između fizičkih lica. Treba, međutim, imati na umu da i privatno pravo može omogućiti korupciju. Tri su glavna scenarija kako do toga može doći.

³¹http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html

³²www.u4.no/.

³³www.coe.int/paca.

³⁴www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/moneylaundering/projects/molico/AC/Output1.6/912%20MOLICO%20Nat%20Legisl%20methodology%20of%20corruption%20risk%20assessment.pdf.

³⁵http://www.mfa.gov.lv/data/file/petijumi/corruption_prevention.pdf.

³⁶<http://www.business-anti-corruption.com/tools/due-diligence-tools/public-procurement-tool.aspx>.

³⁷<http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>.

³⁸www.cmi.no/file/?971.

³⁹www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/Fighting_Corruption_Supply_Chain.pdf.

⁴⁰http://www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook_for_curbing_corruption_in_public_procurement.

- Korupcija na relaciji **privatno-javni sektor**: Loša računovodstvena pravila i pravila dokumentovanja u (privatnom) poslovnom pravu mogu otežati praćenje mita do preduzeća ili do pojedinca u preduzeću. Nepostojanje građanske odgovornosti privatnog preduzeća za mito koji je dao neko od zaposlenih može predstavljati pogrešan podsticaj.
- **Javna** pronevjera: Čest je slučaj da se brojna ili većina istih pravila primjenjuje za privatna kao i za državna preduzeća. Ako zakon o privatnim privrednim društvima sadrži loša računovodstvena pravila i pravila dokumentovanja javnim službenicima je lakše da pronevjere novac iz državnih preduzeća.
- Korupcija **među fizičkim licima**: Građani mogu iskoristiti manjkave propise da druge građane liše imovina, na primjer, u građanskoj parnici. Ta je praksa u nekim zemljama poznata kao „privatno ili korporativno otuđivanje imovine“⁴¹. Obično se dešava da onaj koji vrši otuđivanje imovine podmićuje javne službenike, kao što su tužioc i sudije, da bi omogućili otuđivanje imovine. Tipičan primjer bi bio privrednik koji podmićuje sudiju kako bi dobio zabranu protiv konkurenta s krajnjim ciljem da ga izbac i iz posla⁴².

Od navedenih rješenja, sljedeća tri predstavljaju najslabije tačke u pogledu pojave korupcije.

Loša računovodstvena pravila i pravila dokumentovanja

Građanskopravna konvencija o korupciji Vijeća Evrope u članu 10. poziva „da godišnji obračuni poduzeća budu sačinjeni pregledno i da daju istinitu i poštnu sliku finansijske pozicije toga poduzeća“ i „da revizori potvrđuju da godišnji obračuni predstavljaju istinitu i poštnu sliku finansijske pozicije poduzeća“.

Loši propisi o prenosu imovine

Propisi koji se odnose na imovinu sadržani su u uobičajenim zakonima o imovini, ali i u zakonu o privrednim društvima (vlasništvo) ili propisima vezanim za intelektualnu svojinu. Načini na koje se propisima može omogućiti otuđivanje imovine drugih građana su brojni kao što je prikazano u donjem primjeru.

Primjer:	<i>Član 18. građanskog zakonika: Kupac ne kupuje imovinu ako je on/ona u vrijeme kupovine znao da prodavac nije njen vlasnik.</i>
Problem:	<i>Čak i kada kupac nije ništa znao o vlasništvu prodavca šta ako je posao bio pun znakova koji su ukazivali na prevaru ?</i>
Rješenje:	<i>Član 18. građanskog zakonika: Kupac ne kupuje imovinu ako je on/ona u vrijeme kupovine znao ili trebao da zna da prodavac nije njen vlasnik.</i>

Loš sudski postupak

Ne samo da materijalno pravo već i procesno pravo mogu omogućiti koruptivno otuđivanje imovine. Procesno pravo se tiče ne samo parničnog postupka već i, na primjer, stečajnog prava.

⁴¹ Thomas Firestone, „Naoružana nepravda: zloupotreba zakna i teški kriminal u postsovjetskoj Rusiji“, 38 Denv. J. Int'l L. & Pol'y (2010) 555 <http://djiip.org/wp-content/uploads/2011/08/Firestone.pdf>; vidi prethodno pomenutu napomenu 16. Vidi i Valts Kalnins i drugi/Vijeće Evrope, „Prijedlozi za jačanje prevencije zloupotrebe ovlaštenja u korporativnom sektoru u Ruskoj Federaciji“, 2014, i „Komparativna analiza prevencije zloupotrene javnih ovlaštenja u korporativnom sektoru“, 2014. http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECOP/PRECOP_TP_default_en.asp.

⁴² Ibid.

Primjer:	Član 23. Zakona o stečajnom postupku: Stečajni upravnik prodaje imovinu stečajnog dužnika prema planu kojeg je odobrio sud.
Problem:	Da bi se poboljšala provjere i kontrola., povjerioci i stečajni dužnici bi trebali učestvovati u prodaji imovine?
Rješenje:	Član 23. Zakona o stečajnom postupku: Stečajni upravnik prodaje imovinu stečajnog dužnika prema planu kojeg je odobrio sud pri čemu povjerioci i stečajni dužnik mogu iznijeti svoje prigovore u skladu sa članom 23a.

Primjer:	Član 24. Zakona o parničnom postupku: Učinci odluke obuhvataju i treće strane ukoliko su njihova prava i obaveze predmetom odluke.
Problem:	Treća lica možda uopšte nemaju prilike uticati na datu odluku?
Rješenje:	Član 24. Zakona o parničnom postupku: Učinci odluke obuhvataju i treće strane ukoliko su njihova prava i obaveze predmetom odluke, ako su te treće strane obavještene o postupku čim se doznalo ili se moralo doznati za njihovu uključenost.

Gledano sa stanovišta korupcije, građansko procesno pravo sadrži brojne elemente javnog prava svaki put kada se njim reguliše način na koji građanske stranke moraju podnesak dostaviti javnom tijelu (sudu). Ovdje su međutim pobrojani s ciljem sa se čitaocu ove metodologije ukaže na činjenicu da ne samo „klasično“ javno pravo, kao što je upravno pravo, već i građansko pravo može omogućiti korupciju. U kontinentalnom pravu, neke zemlje tretiraju parnični postupak kao javno pravo dok druge smatraju da se radi o privatnom pravu⁴³.

Za razliku od javnog prava⁴⁴, u privatnom pravu se koruptivni rizik u regulativi materijalizuje iz sličnih razloga: **diskrecija** (zloupotreba od strane sudije u građanskoj parnici), nedostatak **transparentnosti** (kao što su računovodstvena pravila) ili nedostatak **odgovornosti** (nedovoljna sudska provjera).

⁴³ James G. Apple and Robert P. Deyling, „Primjer sistema građanskog prava“, Federani sudski centar, 1995, str. 23 [www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/CivilLaw.pdf/\\$file/CivilLaw.pdf](http://www.fjc.gov/public/pdf.nsf/lookup/CivilLaw.pdf/$file/CivilLaw.pdf).

⁴⁴ Vidi 5.1 „Javno pravo“ u prethodnom tekstu.

6. 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 povlasticu.

U ovom slučaju sama poreska povlastica ne bi predstavljala korupciju, jer ne predstavlja mito, pronevjeru ili zloupotrebu položaja. Sve druge buduće poreske povlastice na temelju datog zakona bi ustvari formalno bile **u potpunosti zakonite** čak i da prethodno finansiranje političke stranke jeste izvršeno u zamjenu za izuzeće od poreza. Propis, prema tome, ne bi „doprinijeo 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 stranaka 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 korupcije a ne samu korupciju. Upravo zbog pomenute štete procjena podložnosti korupciji se ne bi trebala slijepo ograničiti samo na takve slučajeve već ukazati na bilo kakve naznake takvih slučajeva. **Pokazatelji** takvog korumpiranog zakonodavstva mogu se posebno naći u oblastima pobrojanim u daljem tekstu.

- Nezakonite aktivnosti:
 - kršenje pravila **lobiranja** od strane interesnih grupa (vidi 2.7.3 u ranijem tekstu);
 - kršenje **popisa o finansiranju političkih stranaka i pojedinaca** od strane bilo koga ko profitira od zakona (vidi 2.7.4 u ranijem tekstu);
 - povreda proceduralnih pravila tokom zakonodavnog procesa, a naročito **transparentnosti** (vidi 2.7.2 u ranijem tekstu);
 - povreda **etike** od strane zakonodavca, kao što je povreda odredbi o sukobu interesa (vidi 2.7.5 u ranijem tekstu);
 - slučajevi **podmićivanja**.
- Zakonite aktivnosti ipak mogu ukazati na skrivenu korupciju u zakonodavnom procesu:
 - sumljive **privilegije** u zakonu za određene interesne grupe;
 - davanje velikih (ali zakonite) donacija na **finansiranja političkih stranaka i pojedinaca** od bilo koga ko profitira od zakona (vidi 2.7.4 u ranijem tekstu);
 - neobične (zakonite) aktivnosti **lobiranja** od strane interesnih grupa (vidi 2.7.3 u ranijem tekstu);

- nedostatak **transparentnosti** zakonodavnog procesa (čak i kada je formalno unutar zakonskih okvira), kao što je skrivanje određenih finansijskih aspekata uticaja određenog nacrta zakona (vidi 2.7.2 u ranijem tekstu);
- **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 (vidi 2.7.5 u ranijem tekstu);
- 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 protivzakonitog bogaćenje (kao što je navedeno u izvještajima revizorskog suda, na primjer).

Bilo koje vanjsko tijelo koje vrši procjenu podložnosti zakonskih propisa korupciji uvijek treba tražiti bilo koji od pomenutih pokazatelja i u svom **izvještaju o izvršenoj procjeni** treba nabrojati sve takve pokazatelje. To sigurno neće nametnuti određene zaključke, ali može dovesti do dodatne provjere od strane tijela za provedbu zakona ili civilnog društva i može, u slučaju nacrta zakona, poslužiti kao upozorenje članovima parlamenta. Jasno je da tijelo koje se bavi procjenom podložnosti korupciji obično ne bi imalo niti mandat niti ovlaštenje da takve navode dalje istražuje, osim ako nema nadležnosti za provođenje zakona (kao što je Nacionalni centar za borbu protiv korupcije u Moldaviji).

U isto vrijeme treba imati na umu da nije svaka povlastica 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 prevladava određeni interes. Samo ako postoje naznake da je zakonodavni proces (formalno) korumpiran onda to tijelo koje procjenjuje podložnosti korupciji treba naglasiti. Sve drugo bi predstavljalo mješanje u **opštu politiku**.

7. DESET PRINCIPA EFIKASNE PROCJENE RIZIKA KORUPCIJE

Princip 1: Obim

Procjena podložnosti korupciji treba se biti omogućena za sve nacрте zakona, donesene zakone, zakone svih regulatornih nivoa (statute i podzakonska akta), zakone svih regulatornih izvora (centralnog, regionalnog, lokalnog kao i parlamentarnog i izvršnog uključujući predsjedničke akte) i svih sektora (upravno, krivično i privatno pravo). Također treba obuhvatiti objašnjenja s obzirom da ona mogu imati odlučujuću ulogu pri tumačenju zakona.

Princip 2: Utvrđivanje prioriteta

Idealno je da su svi zakoni u cijelosti predmet provjere. Određivanje prioriteta, ukoliko je to neophodno, trebalo bi biti zasnovano na rizicima, kao što su to, na primjer, zakonski propisi iz onih oblasti koje su podložne korupciji a koje obuhvataju radnje koje su podložne korupciji ili iz oblasti u kojima je bilo stvarnih slučajeva korupcije. Tijelo zaduženo za procjenu podložnosti zakonskih propisa korupciji treba biti kompetentno za određivanje prioriteta zakona na centralnom nivou. Međutim, i sva druga državna tijela trebaju imati pravo da odaberu i dodatne zakone za provjeru.

Princip 3: Koruptivni rizici u regulativi

Provjere u svrhu procjene podložnosti korupciji uglavnom obuhvataju dvije kategorije koruptivnih rizika u regulativi, odnosno „dvosmislenost“ jezika ili pravne tehnike i „nedostatke u mehanizmima prevencije“ kao što je nedostatak definisanih rokova za procedure. Osim toga, tijelo koje procjenjuje podložnost korupciji treba evidentirati svaku naznaku da je eventualno sam zakonodavni proces korumpiran.

Princip 4: Vremenski okvir

Procjena podložnosti korupciji se treba vršiti u svim fazama zakonodavnog procesa. To prije svega obuhvata sve radne verzije na nivou ministarstava i nacрте koje je usvojila vlada, kao i kasniju provjeru tokom parlamentarnog procesa i stupanja na snagu.

Princip 5: Odgovorno tijelo

U fazi izrade nacрта zakona, sva tijela koja rade na nacrtu zakona, a posebno ministarstva i druga izvršna tijela, moraju zadovoljavati standarde izrade pravnih propisa kojima se izbjegava rizik korupcije. Isto tako i parlamentarni odbori trebaju učestvovati u provjeri rizika korupcije. Osim toga, specijalizovano tijelo za sprječavanje korupcije treba biti zaduženo za provjeru nacрта i usvojenih statuta i podzakonskih akata. Specijalizirano tijelo treba raditi u koordinaciji sa drugim državnim tijelima kako bi se primile prve informacije o nacrtima zakona i dobile opšte informacije o zakonskom propisu. Očito je da i građani trebaju imati mogućnost da slobodno i po potrebi pregledaju nacрте ili usvojene zakone, te u tom smislu ne bi trebalo biti nikakvih uslova po pitanju kvalifikacija i registracije kojima bi se ograničilo njihovo slobodno učešće.

Princip 6: Preporuke

Institucije koje rade na izradi prijedloga zakona trebaju imati obavezu da u obzir uzmu preporuke koje je dalo tijelo za procjenu podložnosti korupciji. Institucije koje rade na izradi prijedloga zakona također trebaju dati povratne informacije o tome koje su preporuke uvrstili i razloge zbog kojih nisu primijenili druge preporuke. U slučajevima gdje je civilno društvo dostavilo procjenu korupcije, njihovi predstavnici trebaju biti lično saslušani tokom javnih rasprava.

Princip 7: Usklađenost

Tijelo za procjenu podložnosti korupciji treba da prati usaglašenost sa preporukama procjene podložnosti korupciji. U idealnoj situaciji će izvještaj o procjeni u prilogu imati standardizovani obrazac za davanje povratnih informacije kako bi se omogućilo da tijelo koje radi na izradi prijedloga zakona pruži informacije o usaglašenosti.

Princip 8: Publicitet na internetu

Publicitet na internetu je bitan element procjene podložnosti korupciji i tiče se metodologije, odabira zakona, izvještaja o procjeni (uključujući izvještaje civilnog društva), povratnih informacija o usaglašenosti, izvještaja o provjeri usaglašenosti, godišnjih kratkih pregleda aktivnosti procjene podložnosti korupciji i statističkih informacija.

Princip 9: Širi okvir transparentnosti i integriteta

Da bi procjena podložnosti korupciji imala odgovarajući uticaj potreban joj je dobar regulatorni okvir. To se odnosi na dobru opštu izradu pravnih propisa, transparentnu i participativnu izradu prijedloga zakona, lobiranje, finansiranje političkih stranaka i pojedinaca i etiku u zakonodavnom procesu. Posebno je važno da se zakonodavni projekti i prvi nacrti ne samo podnose parlamentu već i da budu čim prije javni.

Princip 10: Obuka i svijest javnosti

Neophodna je interaktivna, praktična obuka o procjeni podložnosti korupciji za sva državna tijela sa svih nivoa zadužena za izradu zakona. Osim toga, javnost treba znati za metodologiju procjene podložnosti korupciji kako bi efikasno vršila svoju funkciju nadgledanja (*watchdog*) te sadržajno učestvovala u javnim raspravama.