

ПРОЦЕНУВАЊЕ НА ПОДЛОЖНОСТА НА ЗАКОНИТЕ НА КОРУПЦИЈА

ДЕЛ 2: МЕТОДОЛОГИЈА

Издавач:

Regional Cooperation Council

Трг Боса и Херцеговина 1/V,

71000 Сараево Босна и Херцеговина

Тел. +387 33 561 700, факс. +387 33 561 701

Е-пошта: rcc@rcc.int

Веб-страница: www.rcc.int

Автор:

Tilman Hoppe

Антикорупциски експерт, Dr. iur., LL.M.

Превод:

Неофицијален превод

Ноември, 2014

Содржина

1. ПРОЦЕНУВАЊЕ НА ПОДЛОЖНОСТА НА ЗАКОНИТЕ НА КОРУПЦИЈА.....	4
1.1 Дефиниција.....	4
1.2 Опсег	5
1.3 Закони за утврдување приоритет	7
1.4 Временски рокови.....	9
1.6 Проценка	11
1.7 Извештај	11
1.8 Дисеминација	12
1.9 Усогласеност со законите.....	13
1.10 Публицитет на Интернет	15
2. РАМКА ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ.....	16
2.1 Регулаторна основа.....	16
2.2 Одговорен субјект	16
2.3 Одоговорност за методологија.....	18
2.4 Серија дефиниции.....	18
2.5 Соработка со други државни органи.....	18
2.6 Обука	19
2.7 Сродни теми	19
2.7.1 Добро изготвување на предлог закони	19
2.7.2 Транспарентен и партиципативен процес на подготовка на закони	19
2.7.3 Лобирање.....	20
2.7.4 Политичко финансирање	21
2.7.5 Етиката во законодавниот процес.....	22
3. ПРЕГЛЕД: КОРУПТИВНИ РИЗИЦИ ВО ЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА.....	22
3.1 Дефиниција.....	22
3.2 Како ризиците наоѓаат пат во регулативата	23
3.3 Кога ризиците стануваат реална корупција.....	23
4. РИЗИК ОД 1ва КАТЕГОРИЈА: ПОВЕЌЕЗНАЧНОСТ.....	25
4.1 Јазикот	26
4.1.1 Зборови	26

4.1.2	Изрази	27
4.2	Правна кохерентност	30
4.2.1	Спротивставени одредби	30
4.2.2	Недоследна терминологија	31
4.2.3	Нејасни упатувања	31
4.2.4	Регулативни празнини	32
5.	РИЗИК ОД 2ра КАТЕГОРИЈА: ПРАЗНИНИ ВО ПРЕВЕНТИВАТА	32
5.1	Јавни закони	35
5.1.1	Надлежности	37
5.1.2	Овластувања и ресурси	41
5.1.3	Процедури	41
5.1.4	Решенија	44
5.1.5	Надзор	44
5.1.6	Санкции	46
5.1.8	Наменска заштита во согласност со секторот	47
5.2	Закони во доменот на приватното право	49
6.	ПРИЛОГ КОРУМПИРАНО ЗАКОНОДАВСТВО	52
7.	ДЕСЕТ ПРИНЦИПИ НА ЕФЕКТИВНО ПРОЦЕНУВАЊЕ НА ПОДЛОЖНОСТА НА ЗАКОНИТЕ НА КОРУПЦИЈА	54

ДЕЛ 2: МЕТОДОЛОГИЈА

Оваа Методологија се состои од четири главни дела:

- Процес на **конкретно докажување** (дел 1);
- **рамката** за спроведување на докажувањето на корупцијата (Дел 2);
- опис на **ризиците** од регулативна корупција (Делови 3-5);
- Прилог за коруптивни законодавни практики (Дел 6).

Методологијата е дополнета во согласност со „Десет принципи за ефективно проценување на подложноста на законите на корупција“ (Дел 7), кои можат да послужат како репер за активностите на меѓународен мониторинг.

Оваа методологија е појдовна основа која ги содржи сите потребни елементи кои потоа може да се прилагодуваат или модифицираат според потребите на конкретната земја.

1. ПРОЦЕНУВАЊЕ НА ПОДЛОЖНОСТА НА ЗАКОНИТЕ НА КОРУПЦИЈА

Во ова поглавје е опишан процесот на докажување на корупцијата.

1.1 Дефиниција

Процесот на проценување на подложноста на законите на корупција се состои од проценување на формата и суштината на предлог законски акти или законски акти кои се веќе на сила, со цел да се детектираат и сведат на минимум идните ризици од корупција кои таквите законски акти би ја олеснувале. Оваа практика е позната под различни називи како на пр. „анти-коруптивна експертиза“ или „анти-коруптивна проценка“.

Во оваа Методологија ќе се користи изразот „проценка на подложноста на законите на корупција“ со цел поедноставување и олеснување на задачата на читателот: изразот е

унифициран и визуелно се издвојува од „анти-корупција“, кој често се користи во исти реченици со „проценка на подложноста на законите на корупција“ но има поинакво значење.

1.2 Опсег

Процесот на проценување на подложноста на законот на корупција треба да ги опфаќа законите во **најширок можен обем**. Во таа смисла, освен елиминирање на ризиците, дури и во области кои се невообичаени па сепак имаат важност за корупцијата, се цели и на подобрување на процесот на изготвување на законските текстови како општо правило. Во широкиот опсег на оваа активност спаѓаат и предлог законите како и законите на сите регулаторни нивоа. Всушност, процедурите, таксите и временските рокови а неретко и дискреционите права најчесто се дефинирани со подзаконски акти. Бројни корупциски шеми се случуваат најмногу или дури и само на **локално ниво**. На пр., јавното домување, социјалната помош и јавните набавки се сектори кои често се во надлежност на локалните власти. Искуството покажува дека ризикот од регулативна корупција се зголемува колку повеќе се оди во длабочина т.е. кон локалното ниво бидејќи личните интереси на локалните изготвувачи на закони се повеќе се мешаат со нивната јавна функција.

Објаснувачките белешки ги содржат целите како и мотивите за секој конкретен предлог закон. Треба да се знае дека објаснувачките белешки може да имаат исто влијание како и самиот закон. Судовите редовно се повикуваат на објаснувањата при толкувањето на законите. Оваа техника²¹⁹ е прифатена од бројни судови во западните земји, меѓу кои и уставните судови. Според тоа, проценката на подложноста на законот на корупција треба да содржи и објаснувачки белешки.

Генерално, по дефиниција, законите регулираат права и/или обврски на непредвидлив број на поединци и инстанци. Тука не спаѓаат регулативните решенија на влади за **поединечни случаи**, како на пример телекомуникациски лиценци или одобренија за спојувања на компании. Оваа Методологија ги исклучува поединечните случаи (од својот опсег) поради две главни причини:

- **Процедурата** како и **содржината** на индивидуалните решенија се сосема различни од оние на законите; и

²¹⁹ Види, на пример, Решение на Уставниот суд на Германија бр. 323 и 383, од 30 јуни 2009, https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/es20090630_2bve000208en.html; Holger Freischer, „Коомпаративни пристапи во примената на законодавната историја при статутарно толкување“ (“Comparative Approaches to the Use of Legislative History in Statutory Interpretation”), 60 Американски весник за компаративни закони (2012) 401 <http://comparativelaw.metapress.com/content/lr77m72u194t8716/>.

- Ако индивидуалните решенија се поврзани со корупција, многу почесто тоа што тие веќе се **резултат на корупција**, отколку што претставуваат олеснување на идна корупција, можно е тие да се резултат на поткуп или на конфликт на интереси но ретко се извор за иден поткуп, како што е случај со закон полн со недостатоци. Проценката на подложноста на законот на корупција би морало да се насочи кон корупција веќе се случила, кое е задача пред се на органите за спроведување на законот кои поседуваат ресурси и процедури за исцрпување на сите форми на докази.

ПРИМЕР:	Член 3 1 од Законот за јавни набавки: Државни службеници или членови на нивните семејства не можат да учествуваат на јавни наддавања на секторот во кој е вработен државниот службеник. Објаснувачка белешка кон Законит за јавни набавки: Членот 3 1 има за цел да спречи манипулирање на процедурата од страна на државни службеници и членови на нивни семејства во сопствена корист, кога таа процедура е во надлежност на државниот орган во кој е вработен државниот службеник.
ПРОБЛЕМ:	Поимот „сектор“ во Член 3 1 треба да се сфати во широка смисла како дејност (здравство, животна средина, итн.) наместо стриктно надлежноста на еден „државен орган“ (како што се објаснува во Објаснувачката белешка) која може да е многу поограничена. При толкувањето на „сектор“, судовите може да се повикаат на Објаснувачката белешка и да одлучат за „државниот орган“ на државниот службеник. Очигледно, на државниот службеник и неговото/нејзиното семејство не им е дозволено да конкурираат на јавен повик од истиот орган но ниту на сродни државни органи во истата дејност.
РЕШЕНИЕ:	Објаснувачката белешка кон Законот за јавни набавки: Членот 3 1 оневозможува државни службеници и членови на нивни семејства да манипулираат процедури во сопствена корист кога тие се во дејноста со која се занимава државниот орган во кој државниот службеник е вработен; според тоа во забраната влегуваат сите јавни повици од сите државни органи во истата дејност (здравство, труд, итн).

Административен орган за проценка на подложноста на законите на корупција со ограничен пристап кон разузнавачки информации ќе има спротивен ефект, т.е. неоправдано ќе ги исклучува од одговорност засегнатите страни.

1.3 Закони за утврдување приоритет

Утврдување приоритет

Начелно, **сите** предлог закони и закони кои се на сила треба да се предмет на проценка на нивната подложноста на корупција. Во таков случај, не се потребни критериуми за избирање на законите кои ќе се ревидираат.

Втората опција (иако **не најдобрата**) е да се изврши проценка на сите предлог закони и селекција од закони кои се веќе на сила а кои се утврдени како приоритетни. Третата опција која сепак **не се препорачува** е проценка само на селекција од предлог закони и усвоени закони. Втората и третата опција се решение само во случај на немање на доволно капацитет да се изврши проценка на сите закони.

За втората и третата опција, органот за проценување на подложноста на законите на корупција треба да ги избере законите врз основа на ризиците во случај да е исполнет некој од следните критериуми.

1) Општи критериуми:

- а. правни области кои по својата природа имаат висока **сколност** кон корупција, меѓу кои јавните набавки и политичкото финансирање за сите земји, и други сектори (зависно од земјата) како на пример спроведување на законот, здравството и образованието.
- б. закони кои содржат **механизми** кои се лесно коруптивни, како што се доделување на финансиски олеснувања или на лиценци и дозволи, или собирање на такси и давачки, независно од тоа дали правната област е вообичаено високо коруптивна.
- в. области со **висок потенцијал** за корупција или **конкретна** корупција согласно националните и/или меѓународните анкети,
- г. Области кои националните **планови за** анти-корупциски **активности** ги поставуваат како приоритети за реформирање.

2) Поединечни инциденти:

- а. медиумски или извештаи од граѓанското општество за корупциски проблеми условени од закон или кои се случуваат во правно регулирана област;
- б. известување од други органи на власта за корупциски проблеми условени од закон или кои се случуваат во правно регулирана област;

- в. големи финансиски политички донации од интересни групи поврзани со правниот сектор (како на пр. енергетски компании кои донираат средства на владејачки партии пред усвојување на закон);
- г. предлог закон за кој има силно лобирање од интересни групи;
- д. Чинители одговорни за предлог закон кои имаат конфликт на интереси поврзани со тој закон;
- ѓ. органи за спроведување на законот или медиумски извештаи обезбедуваат информации за извесен закон со кој манипулираат сомнителни лица.

Органот задолжен за селектирање на законите треба да изврши барем минимална истрага за да се утврди дали реално постоеле поединечни инциденти. Доволно е да се реагира на сознанија за такви инциденти.

Приватното право треба да биде предмет на проверка за коруптивност само во избрани случаи, т.е. секогаш кога постои регулаторен ризик од корупција (види 5.2 подолу), а особено при:

- **сметководство** и правила за ревизија за компании (кои може да се злоупотребат за сокривање на поткуп);
- суштински или процедурални правила за трансфер на **сопственост** (кои може да бидат злоупотребени за присвојување на туѓ имот).

Плановите за утврдени периоди (една година, три месеци, итн.) за поставување на приоритет на конкретни закони на сила треба да го документираат изборот на закони за ревизија.

Кој треба да го врши поставувањето на приоритет

Ова е прашање кое произлегува ако постои централизирано тело за проценување на подложноста на законите на корупција, како на пр. агенција за спречување на корупција или министерство за правда. Сите државни органи треба да имаат право да побараат од овој орган проценка на подложноста на законите на корупција за предлог закони или за веќе усвоени закони. Притоа, органот за проценка на подложноста на законите на корупција сепак треба да поседува дискреционо право при поставувањето на приоритет за дополнителни закони за итна ревизија. На тој начин субјектот за проценка на подложноста на законите на корупција може да реагира на секој сомнеж за предлог закон или за закон кој е на сила кој содржи коруптивни ризици, дури и во случај министерството задолжено за тој закон да има намера да го одложи или прескокне проценувањето со цел да се избегне јавна критика.

Информирање за предлог законите

Субјектот одговорен за проценка на подложноста на законите на корупција не може да се потпира само на информациите за предлог закони кои се на дневен ред на парламентот или на законските проекти кои се најавуваат во медиумите. Органот за проценка на подложноста на законите на корупција мора да обезбеди редовен контакт со министерствата и органите – изготвувачи на законски текстови во врска со сите можни законски проекти. Ваквиот вид контакти особено се однесува на министерството за правда, кое во најголем број земји е централното извршно тело кое врши координација на законодавните проекти. Редовни квартални состаноци на работна група составена од претставници од различни законодавни органи и органот за проценка на подложноста на законите на корупција може да биде добро решение.

1.4 Временски рокови

Утврдување на подложноста на закон на корупција треба да е можно во сите етапи на законодавниот процес:

- составување на текстот на предлог законот од страна на министерства или други органи;
- усвојување на законот од страна на државен орган;
- усвојување на влада;
- парламентарен процес;
- по усвојувањето.

Со цел да се избегне секаков коруптивен ризик, составувачите на текстот на законот треба уште од самиот почеток да ги земат во предвид принципите за проценка на подложноста на законите на корупција.

Вообичаено, секоја надворешна ревизија, почнува откако законот е усвоен на ниво на министерство. Со тоа се овозможува секоја препорака од процесот на проценка на подложноста на законите на корупција да се вгради во законодавниот процес веќе во рана фаза т.е. додека „работата се уште е во тек“. Во случаи од посебен интерес, експертите за проценка на подложноста на законите на корупција треба да учествуваат во работната група за составување на текстот на законот.

За да се обезбеди спроведување на сите препораки како и тоа промените кои може да настанат во процесот на расправа за законот во парламентот да бидат исто така подложени на утврдување на подложноста на корупција, ревидирањата треба да се повторуваат во тек на целиот законодавен процес.

1.5 Извори

Извори на информации за проценка на подложноста на законите на корупција

➤ **Правни информации:**

- закон/предлог закон;
- објаснувачка белешка;
- други закони поврзани со законот за кој станува збор;
- јуриспруденција за предметната тема;
- статии за ревидирања за закон од предметната тема;
- некои области на законот, како што е случај со јавните набавки, може да користат меѓународни стандарди и упатства или споредби со странски примери како валидна ориентација за тоа дали законот е подложен на корупција.

➤ **Функционална анализа:**

- извештаи за корупција од анти-корупциски тела;
- извештаи од ревизорски институции за проблематични губитоци на јавни средства;
- резултати од механизми на информирање од граѓани (отворени линии и сл.);
- медиумски извештаи;
- интернет истражувања;
- анкети ;
- интервјуа со експерти;
- интервјуа со чинители кои го применуваат законот во практика, било како државни службеници или граѓани.

Функционалната анализа има за цел да даде одговори на следното прашање: Како можат државните службеници и/или граѓаните, во практика да го злоупотребат законот и што може да се стори за да се спречи таквата злоупотреба?

Секојпат останува да се изврши истата активност што се применува за секоја проценка за подложноста на ризик од корупција.

1.6 Проценка

Проверка за проценка на подложноста на законите на корупција ги содржи следните чекори:

- Чекор 1:** **Истражување** и собирање на материјал (види го претходниот дел)
- Чекор 2:** Идентификување на **ризиците** од регулативна корупција (повеќезначност и недостаток на превентивни мерки – види Дел 4 и 5).
- Чекор 3:** Формулирање на **препораки** за тоа како да се избегнат или ублажат ризиците од корупција (види во делот кој следи).
- Чекор 4:** Изготвување и делење на **извештајот** (види следни делови).
- Чекор 5:** Внимавање на **усогласеноста** на препораките со законите (види дел 1.9).

1.7 Извештај

Извештајот од проценката се состои, главно, од три дела.

Клучни податоци

Во клучни податоци спаѓаат законите и нивната цел. За овој дел, извештајот од проценката може едноставно да се повика на други документи како на пр. објаснувачката белешка.

Анализа

Анализата на регулативните корупциски **ризичи** главно се состои од две суштински категории: „повеќезначност“ и „недостаток на превенција“ (види делови 3 и 5 подолу). Анализата треба да даде кратко објаснување секогаш кога е нејасно како недостатокот во регулативата може да води до корупција. Понатаму, извештајот треба исто така да прецизира дали треба да има ознака „закон подложен на корупција“ (види дел 6 подолу).

Препораки

Препораките треба да се состојат од **алтернативни формулации** на законот со цел да се илустрира како може да се ублажи ризикот од корупција. Со ова се постигнува конструктивна критика со што ќе се олесни прифаќањето на препораките. Со други зборови, лесно е да се критикува но не секогаш е толку лесно да се предложи подобро решение.

Не се доволни апстрактни препораки од типот „да се подобри отчетноста на државните службеници“ или „да се внесат одредби за поконкретно дефинирање на процедурата“. Начелно, ниту алтернативните формулации ниту било кој друг дел од препораката не е **обврзувачки**. Во спротивно, органот за утврдување на коруптивноста на законот би преовладувал над привилегијата на државниот орган за изготвување на закони или за нивно усвојување. Недозволиво е само еден државен орган кој има за задача да прегледува закони, да има доминација над целокупниот законодавен процес (кое само по себе би претставувало корупциски ризик). Можни се исклучоци за подзаконските акти во случај кога, согласно уставните начела, постои можност еден државен субјект да има моќ на надзор над друг (како на пр. министерство за локална самоуправа над законите утврдени од органите на локалната самоуправа).

Секогаш треба да се има на ум дека корупциските ризици не произлегуваат само од законите туку и од причини надвор од законската регулатива. И обратно, со корупцијата не треба ниту е можно да се избориме само со препораки во врска со законската регулатива, треба да се води сметка и за други компоненти со кои се спречува корупцијата (на пр. унапредување на култура на етичко однесување, поттикнување на државните службеници да се однесуваат во согласност со регулативата, подигнување на јавната свест, итн.).

Временска рамка

Потребна е стандардизирана **временска рамка** за извештаите од проценката, особено за предлог законите за да може законодавниот процес непречено да продолжи. Истовремено, треба да остави доволно време за изготвување на анти-корупциска експертиза. Така утврдената временска рамка треба да ги одразува ресурсите и роковите на законодавните процеси во поединечните земји. Најчесто, доволен е максимум од 15 дена. Притоа, можна е појава на реална потреба за **итно усвојување на законски текст** во рок од само неколку дена; типичен пример за тоа се случаите на неминовни финансиски кризи. Во такви случаи, детален извештај може да се изработи и поднесе по усвојувањето на законот. Во случај да се утврдени суштински недостатоци, парламентот може да разгледа модифицирање на усвоената „брза“ верзија на законот.

1.8 Дисеминација

Извештајот од проценката треба да се стави на располагање на следните субјекти (ако станува збор за посебни субјекти):

- Државниот орган кој ја **побарал** проценката на подложноста на законот на корупција;

- Државниот орган кој е или бил одговорен за **изготвување** на законот;
- **Министерството за правда**, за да биде во тек со сите прегледи на закони кои се во тек и за да може да обезбеди униформно изготвување на закони;
- **Собранието**, за да може да ги разгледа препораките и можната потреба за делување;
- Канцеларијата на **претседателот**, за да се обезбеди и усогласеност со законите.

Извештајот од проценката може да се **испрати** директно до сите субјекти или може да се утврди обврска тој да биде задолжителен **прилог** кон предлог законскиот текст. На тој начин секој субјект во целиот законодавен процес ќе има можност да ја добие информацијата истовремено со предлог законскиот текст.

1.9 Усогласеност со законите

Поради тоа што препораките од извештаите од процесите на проценка на подложноста на законите на корупција не се обврзувачки, особено е важно постоењето на алтернативни механизми за постигнување сообразност.

Одговорни субјекти

Потребно е јасно дефинирање на тоа кој е одговорен за спроведување на препораките. Кога станува збор за закони тоа секогаш треба да биде Собранието а кога се во прашање подзаконски акти тоа треба да се субјектите кои го изготвуваат законот. Очигледно, секој субјект кој учествува во било која фаза на предлог законот пред тој да пристигне во Собранието или субјектот кој ги утврдува законите, може и треба да ги земе во предвид препораките.

Должност да се земе во предвид

Органот чија задача е усвојување на законот има должност да ги земе во предвид препораките. Во случај органот да не сака да го усогласи текстот според препораките, тоа треба експлицитно да го наведе и да даде кратко објаснување за причината.

Повратна информација за усогласеноста

Во секој случај, одговорниот субјект треба да испрати повратна информација до органот за проценка на подложноста на законите на корупција, за нивото на усогласување со секоја препорака. Во идеална ситуација, извештајот од проценката поседува приложена страница формулар за повратна информација со што се олеснува испраќањето на

повратна информација до субјектот за проценка на подложноста на законите на корупција.

Повратната информација е само-проценка на усогласеноста. Овој дијалог ќе му помогне на субјектот задолжен за проценка на подложноста на законите на корупција, подобро да разбере како се применуваат дадените препораки и да го презентира својот став. Треба да се утврди и временска рамка за испраќање на повратната информација од страна на субјектот кој го изготвува законот. За **предлог** законите, повратната информација треба да се испрати што побрзо по усвојувањето на законот. Секако, за закони кои се веќе на **сила** рокот е подолг но сепак прецизиран, со цел да се обезбеди реално прегледување на усвоените закони.

Проверка на усогласеноста

Повратната информација поднесена до органот задолжен за проценка на подложноста на законите на корупција е ништо повеќе од само-проценка на усогласеноста. Органот одговорен за усвојување на законите може да смета дека ги има спроведено препораките, додека други, меѓу кои и субјектот одговорен за проценка на подложноста на законите на корупција може да имаат поинакво мислење. Затоа, на само-проценувањето од страна на субјектот кој го усвојува законот треба да се додаде и надворешна проверка на усогласеноста. Ова може да се изврши на повеќе начини:

- Органот за **проценка на подложноста на законите на корупција** треба секогаш да провери дали се согласува со само-проценката од субјектот изготвувач на законот;
- **Граѓанското општество** може да изврши проверка на усогласеноста, било во име на органот за проценка на подложноста на законите на корупција било на сопствена иницијатива;
- Секој заинтересиран граѓанин (**јавноста**) може да изврши преглед на препораките и нивното спроведување ако има пристап до препораките и до конечната верзија на законот.

За **предлог**-законите, се до усвојувањето на законот, проценувањето на подложноста на законот на корупција треба да се изврши што е можно побрзо; на тој начин изготвувачот на законот може да го вгради резултатот од ревизијата на усогласеноста пред неговото усвојување. Секако, рокот за **законите** кои се веќе **на сила** ќе биде подолг но тој допрва треба да се утврди.

1.10 Публицитет на Интернет

Објавувањето на Интернет претставува поддршка во усогласувањето со препораките поради подолу наведените причини:

- **Методологија:** Очигледно, објавувањето на методологијата овозможува секој од јавниот или приватниот сектор да разбере на што се однесува проценката на подложноста на законот на корупција и до го примени.
- **Селектирање** на закони: Јавноста треба да знае кои закони се или не се избрани за проценување; со тоа граѓанското општество добива можност да се вклучи во врска со било кој закон за кој смета дека треба да биде прегледан и проценет, покрај оние кои се веќе проценети од страна на државните органи.
- Извештаи од **проценката:** Тие ја информираат широката јавност за содржината на препораките, јавноста може да изврши извесен притисок на изготвувачот на законот во правец на усогласување со препораките.
- **Повратна информација** за усогласеноста: Субјектот изготвувач на законот исто така ќе поднесе извештај за јавноста ако е објавена повратна информација за усогласеноста. Според тоа, изготвувачот ќе има поттик да прикаже разумни причини поради кои не ги следи препораките.
- Извештаи од **проценката** на усогласеноста: Јавноста самата може да процени дали и колку се добри причините за неусогласеноста.

Според тоа, посебните **извештаи** од проценки на подложноста на законите на корупција а најмногу нивните препораки, треба да бидат на располагање на Интернет со цел давање на увид на јавноста како и можност за расправа. Истото важи и за повратната информација за усогласеноста и за извештаите за **усогласеност**.

Понатаму, отчетноста пред јавноста ќе се поткрепи со **годишен извештај** за активностите на субјектот во доменот на проценка на подложноста на законите на корупција. Тој на чинителите на граѓанското општество ќе им овозможи да посочат усвоени или предлог закони за кои има потреба од утврдување на нивната подложноста на корупција, кои претходно не го поминале тој филтер, и ќе ги поттикне чинителите на граѓанското општество да го сторат тоа. Понатаму, **статистичките информации** се корисна алатка која на јавноста и овозможува да добие слика за квантитативните перформанси.

2. РАМКА ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ

На секоја методологија ѝ е потребна рамковна поддршка за нејзино спроведување. Тоа е причината поради која подолу изложеното треба да се земе во предвид.

2.1 Регулаторна основа

Учеството на сите јавни чинители во проценка на подложноста на законите на корупција (вклучително и ревизии на усогласеноста) е гарантирано со закон. Законот е исто така и соодветното правно ниво за обврзување на државата да одговори на оценките поднесени од чинителите на граѓанското општество. Соодветното правно-законско ниво за прецизирање на поединости од законот, е подзаконски акт. Зависно од неговата должина, подзаконскиот акт може да ја содржи и методологијата; алтернативно а веројатно и подобро решение е упатство, поради тоа што може истовремено да се користи и како дидактичка алатка која содржи и примери: нешто што не е составен елемент на законски текст.

2.2 Одговорен субјект

Преку различни функции, закони и фази на процесот, различни субјекти се одговорни за прегледување и проценка на корупциските ризици.

Изготвување на предлог-закон

Во фазата на изготвување на предлог-закон, сите субјекти изготвувачи, поконкретно министерствата и другите извршни тела, мора да функционираат во согласност со стандардите за изготвување законски текстови за да се избегнат ризиците од корупција. Ова се однесува најмногу на категоријата ризик „повеќезначност“, бидејќи за овој корупциски ризик не е потребно посебно знаење.

Предлог-закони, закони и подзаконски акти кои се на сила

Кога една земја има специјализиран орган за превенција на корупцијата, тој орган е задолжен за проверување на предлог-законите и усвоените закони. Таков орган може да биде (извршна) агенција за борба против корупцијата или комисија или парламентарна комисија за прашања поврзани со корупцијата. Ако не постои такво тело, следната најдобра опција и понатаму останува министерството за правда, затоа што тоа концентрира соодветни знаења за општата проценка на влијанието на

регулативата. Министерството за правда или друг, специјализиран орган за спречување на корупцијата, со цел обезбедување разновидност на експертиза и специјализирани знаења, може да формира/ат совет задолжен за оваа задача.

Граѓанското општество

Граѓаните можат да ги прегледуваат предлог-законите и законите на сила по свое лично наоѓање. Сепак, логично е да се утврди нивната улога во процесот бидејќи на тој начин изготвувачот на законот се обврзува да ги земе во предвид нивните препораки и да обезбеди повратна информација. Најдобро би било граѓанското општество да биде составен дел на секој формален механизам за проценување на подложноста на законот на корупција; тоа може да биде советодавно тело на органот за борба против корупцијата или на парламентарна комисија. Притоа, ако тоа тело веќе има поднесено проценка за коруптивноста на извесен закон, треба да се обезбеди можност претставници на граѓанското општество лично да се појават и да бидат сослушани на јавните расправи.

Очигледна е предноста од учеството на граѓанското општество во процесот на проценка на подложноста на законите на корупција: тие не влегуваат во состав на државните институции а со тоа обезбедуваат и поинакво гледиште. Истовремено, граѓанското општество треба да биде само дополнение на напорите на државата: добрата легислатива е примарна одговорност на државата и државните органи, генерално, имаат подобар пристап до информациите потребни за проценката на квалитетот на конкретен закон.

Регионално и локално ниво

Секогаш кога во земјата постои регионално и/или локално ниво на власт, процесот на изготвување на закони и органите изготвувачи на закони на локално ниво треба да се одоговорни за утврдување на подложноста на корупција на предлог законите како и на законите на сила.

Експерти

Јасно е дека квалификацијата на експертите кои го вршат утврдувањето на коруптивноста на законите во државните органи треба да биде во доменот на правото, т.е. адвокати или слично, во секој случај квалификација во доменот на правото. Во спротивно, тие не би биле во можност да ги разберат импликациите на правните техники и толкувања. Органот за проценка на подложноста на законите на корупција може да формира список од надворешни експерти кои би биле повикувани за високо специјализирани или технички закони.

2.3 Одоговорност за методологија

Методологијата за проценка на подложноста на законите на корупција треба да ја конципира централен орган за борба против корупцијата. Процесот на изготвување треба да биде партиципативен и консултативен. Во него треба да бидат вклучени државни органи од разни сектори и од различни нивоа на власта заедно со академски и претставници на граѓанското општество. На таков начин ќе се обезбеди доволно влијание на чинители кои се независни од државата. Органите на регионалната и локалната самоуправа можат да ја усвојат оваа методологија со посебна одлука како и да ја модифицират методологијата според своите потреби. Сепак, не се очекува оваа методологија да има потреба од адаптација за регионалните и локалните потреби. Секогаш кога државните власти не ја исполнуваат својата задача за изготвување на оваа методологија, во нејзино изготвување може да се вклучи и граѓанското општество – ова е можно и со поддршка од меѓународни донатори.

2.4 Серија дефиниции

Методологијата треба да обезбеди серија дефиниции почнувајќи од дефиниција на „корупција“ и други изрази: јасноста на термините го прави документот подобро разбирлив. Таа исто така треба да се погрижи и за тоа сите корисници да бидат на истата страна. Можно е некои корисници да имаат ограничено видување за тоа што е корупција мислејќи само на поткуп, додека утврдувањето на подложноста на законите на корупција опфаќа многу поширока лепеза на појави како на пр. злоупотреба на службена позиција, незаконско присвојување или прекршување на правила поврзани со конфликт на интереси. Дефинирањето во голема мера ќе зависи од специфичностите на секоја земја, поконкретно од тоа како на пример корупцијата е дефинирана во националното законодавство и кој орган е избран да го врши надзорот.

2.5 Соработка со други државни органи

Органот за проценка на подложноста на законите на корупција ќе треба да соработува со други државни органи во две насоки:

- треба да биде запознаен со проекти за предлог-закони; и
- треба да има пристап до сите информации поврзани со конкретен закон.

Регулаторната рамка на проценка на подложноста на законите на корупција треба да ги одразува двата аспекти.

2.6 Обука

Проценка на подложноста на законите на корупција е концепт за кој е потребна обука за сите оние кои не се запознаени со него. Поконкретно, субјектите одговорни за изготвување на законите на сите нивоа треба да бидат свесни за ризиците кои произлегуваат од „повеќезначност“ или од „недостаток на превентивни мерки“; истото ова важи и за членови на собранија и собраниски персонал. Најдобро е во обуката да влезе и поширока перспектива на добро владеење и интегритет во процесот на донесување на решенија кај органите на власта, како што е подолу опишано.

Обуката треба да биде интерактивна и да се служи со практични вежби. Најдобро е да содржи симулација на проверки на закони.²²⁰

2.7 Сродни теми

Процесот на проценка на подложноста на законите на корупција бара извесни предуслови без кои дури и најдобрата методологија е во опасност да не успее да постигне значително влијание. Поради тоа, треба да се разгледаат точките кои следат.

2.7.1 Добро изготвување на предлог закони

Процесот на проценка на подложноста на законите на корупција не може да биде замена за општа култура на добро изготвување на предлог-закони, таа може само да се надгради на неа. Потребно е постоење на софистицирани упатства за униформно изготвување на закони кое треба да се применува како составен дел на генерална законодавна култура, или, неопходна е екстензивна обука за изготвување закони. Делот 2.2 од Дел 1 (Компаративна студија) наведува список со меѓународни примери за сеопфатни упатства за добро изготвување закони.

2.7.2 Транспарентен и партиципативен процес на подготовка на закони

Развивање на култура на учество на граѓанското општество во законодавниот процес ќе обезбеди можност за откривање на **коруптивни ризици** од страна на различни групи на

²²⁰ Види три примери кај Ann Seidman, Robert Seidman и Nalin Abeysekere, “Проценување на законодавството – Прирачник за законодавците” (“Assessing Legislation – A Manual for Legislators”) 2003, стр. 165 f <http://iknowpolitics.org/sites/default/files/assessing20legislation20-2001.200320-20en20-20pi.pdf>>..

чинители. Транспарентноста и партиципацијата ќе спречат влегување на коруптивните ризици во законите со тоа што органите изготвувачи на закони ќе бидат свесни дека граѓанското општество е присутно и во секој момент може да ја изврши својата улога на пес-чувар.

Сепак, чинителите на граѓанското општество можат да ги проценуваат коруптивните ризици на начин кој ќе може да има влијание само ако усвоените закони се **објавуваат на Интернет**. Нивото на транспарентност од типот закони кои се на дневен ред на собранието останува незадоволително бидејќи во таа фаза најчесто е предочна за позначајно учество. Според тоа, државните органи треба да ја информираат јавноста за своите **планови за изготвување закони** што е можно побрзо. Неопходна е активноста на овој вид механизми на јавни консултации, државните органи треба да имаат обврска да ги земат во предвид и да **одговорат** на сугестиите од чинителите на граѓанското општество.

Транспарентноста и јавните консултации треба да бидат усогласени со меѓународните стандарди, меѓу кои следниве:

- Ревидиран „Закон за практиката на консултациите“,²²¹ на Обединетото Кралство, според препораките на OECD;²²²
- „Договорот од Лисабон“ на Европската Унија,²²³ (Член 10 и Член 11);
- „Бела книга за владеењето во Европа“²²⁴ од 2001 од Европската Комисија.

Постојат уште бројни стандарди и компаративни публикации на тема партиципација²²⁵.

2.7.3 Лобирање

Демократското општество се заснова на плурализам на интереси. Тоа, меѓу другото, значи и дека сите членови на општеството постојано „лобираат“ за своите цели: граѓаните се организираат во организации на истомисленици и политички партии, ги

²²¹ <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance> <Country Report United Kingdom, стр. 81 <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropeunitedkingdom.htm>.

²²² Country Report Sweden, стр. 93 <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropeunitedkingdom.htm>

²²³ Лисабонскиот договор со кој се внесуваат амандмани во Договорот за Европската Унија и Договорот со кој се основа Европската Заедница, од 13 декември 2007 <http://ec.europa.eu/archives/lisbon_treaty/index_en.htm; <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/>>

²²⁴ Eszter Hartay (ECNL), „Најдобрите практики за граѓанско учество во WB и земјите членки на ЕУ“, 2014 <www.kcsfoundation.org/repository/docs/03_03_2014_3974014_KCSF_2011_Best_practices_on_Citizen_Participation_in_WB_and_EU.pdf>

²²⁵ Европски центар за закони за непрофитни организации (European Centre for Not-for-Profit Law), „Компаративен преглед на европските стандарди и практики во регулирањето на партиципацијата на јавноста“, 2010 <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/>; Европски институт за партиципација на јавноста (EIPP), „Учеството на јавноста во Европа – Меѓународна перспектива“, 2009 <www.participationinstitute.org/wp-content/uploads/2009/06/pp_in_e_report_03_06.pdf>.

избираат своите претставници во собранието, ги бараат своите права пред управните органи, излегуваат на улица на манифестации и учествуваат на референдуми. Но во реалноста, сите членови на општеството немаат подеднакви капацитети за партиципација. Некои од чинителите имаат повеќе средства кои можат да ги вложат во активности на лобирање додека други имаат привилегиран пристап до одлучувачите. Според тоа, еднакви интереси се натпреваруваат со нееднакви средства за вниманието на државните службеници. Регулативната рамка за донесување решенија во јавниот сектор треба да спречува секакви претерани дисторзии во политичкиот натпревар, од страна на оние со многу пари или привилегиран пристап на лобисти до државните службеници. Ова може да значи посебна регулатива за лобирањето или посветување на доволно внимание на предизвиците поврзани со етиката и транспарентноста во тек на процесот на лобирање.

Во 2010 земјите членки на **ОБСЕ** усвоија „**10 принципи** за транспарентност и интегритет при лобирањето“²²⁶; понатаму Европскиот Комитет за правна соработка (CDCJ) при **Советот на Европа** во 2013 издаде налог за изготвување на физибилити студија за европски **правен инструмент** како рамковна основа за лобирање²²⁷. Врз основа на студијата, веќе во 2015 год. Советот на Европа треба да усвои правен инструмент. Меѓународните **невладини организации** го поддржуваат формулирањето на меѓународни стандарди: Фондацијата Sunlight во 2013 објави „Упатство за обелоденување на лобирање на меѓународно ниво“, додека ²²⁸ Access Info Europe истата година го објави својот став за „Транспарентност при лобирањето преку законите за правото за информирање“²²⁹.

2.7.4 Политичко финансирање

Финансиски донации во политичката сфера се веројатно најсилниот начин за легално влијание врз законодавниот процес. Оттаму, неопходна е транспарентност на донациите од компании преку интересни групи до политичките партии како и извесни ограничувања на донациите.

До неодамна Советот на Европа беше водечка институција од аспект на поставување стандарди во оваа област. Во 2003, Министерската комисија од земјите членки усвои „Препорака Rec(2003)4 за општите правила против корупција при финансирање политички партии и изборни кампањи“²³⁰. Венециската комисија при Советот на

²²⁶ <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=+250>.

²²⁷ Препорака 2019 (2013) од Парламентарното собрание <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/XRef-XML2HTML-en.asp?field=19951&lang=en>.

²²⁸ <http://sunlightfoundation.com/policy/lobbying/guidelines/>.

²²⁹ <http://www.access-info.org/en/lobbying-transparency/526-lobbying-report>.

²³⁰ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>.

Европа и OSCE/ODIHR во 2010 усвоија „Упатство за регулатива за политичките партии“²³¹, кое во своето Поглавје XII содржи детални препораки за „Финансирање на политички партии“.

2.7.5 Етиката во законодавниот процес

Неетичко однесување од страна на законодавецот може да биде висок ризик за коруптивно законодавство. Неопходно е постоење на сеопфатни кривични санкции за поткуп на пратеници како и етичка рамка. Аспектот на поткупот е опфатен од бројни меѓународни конвенции за борба против корупцијата додека за етичките стандарди постојат бројни прирачници²³².

3. ПРЕГЛЕД: КОРУПТИВНИ РИЗИЦИ ВО ЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА

3.1 Дефиниција

За целите на оваа методологија коруптивните **ризиките** во законската регулатива се дефинирани како следи:

„ Коруптивни ризици во законската регулатива се карактеристики кои може но не мора да се присутни во законски текст, кои придонесуваат за појавата на корупција без оглед дали постои намера за таков ризик или не.“

Во корупција спаѓаат сите форми, како што е наведено во Конвенцијата за спречување на корупцијата на Обединетите Нации: кривични дела (поткуп), противзаконито посредување, злоупотреба на службена положба, противзаконито присвојување, непочитување на одредбите за конфликт на интереси, протекција и некоректно финансирање на партиите.

Кога станува збор за закони, подзаконски акти и било кое друго ниво на правни инструменти, оваа методологија ќе користи унифициран израз „**закони**“, освен ако не

²³¹ OSCE/ODIHR и Венециската Комисија, „Упатство за регулатива за политички партии“, Стразбур, 25 октомври 2010, Студија бр. 595/2010, CDL-AD(2010)024, Поглавје XII <<http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD%282010%29024-e.asp>>.

²³² Глобална работна група за парламентарна етика, „Прирачник за парламентарна етика и етичко однесување – Водич за пратениците“, 2009/2010 www.gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_EN.pdf; GOPAC „Алатка за проценка на нивото на корупција за парламентарци – Прирачник“ <http://gopacnetwork.org/Docs/AntiCorruptionAssessmentTool_EN.pdf>; OPPD, „Парламентарна етика, прашање на доверба“, 2011 <www.agora-parl.org/node/8871>.

е поинаку наведено. Овој израз се користи со сеопфатно значење, се однесува на „систем на правила кои односната земја или заедница го препознава како регулативен систем за активностите на неговите членови а кој може да го спроведува со наметнување на казни“²³³.

3.2 Како ризиците наоѓаат пат во регулативата

Чинителите кои учествуваат во изготвувањето на законски текст и во неговото усвојување можат или да **имаат намера** да создадат можности за корупција за себе и/или за други или **не се свесни** за ризиците кои ги создаваат со лош законски текст или со недостатокот на внимание за тоа што може законот да стори за превенирање на корупција. Различни чинители имаат различни можности, намерни или поради небрежност, да предизвикаат инкорпорирање на ризици на регулативна корупција во било која фаза на процесот на изготвување на законот. Ова се однесува на следново:

- предлог-закопи;
- одлучувачи при органот изготвувач на законот (министер, заменик министер, итн.);
- одлучувачи при владата (канцеларијата на претседателот или на премиерот и кабинетот);
- одлучувачи во парламентот;
- професионални лобисти или индивидуални граѓани преку своето влијание може да предизвикаат корупциски ризици да се појават во регулативата во било која фаза.

3.3 Кога ризиците стануваат реална корупција

Конечно, постојат само **две** категории на ризици на регулативна корупција: „повеќезначаност“ и „недостаток на превентивни механизми“.

Повеќезначаност може да биде резултат на нејасен јазик или некохерентна правно-законска техника; во обата случаи, недостатокот на јаснотија на секој корисник на законот му дава можност да го изврти **толкувањето** на законот во сопствена коруптивна корист. На пример, државен службеник може да тврди дека нејасна законска одредба

²³³ <<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/law?q=law>>.

за царинската процедура му овозможува да го одложи увозот (со тоа ги прави неизбежни „неформалните плаќања“). Притоа, граѓаните се лишени од можноста да побараат правна помош во вид на надоместок на штета пред суд: кога е нејасно што значи регулативата, многу се слаби шансите за добивање на тужба против државата. Ова е уште поакутен проблем во државите со корумпирано **судство**: повеќезначни закони отвораат можности за судиите да бараат поткуп. На тој начин, повеќезначните законски текстови овозможуваат **двоен** извор за корупцијата: преку државните служби и преку судството.

Еден закон може да биде сосема јасен и да нема проблем со повеќезначност па сепак да има проблем со недостаток на **превентивни механизми**. Со тоа, на корисникот на законот му се овозможуваат корупциски активности со намален ризик да биде повикан на одговорност. На пример, целосен недостаток на санкции против прекршоци од типот на конфликт на интереси, може на државниот службеник да му/и овозможи да доделува дозволи за градење на свои роднини.

Регулативните корупциски ризици може да ги користат како државните службеници така и граѓаните.

- **Државните службеници** може да ги користат слабите регулативи полни за да бараат поткуп: На пример, кога јазикот на законот е нејасен за тоа дали барателот има право да добие извесна дозвола, државниот службеник може да се покаже „дарежлив“ при толкувањето на законот ако и барателот од своја страна се покаже исто толку „дарежлив“.
- **Граѓаните** може да ги користат слабите регулативите за да бараат предности кои законот нема за цел да ги дава. Како во гореспоменатиот пример, нејасен јазик на текстот на законот може да биде поттик за граѓанинот за нудење на поткуп на државен службеник во замена за „дарежливо“ толкување на законот.

Освен на релација државни службеници-граѓани, корупцијата може да се случува уште и меѓу државните службеници или меѓу граѓаните.

- Корупција **меѓу државните службеници**: Еден државен службеник може да ги искористи слабостите во законот за обезбедување на неоправдано напредување.
- Противзаконито присвојување **во јавниот сектор**: Државен службеник може отсутството на обврска во законот за барање соодветни документи, да го искористи за пренасочување на државни такси од граѓаните во својот џеб.
- Корупција **меѓу граѓани**: Граѓанин може да се послужи со слабостите во законот за лишување на друг граѓанин од негов имот, пример за тоа се граѓанските

тужби. Во некои земји таквата практика е позната како „приватни или компаниски рации“²³⁴

Немањето на превентивни механизми ја олеснува корупцијата меѓу државните службеници или грѓаните во **три насоки**:

- Можно е целосно спречување на **спроведувањето** на законот а со тоа државните службеници или на граѓаните се поттикнуваат да продолжат со своите корупциски активности, без никаква пречка од законот (немање на механизми за спроведување, немање компетенции, итн.).
- Можно е создавање дополнителни можности за корупција на начин со давање на непотребна **моќ** на државните службеници, која потоа тие може да ја „продаваат“ за пари (комплицирани или двојни процедури, немање утврдени рокови, итн.).
- Можни се празнини со кои се оневозможува повикувањето на **отчет** на корумпираните чинители (немање судски прегледи, немање санкции, итн.)

4. РИЗИК ОД 1ва КАТЕГОРИЈА: ПОВЕЌЕЗНАЧНОСТ

Зборот повеќезначност“ означува: можност да се разбере на повеќе од еден начин²³⁵. Повеќезначноста во законите доаѓа или од лошиот јазик или од лошите правни техники. Во обата случаи, на читателот на законот му преостанува да се прашува кое е точното толкување на законот. Корумпираните читатели на законот лесно ќе ја препознаат таквата можност и ќе ја искористат во своја корист.

Сите упатства за користење на јасен јазик и еднообразна техника при **изготвувањето на закони или прирачници** за нормативните акти, имаат единствена цел – да се избегне повеќезначноста. Со други зборови, на читателот да му се објасни, најдобро што може, што значи законот.

²³⁴ Томас Фајерстоун, „Вооружена неправда: Злоупотреба на законите и комплексни кривични дела во пост-советска Русија“, 38 Denv. J. Int'l L. & Pol'y (2010) 555 <<http://djilp.org/wp-content/uploads/2011/08/Firestone.pdf>>.

²³⁵ Сенфорд Шејн, „Повеќезначност и недоразбирања во законите“, 26 Thomas Jefferson Law Review, 2002 167 <<http://idiom.ucsd.edu/~schane/law/ambiguity.pdf>>.

4.1 Јазикот

Говорејќи воопштено, има два различни вида на повеќезначен јазик: изборот на **зборовите** и конструкцијата на **реченицата**.²³⁶ Структурата на различни јазици особено, вклучува различни ризици од аспект на деталите. Словенските јазици (Хрватски, Српски, итн.), Индо-Европските (Албански) или Романските (Романски) јазици имаат различни правила и слободи за користење на членот, прилозите, збороредот, множината и партиципот. Сепак, следните општи правила за добро пишување на правно-законски текстови се применуваат за сите јазици²³⁷:

- користење на кратки реченици (една реченица – една мисла);
- клучните наводи на почетокот;
- само една главна реченица и не повеќе од една зависна реченица (ако е изводливо);
- главните идеи во главната реченица;
- се претпочитаат глаголи а се избегнуваат именки;
- се избегнуваат серии од придавки, особено екстензивни партиципи, наместо нив се користат зависни реченици;
- се избегнува пасивен говор, се користи актив;
- кратко искажување (се бришат зборовите патерици – се користат кратки зборови).

Постојат безбројни начини јазикот да се направи нејасен; меѓутоа, во смисла на коруптивни ризици, се применуваат општите главни начела наведени подолу.

4.1.1 Зборови

Општите и правни изрази може да имаат повеќе од едно значење. Оттаму, секој збор мора да претставува или заеднички прифатено значење или јасна правна дефиниција.

ПРИМЕР:	Јурисдикцијата ќе се утврдува според местото на живеење на граѓанинот.
----------------	--

²³⁶ Со цел дидактичко поедноставување овде се избегнува навлегувањето во лингвистичките науки; за повеќе детали може да се побара, на пр. Штефан Хофлер и Александра Бунцли, „Контролирање на јазикот на законите и регулативите за семантичка обработка, презентација“, <<https://files.ifi.uzh.ch/hoeffler/hoefflerbuenzli2010splet.pdf>>; д-р Штефан Хофлер, „Упатства за изготвување на законски текстови: Разлики со правилата за контролиран јазик при техничко пишување?“, кај Тобајас Кун, Норберт Е. Фукс, „Контролиран природен јазик“, Трета меѓународна работилница 2012, Берлин/Хајделберг, стр. 138-151 <<http://dx.doi.org/10.5167/uzh-63553>>.

²³⁷ „Германски прирачник за формата на законските текстови“, трето издание, 2008, <http://hdr.bmj.de/page_b.1.html#an_62> (на Германски, англискиот превод е во подготовка од страна на Германското федерално министерство за правда).

ПРОБЛЕМ:	Што точно значи место на живеење – реалното или регистрирано место на живеење?
РЕШЕНИЕ:	<p>Правната надлежност ќе се утврдува според реалното местото на живеење на граѓанинот, во конкретниот момент.</p> <p>Правната надлежност ќе се утврдува според местото на живеење на граѓанинот, што значи правно регистралираното живеалиште.</p> <p>Правната надлежност ќе се утврдува според местото на живеење на граѓанинот. Местото на живеење е дефинирано со Законот X.</p>

Не треба да се користат зборови кои не се во масовна употреба или пак не се разбирливи, ниту зборови кои не се општо прифатени во јазикот:

- архаични зборови;
- неологизми (новосоздадени зборови, како на пример „ да се фотошопира“);
- странски зборови и изрази;
- скратеници.

Во ситуации кога е тешко да се следи овој совет, треба да се пристапи кон дефинирање на зборот. Еден збор треба да има само **едно значење** во закон.

Користењето на **еднина или множина** може исто така да биде извор на повеќезначност во закон.

ПРИМЕР:	Министерот ќе воспостави процедури за видовите на жалби утврдени со овој член.
ПРОБЛЕМ:	Дали Министерот мора да воведо различна процедура за секој вид на жалба или една единствена процедура за сите жалби, или Министерот може да избере помеѓу двете можности?
РЕШЕНИЕ:	Министерот ќе воспостави процедура за секој вид жалба утврден во овој член.

4.1.2 Изрази

Во продолжение се опишани главните форми на повеќезначност кои се должат на конструкцијата на реченицата (синтаксата).

Пример во кој е нејасно на кој дел од реченицата **се однесува** зборот (повеќезначност на поврзувањето).

ПРИМЕР:	Барателот ја поднесува пријавата со потврда од директорот.
ПРОБЛЕМ:	„Ја поднесува по потврдувањето од стана на директорот“ или „пријавата придружена со потврда од директорот“?
РЕШЕНИЕ:	По потврда од директорот, барателот ја поднесува пријавата.

Реченица или зборови кои се однесуваат на нешто **претходно споменато**, но постојат повеќе можности (анафоричка повеќезначност).

ПРИМЕР:	Претставникот на Агенцијата и барателот се согласуваат за модалитетите на процедурата, последователно, тој/таа ја потврдува согласноста во писмена форма.
ПРОБЛЕМ:	Кој е „тој/таа“?
РЕШЕНИЕ:	Претставникот на Агенцијата и барателот се согласуваат за модалитетите на процедурата, последователно, претставникот на Агенцијата ја потврдува согласноста во писмена форма.

Поради **редоследот на зборовите**, може да е нејасно која именка во реченицата е подметот а која е директниот предмет (функционална повеќезначност).

ПРИМЕР:	Посебни постапки се применуваат за деловните баратели во пишана форма.
ПРОБЛЕМ:	Постапките или барателите во пишана форма?
РЕШЕНИЕ:	За деловните баратели се применуваат посебни постапки во пишана форма .

Релацијата може да е нејасна во посвојни изрази како на пр. „инспекција на Агенцијата“ (односна повеќезначност)

ПРИМЕР:	Постапката се отвора со инспекција на Агенцијата.
ПРОБЛЕМ:	„Инспекција на агенцијата“ или „инспекција од страна на Агенцијата“?
РЕШЕНИЕ:	Постапката започнува со инспекција од страна на Агенцијата.

Причина за повеќезначност може да биде користењето на **минато** или идно **граматичко време**. Законски текст, вообичаено треба да користи сегашно време.

ПРИМЕР:	Секој капетан ќе мора да ги поднесе следниве документи на директорот пред да влезе во пристаништето.
----------------	--

ПРОБЛЕМ:	Дали ова ќе биде обврска само во иднина?
РЕШЕНИЕ:	Секој капетан ги поднесува следниве документи на директорот пред влегувањето во пристаништето.

Прилозите ја појаснуваат **структурата на искажаното** во реченицата. Разликата меѓу „и“ и „или“ е особено важна кога станува збор за списоци на услови (повеќезначноста на „и/или“)

ПРИМЕР:	Барателот може да влезе во конкуренција ако: <ul style="list-style-type: none"> - е на возраст од најмалку 14 год., - родителите дале согласност, или - друг законски старател дал своја согласност.
ПРОБЛЕМ:	Ако барателот е на возраст од 14 години, дали согласноста од родител или старател е дополнително потребна?
РЕШЕНИЕ:	<ul style="list-style-type: none"> ○ Барателот може да влезе во конкуренција ако: <ul style="list-style-type: none"> - е на возраст од 14 години, или - со согласност од родителите, или - со согласност од друг законски старател. ○ Барателот може да влезе во конкуренција ако: <ul style="list-style-type: none"> - е на возраст од 14 години, и - со согласност од родителите или друг законски старател.

Мора да се внимава и со други слични прилози: „доколку“, „бидејќи“ „меѓутоа“, „освен ако“, „како што е/се“ и „особено“. Според **правната доктрина**, овие прилози обично го означуваат спојот меѓу апстрактните правила и конкретните примери, ја означуваат разликата меѓу изрази со кои се проширува или ограничува, или меѓу набројувања.

Законски текст не треба да се служи со изрази кои содржат „и/или“ ниту „односно“, поради тоа што тие се повеќезначни. Во законскиот текст треба да е јасно изразено ако е неважно дали условите се исполнуваат наизменично или кумулативно.

ПРИМЕР:	Следите инциденти предизвикаа затворање на деловниот субјект: недостаток на хигиена и/или непоседување на здравствено уверение за готвачот.
ПРОБЛЕМ:	Дали за затворање на деловниот субјект се потребни двата инциденти?
РЕШЕНИЕ:	Следните инциденти, наизменично или кумулативно , предизвикаа затворање на деловниот субјект: лоша хигиена и/или немање на здравствено уверение за готвачот.

Речитоста освен што е прашање на лош стил може да биде и причина за повеќезначност.

ПРИМЕР:	Одредбите во Членовите 10 и 12 се применуваат соодветно.
ПРОБЛЕМ:	Која е разликата помеѓу одредбите во Членовите 10 и 12 и самите членови?
РЕШЕНИЕ:	Членовите 10 и 12 се применуваат соодветно.

Слично како и речитоста, **не-стандардизираните** изрази се исто така извор на повеќезначност поради тоа што нема да биде јасно во кој обем тие претставуваат права и обврски (декларативни изјави или само описи, објаснувања, образложувања, дополнителни информации или молби). Изјавите за намери се исто така проблематични, освен во случај кога се појавуваат во посебен член на почетокот на текстот или ако се неопходни за толкување на одредбата.

4.2 Правна кохерентност

Правната кохерентност се однесува на логичниот и методичен редослед на различните одредби во еден закон или меѓу повеќе закони. Секогаш кога тој сооднос е нејасен, повеќезначноста може да претставува корупциски ризик.

4.2.1 Спротивставени одредби

Спротивност две или повеќе одредби е можна во еден закон (внатрешен конфликт) или меѓу различни закони (надворешен конфликт). Надворешните конфликти може да настанат во хиерархијата на нормите на исто ниво или меѓу различни нивоа (декрет наспроти закон, устав или меѓународно право). Теоретски, одредбата од повисокото ниво превладува над одредбите од пониско ниво; сепак, спротивставеност од ваков вид може да создаде повеќезначност.

ПРИМЕР:	Член 10 од Декретот за процедури за азил: „Штом се исполнети сите законски услови за политичкиот статус на бегалецот, агенцијата може да даде азил.“ Член 15 од Уставот: „Политичките бегалци имаат право на азил“.
ПРОБЛЕМ:	Според член 10 од Декретот произлегува како агенцијата да има дискреционо право да решава наспроти јасно утврденото право во Уставот.

РЕШЕНИЕ:	Член 10 од Декретот за процедури за азил: „Штом се исполнети сите законски услови за политичкиот статус на бегалецот, агенцијата мора да даде азил.“
-----------------	---

4.2.2 Недоследна терминологија

Терминологијата освен што мора да биде доследна во рамките на еден законски текст (види Дел 4.1.1 подолу), таа мора да биде доследна меѓу различните закони. Еден збор треба да има само едно значење, не само во еден закон туку во целокупната законска рамка на една држава. Ако тоа е неизводливо, тогаш девијацијата треба јасно да се наведе.

ПРИМЕР:	Барателот е одговорен за поднесување за следниве документи.
ПРОБЛЕМ:	„е одговорен“ е израз кој се применува во законот за деликти и кривичното право, и упатува на различни правно-законски последици.
РЕШЕНИЕ:	Барателот е обврзан да ги поднесе следните документи.

Доследното користење на терминологијата е подеднакво важно и за општите зборови со точно утврдено значење во **правната доктрина**, како што се:

- „може“, „ќе“, „мора“ ;
- „се претпоставува“ наспроти „се смета за“ ;
- „секогаш“ наспроти „начелно“.

4.2.3 Нејасни упатувања

Одредбите кои се повикуваат на други одредби од истиот или од други закони мора да имаат јасно и рационално значење. Примери за лоша практика се: „согласно со законот на сила“, „според законот“, „на начин како што е пропишано“, „согласно законските одредби“, „со примена на правилата/постапката/условите утврдени од Министерството/друг орган на власта“, „други исклучоци/услови/акти утврдени со закон“, итн.

ПРИМЕР:	Агенцијата е обврзана со временски рок за решението, согласно пропишаното со закон.
ПРОБЛЕМ:	Нејасно е дали временскиот рок е пропишан од овој закон или од друг (и кој)?
РЕШЕНИЕ:	Агенцијата е обврзана со временски рок за решението, согласно пропишаното во Член 10 од Законот за управна постапка .

4.2.4 Регулативни празнини

Регулативните празнини се дефинираат како следи: „Ситуација во која на постојните законски правила им недостасува задоволителна основа со која би се обезбедил конечен одговор во парница [...]. Притоа не постои точен одговор кој ќе упатува кон решението.“²³⁸

Овој вид празнини настануваат кога има спротивставени правила (за оваа алтернатива види 4.2.1 погоре) или поради тоа што законот е некозистентен.

ПРИМЕР:	Член 10 – „Неважечки локални избори“ – Закон за избори: Изборите се неважечки ако е исполнет било кој од следниве услови: ...
ПРОБЛЕМ:	Нема одредба со која се утврдува спроведувањето на локалната власт по поништувањето на локалните избори.
РЕШЕНИЕ:	Изборите се неважечки ако е исполнет било кој од следниве услови: ... Претходно избранат локална власт продолжува се до повторувањето на изборите.

5. РИЗИК ОД 2ра КАТЕГОРИЈА: ПРАЗНИНИ ВО ПРЕВЕНТИВАТА

Празнина во превентивата е недостаток на механизам во одредбите со кој се **поттикнува** избегнувањето на корупција или се **одвраќа** од неа.

ПРИМЕР:	Член 2 од Законот за конфликт на интереси: Во случај на непочитување на одредбата за конфликт на интереси 1–9, дисциплинската комисија може да ја примени следнава санкција: предупредување во писмена форма.
ПРОБЛЕМ:	Непостоењето на друга санкција освен предупредување во писмена форма веројатно нема да ги одврати нелојалните државни службеници од прекршување на правилата.
РЕШЕНИЕ:	Член 2 од Законот за конфликт на интереси: Во случај на непочитување на одредбата за конфликт на интереси 1–9,

²³⁸ Blackwell речник на Западната филозофија 2004, „Правни празнини“, <http://www.blackwellreference.com/public/tocnode?id=g9781405106795_chunk_g978140510679513_ss1-19>.

	дисциплинската комисија мора да примени една од следниве санкции: намалување на платата, деградирање или отпуштање.
--	---

ПРИМЕР:	Член 1 став 2 од Законот за конфликт на интереси: Државен службеник мора да внимава да не се најде во ситуација на конфликт на интереси како што е опишано во став 1.
ПРОБЛЕМ:	Законот ги опишува ситуациите на конфликт на интереси како табу а не како нешто со кое државниот службеник и неговите/нејзините претпоставени мораат да се справуваат на разумен и транспарентен начин. Во законот дури и недостасува поттик за државните службеници за пријавување на ситуациите кои содржат конфликт на интереси.
РЕШЕНИЕ:	Член 1 став 2 од Законот за конфликт на интереси: Државен службеник мора да пријави ситуација на конфликт на интереси како што е опишано во став 1 кај својот/својата претпоставен/а. За решавање на ситуациите на конфликт на интереси се применуваат следниве правила [...]

Секако, **повеќезначајноста** секој, веќе слаб превентивен механизам ќе го направи уште послаб. Оттаму, повеќезначајниот јазик или правна техника од една страна и празнините во превентивата од друга, често се меѓусебно поврзани.

ПРИМЕР:	Член 2 од Законот за конфликт на интереси: Во случај на непочитување на одредбите за конфликт на интереси во членот 1-9, дисциплинската комисија може да одреди санкции според пропишаното со закон: опомена во писмена форма.
ПРОБЛЕМ:	Ако, на пример, законот за дисциплински прекршоци предвидува натамошни санкции горенаведеното ќе биде повеќезначајно – дали опомената во писмена форма е единствената санкција или има други санкции „според пропишаното“ со Законот за дисциплински прекршоци?
РЕШЕНИЕ:	Член 2 од Законот за конфликт на интереси: Во случај на непочитување на одредбите во членот 1-9, дисциплинската комисија може да одреди санкции според пропишаното во Член 12 од Законот за дисциплински прекршоци (Закон бр. 456)

Повеќезначајноста и празнините во превентивата се веќе препознаени како **посебни** корупциски ризици но дури и најјасниот закон без воопшто повеќезначајност може да страда од недостаток на механизми за превенција на корупцијата.

ПРИМЕР:	Член 2 од Законот за конфликт на интереси: Во случај на непочитување на одредбите за конфликт на интереси во членот 1-
----------------	--

	9, дисциплинската комисија може да ја одреди следнава санкција: опомена во писмена форма.
ПРОБЛЕМ:	Во овој закон воопшто нема повеќезначност, сепак, недостатокот на друга санкција освен опомена во писмена форма веројатно нема да ги одврати нелојалните државни службеници од прекршување на правилата.

Постојат многубројни **механизми** за превенција на корупцијата. „Прирачникот на ОН за борба против корупцијата“²³⁹ на 280 страни набројува најразлични превентивни алатки како предлог за сеопфатна национална рамка за борба против корупцијата. Многу од мерките кои се таму набројани воопшто **не** зависат од **законски одредби**. Таков пример се „раководење ориентирано кон резултати“, „користење позитивен поттик за подобрување на културата и мотивацијата на вработените“, „пакт за интегритет“, „подигнување на јавната свест и еманципирање“, „обука за медиумите и истражувачко новинарство“, „средби за национален интегритет и планирање на активности“.

Од аспект на законските регулативи, сите овие мерки не се подеднакво релевантни. Меѓутоа, треба да се утврдат оние ризици кои се релевантни за контекстот на регулаторната корупција. Очигледно е дека сеопфатно набројување на сите регулативни ризици е невозможно поради тоа што тие се исто толку многубројни и исто толку често се менуваат колку и законите. Сепак, сите тие се варијации на истите основни форми на ризици.

Всушност, реалната цел на проценката на општиот коруптивен ризик е откривање на празнините во системите за спречување на корупцијата.

Оттаму, овој дел посветен на превенција на празнини, има за цел да презентира резимиран одраз на се она што опширно го опишуваат публикациите за проценка на ризикот од корупција, меѓу кои:

- Регионална иницијатива за борба против корупцијата „Проценка на ризикот од корупција во јавните институции“ од 2014²⁴⁰;
- Техничко упатство на Советот на Европа „Методолошки водич за проценка на ризикот од корупција“ од Квентин Рид и Марк Филп за проектот ПАКА, декември 2010²⁴¹;

²³⁹ UNODC, трето издание, 2004, 592 страни <www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf>.

²⁴⁰ <<http://www.rai-see.org/publications.html>> (издавањето е во план).

²⁴¹ <www.coe.int/paca>.

- Џебна книга на USAID за проценка на корупцијата, 2006²⁴²;
- Тилман Хоуп/Совет на Европа „Дизајнирање и спроведување на политики за борба против корупцијата“ од 2013: Поглавје 3.2 „Проценка на силата на мерките на управување“²⁴³ (на Англиски и Руски).

5.1 Јавни закони

Анализирано на светско ниво, најголем дел од корупцијата се случува во јавната сфера²⁴⁴. Според тоа, **јавното право** е главен извор на коруптивни ризици. Во него спаѓаат: уставните закони, законите за управна постапка, законите за оданочување и законите за кривична постапка²⁴⁵. Главната улога на законите за јавната сфера е да го регулираат следново²⁴⁶:

- Издавање лиценци, дозволи, потврди;
- Субвенции и заеми;
- Јавни набавки;
- Инспекции и ревизии;
- Приходи и прибирање такси;
- Управување со државниот имот;
- Регулативи;
- Спроведување на законите.

Главните корупциски ризици во секоја од горенаведените области произлегуваат од три фактори²⁴⁷.

- **Дискреционо право:** ако е дадено со непотребно широк обем, државниот службеник може да го злоупотреби. Вообичаено, државните службеници

²⁴² <www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>.

²⁴³ <[http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaPCoE%20Facility/Publication/Handbook%20on%20AC%20policies_EN%20\(2\).pdf](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaPCoE%20Facility/Publication/Handbook%20on%20AC%20policies_EN%20(2).pdf)>.

²⁴⁴ <[http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaPCoE%20Facility/Publication/Handbook%20on%20AC%20policies_EN%20\(2\).pdf](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaPCoE%20Facility/Publication/Handbook%20on%20AC%20policies_EN%20(2).pdf)>.

²⁴⁵ Види, на пример, резултати во „Глобалниот барометар за корупција“ на Transparency International за 2013, кој анализира анкети на повеќе од 114.000 анкетиранци во 107 земји, стр. 3: „Јавни институции задолжени за заштита на граѓани од најлошите видови поткуп. [...] Демократските столбови на општеството се препознаваат како најкорумпирани.“ <<http://www.transparency.org/gcb2013/report/>>.

²⁴⁶ Види Техничко упатство на Советот на Европа „Методолошки водич за проценка на ризикот од корупција“ од Квентин Рид и Марк Филп за Проектот ПАСА (декември 2010), стр. 16/Анекс 1 <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/PACA_en.asp>.

²⁴⁷ Во таа смисла, види и : Ан Сајдман, Роберт Сајдман, Налин Абискер „Проценка на законодавството – Прирачник за законодавците“, 2003, Поглавје 9, стр 155-168 <<http://iknowpolitics.org/sites/default/files/assessing20legislation20-2001.200320-20en20-20pi.pdf>>.

имаат дискреционо право за процедури и за материјални одлуки (на пример доделување дозвола).

- **Отчетност:** ако државниот службеник не се плаши од последици од злоупотреба на законот, тогаш тоа го зголемува ризикот од корупција.
- **Транспарентност:** ако делувањето на државниот службеник останува настрана од очите на јавноста, тоа ја олеснува злоупотребата на законите.

Очигледно, постои дополнителен, **етички** елемент кој е решавачки: ниту еден од гореспомнатите ризици нема да се материјализира онаму каде државните службеници имаат силен поттик и мотивација за етичко делување²⁴⁸. Но, етиката не е прашање на регулативи (донекаде дури ниту прашање – кој е „вистинскиот“ етички код) туку многу повеќе прашање на имплементацијата. Според тоа, таа не спаѓа во „регулаторните“ корупциски ризици.

Најважните начини за ограничување на **дискреционото право** на државните службеници со помош на законските одредби се:

- Ограничување на **прашањата** по кои може да решава државниот службеник (законот треба на државниот службеник да му дава моќ да решава само за конкретни прашања);
- Ограничување на тоа **кој** може да обезбедува влезни информации и повратни информации;
- Ограничување на суштинските **критериуми** кои влијаат врз решението;
- Обврзувачки ефект на **преседаните** (овој вид услов вообичаено се утврдува во општиот закон за административно работење или со министерски декрет.

Најважните начини за постигнување на **транспарентност** се:

- Објавување на Интернет на сите регулативи, внатрешни декрети и одлуки;
- Образложенија на решенијата во писмена форма;
- Појаснување дали решенијата се објавуваат во согласност со законите од доменот на слободата на информирање;
- Јавни известувања за состаноци, планови и јавни документи.

²⁴⁸ Тилма Хоуп / Совет на Европа, „Дизајнирање и спроведување на анти-корупциски политики“ 2013 (Англиски и Руски), Поглавје 3.2 „Проценка на силата на мерките на владеење“, стр. 20: „Американскиот врховен суд, е, сепак, најочигледниот пример за ограниченоста на оваа формула: судот ужива монопол на конечно судско одлучување, обемни дискрециони права и скоро никаква формална отчетност; според Клитгаард, би се очекувало судот да е многу корумпиран или барем склон на корупција, но изгледа дека реалноста, сепак, го побива тоа.“ <[http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Publication/Handbook%20on%20AC%20policies_EN%20\(2\).pdf](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Publication/Handbook%20on%20AC%20policies_EN%20(2).pdf)>.

Со транспарентноста се постигнува **отчетност** кон јавноста, од таа причина важни се следниве алатки:

- документација за сите решенија;
- внатрешна административна проверка од следното хиерархиско ниво;
- надворешна судска ревизија;
- преглед на решенијата од надворешни инстанци, како што се надзорни органи, совети на граѓани или омбудсман;
- финансиска отчетност преку редовни ревизии.

Дискреционото право, отчетноста и транспарентноста се повеќе или помалку важни како **типични елементи** на секое јавно право:

- надлежности (Кој јавен орган е задолжен?);
- овластувања (Каква моќ има државниот орган за извршување на своите задачи?);
- процедури (Кои се чекорите кон решение?);
- одлуки (Кои се критериумите за донесување одлука во конкретна тематска област?);
- надзор (Кој, на доволно транспарентен начин ги контролира државните органи?);
- санкции (Што се случува во случај на прекршок?);
- судски ревизии (Дали граѓаните можат да побараат од судовите да се изврши ревизија на административни одлуки?).

Регулаторните празнини во превенцијата најдобро се структурираат според наведените **типични елементи**. На тој начин, секој експерт кој врши проценка на подложноста на законите на корупција може систематски да го прегледува законот следејќи ги неговите типични компоненти наместо апстрактни начела како што се „дискреционо право“, „отчетност“ или „транспарентност“.

5.1.1 Надлежности

Неутврдени надлежности

Овој вид празнина во превенцијата најчесто се случува кога изготвувачите на законот сакаат да покажат активност, без да тоа навистина го мислат: се воведува цела серија на регулативи но сепак, нема утврдено државен орган кој треба да ги спроведува. Овој вид на празнина во превенцијата најчесто се совпаѓа со повеќезначен правен јазик или

техника, при што само нејасно се навестува органот кој е одговорен за спроведување на законот.

ПРИМЕР:	Член 10: Овој закон се применува од страна на надлежното министерство/агенција.
ПРОБЛЕМ:	Дали има друго правило кое јасно утврдува кое министерство е надлежно? Дали сите корисници на законот се запознаени со ова правило?
РЕШЕНИЕ:	Член 10: Овој закон се применува од страна на надлежното министерство/агенција, согласно утврденото во Анекс I од Законот за влада, бр. 40 1. Член 10: Овој закон го применува агенцијата за заштита на животната средина [поконкретно а со тоа и подобро решение]

Неидентификуван опсег

Надлежноста бара дефинирање на начин што ќе ги опфати сите аспекти на законот.

ПРИМЕР:	Член 10 од Законот за дисциплински прекршоци: Агенцијата за државни службеници е одговорна за иследување на сите дисциплински прекршоци.
ПРОБЛЕМ:	Кој е одговорен за спроведување на санкции?
РЕШЕНИЕ:	Член 10 од Законот за дисциплински прекршоци: Агенцијата за државни службеници е одговорна за иследување на сите дисциплински прекршоци и спроведување на санкции.

Одложено назначување

Законодавецот може да го делегира назначувањето на извршно тело, притоа опасноста на овој пристап е во тоа што назначувањето од страна на надлежно тело може никогаш да не се реализира.

ПРИМЕР:	Член 8 од законот за енергетика: Министерството за енергетика со декрет ќе го утврди надлежниот орган.
ПРОБЛЕМ:	Зошто не може самиот законодавец да го утврди надлежниот орган?
РЕШЕНИЕ:	Член 8 од законот за енергетика: Агенцијата за животна средина е државниот орган надлежен за спроведување на овој закон.

Одложено системско уредување

Можно е, во моментот на стапување на предлог законот на сила да не постои соодветен орган задолжен за негово спроведување. Во таков случај ризикот од одложување на спроведувањето на законот може да го поттикне законодавецот утврдувањето на надлежниот орган да го делегира на извршен орган. Опасоста на овој пристап е во тоа што утврдувањето на орган надлежен за спроведувањето на законот може воопшто да не се случи.

ПРИМЕР:	Член 8 од Законот за енергетика: Агенцијата за животна средина е органот надлежен за спроведување на овој закон.
ПРОБЛЕМ:	Во случај да не постои Агенција за животна средина и за претстоечкиот период, кој орган е надлежен во меѓувреме?
РЕШЕНИЕ:	Член 8 од Законот за енергетика: Агенцијата за животна средина е органот надлежен за спроведување на овој закон. До нејзиното формирање, за спроведување на законот е задолжено Министерството за животна средина.

Надлежност за натамошно регулирање

Често законите делегираат овластување за регулирање на понатамошни детали за процедура или за критериуми за донесување одлуки на извршен орган. Извршниот орган може намерно да ја искористи таквата моќ за да отвори можности за корупција или ненамерно да изготви слаби подзаконски акти.

ПРИМЕР:	Член 13 од Законот за јавни набавки: Агенцијата за јавни набавки ги утврдува натамошните поединости од постапката за јавни набавки.
ПРОБЛЕМ:	Законот не обезбедува никакви инструкции за тоа кои се тие поединости. Клучните параметри треба да ги дефинира самиот законодавец.
РЕШЕНИЕ:	Член 13 од Законот за јавни набавки: Агенцијата за јавни набавки ги дефинира формуларите за поднесување понуди на повици за јавни набавки.

Очигледна е потребата изготвувањето на законите да се делегира на извршните органи. Од аспект на корупциски ризици, така изготвените подзаконски акти често содржат клучни елементи од законите, како што се временски рокови за процедурите, такси или

формални услови за аплицирање. Од тие причини проценка на подложноста на законите на корупција треба да ги опфаќа и подзаконските акти.

Преклопување на надлежности

Можно е да има повеќе од еден надлежен орган задолжен за спроведување на истата задача. Ова може да предизвика злоупотреби од типот неспроведување или злоупотреба на граѓаните, со повторување (преклопување) на административните инспекции. Таков случај во регулаторната практика припаѓа во категоријата на повеќезначност (види 4.2.1 погоре).

Разделени надлежности

Можно се случаи кога повеќе органи се надлежни, секој за различен аспект од законот. Таквото разделување надлежности може да значи ризик од неспроведување, особено во деликатни ситуации кога секој орган може да се повика на другиот.

На пример, во една од своите евалуации GRECO нотираше:

„Мултиплицирањето на органи има негативно влијание дотолку што претставува пречка за еден орган да преземе вистинска одговорност за процесот. Како резултат, секој од органите е зависен од другите и чека на нивните извештаи или наоди. Резултатот е дека ниту еден од сите надлежни органи нема сеопфатна и целосна слика [...]”²⁴⁹.

Конфликт на интереси

Конфликт на интереси значи конфликт меѓу јавната должност и приватните интереси на државен службеник, при што приватните интереси на државниот службеник може да имаат несакано влијание на извршувањето на неговите/нејзините јавни должности и одговорности.²⁵⁰ Конфликтот на интереси најчесто е предмет на посебен закон. Меѓутоа, дури и со соодветен закон на сила, конфликтите на интереси се стандарден предизвик во секое јавно право.

ПРИМЕР:	Член 12 од Законот за јавни набавки: Понудувачи со криминално досие како и членови на семејство на државни службеници вработени во државниот орган што го распишува јавниот повик нема да бидат земени во предвид како понудувачи.
----------------	--

²⁴⁹ Трета рунда на евалуација, Извештај за евалуација на Молдавија, „Транспарентност на финансирањето на партии“ (Тема II), GRECO, Извешт. За евал. III (2010) 8Е, СТразбур, 1 април 2011, во бр 73 <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp>.

²⁵⁰ OECD, „Справување со конфликтот на интереси во државната служба – Инструменти“, 2005, стр.13 <www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>

ПРОБЛЕМ:	Членовите на семејството се само дел од оние за кои може да настане конфликт на интереси. Треба да се размисли и за самите државни службеници, нивни блиски пријатели или нивни деловни партнери.
РЕШЕНИЕ:	Член 12 од Законот за јавни набавки: Понудувачи со криминално досие и сите оние за кои се појавува конфликт на интереси, согласно утврденото во член 1 2 од Законот за државни службеници , не може да се јават како понудувачи.

5.1.2 Овластувања и ресурси

Важно е државниот орган да ги има сите овластувања и ресурси потребни за извршување на задачите.

ПРИМЕР:	Член 5 од Законот за јавни претпријатија: Министерството за економија ги има следниве овластувања за вршење надзор над јавните претпријатија: 1) преглед на годишните извештаи, 2) присуство на состаноците на управниот одбор и 3) барање за свикување на вонредно собрание на управен одбор.
ПРОБЛЕМ:	Министерството нема право да побара други информации освен оние содржани во годишниот извештај.
РЕШЕНИЕ:	Член 5 од Законот за јавни претпријатија: Министерството за економија ги има следниве овластувања за вршење надзор над јавните претпријатија: 1) преглед на годишните извештаи, 2) присуство на состаноците на управниот одбор и 3) барање за свикување на вонредно собрание на управен одбор, 4) барање за било која информација за претпријатието од Одборот на директори, 5) вршење на специјални ревизии на претпријатието и 6) именување или разрешување на членови на управниот одбор.

Во ресурсите спаѓаат и **финансиите**. Секогаш кога во предлог закон се вклучени и финансиски трошоци, државниот орган задолжен за проценување на подложноста на законот на корупција треба да провери дали има доволни средства на располагање за спроведување на законот, бидејќи ако нема, законот ќе остане само израз на добра волја.

5.1.3 Процедури

Некои процедури се применуваат за секое решение во областа на јавното право. Секогаш кога државен орган има премногу дискрециони права, се појавуваат корупциски ризици.

Недефинирани фази

Фазите за секоја процедура мора да бидат јасни.

ПРИМЕР:	Член 5 од Законот за градба: Агенцијата издава решение за дозвола за градба штом ќе го обработи барањето.
ПРОБЛЕМ:	Што се вклучува „обработи“? Дали агенцијата може да побара дополнителна документација? Дали агенцијата се консултира со други државни органи? Итн.
РЕШЕНИЕ:	Член 5 од Законот за градба: Агенцијата издава решение за дозвола за градба штом ќе го обработи барањето, во што спаѓа една или сите од подолу наведените фази: [...]

Недефинирани рокови

Неопходно е јасно дефинирање на временските рокови, бидејќи без нив државните службеници можат да ги одолговлекуваат постапките а со тоа ги поттикнуваат граѓаните да плаќаат за забрзување на постапките.

ПРИМЕР:	Член 5 од Законот за градба: Агенцијата издава решение за дозвола за градба штом ќе го обработи барањето.
ПРОБЛЕМ:	Дали има максимален рок за обработување?
РЕШЕНИЕ:	Член 5 од Законот за градба: Агенцијата издава решение за дозвола за градба штом ќе го обработи барањето, во рок од најмногу три месеци.

Недефинирани такси

Неоподно е да се има јасно утврдена серија такси.

ПРИМЕР:	Член 5 од Законот за пасоши: Агенцијата издава пасош за такса меѓу 10 € и 100 €, кое зависи, меѓу другото од итноста на издавањето.
ПРОБЛЕМ:	Нејасно е која такса соодветствува со кој случај.
РЕШЕНИЕ:	Член 5 од Законот за пасоши: Агенцијата издава пасош за такса од 10 € за редовно издавање, 50 € за издавање на пасош во рок од три дена и 100€ за издавање пасош во рок од 24 часа.

Повторување на инспекции

Заканата од злоупотреба во вид на повторување на инспекциски контроли е честа алатка за изнудување поткуп. Од друга страна, можно е граѓаните да сакаат да ја поткупат инспекцијата. Оттаму, неоподно е утврдување на јасни критериуми за тоа колку често, кој и колку детално може да врши инспекција на претпријатие или на приватно лице.

ПРИМЕР:	Член 14 од Законот за такси: Управата за јавни приходи може да врши редовни инспекции.
ПРОБЛЕМ:	Дали постои максимален предвиден број на инспекции во даден период? Како се избираат целите на тие инспекции?
РЕШЕНИЕ:	Член 14 од Законот за такси: Управата за јавни приходи може да врши редовни инспекции. Редовна инспекција може да се врши само еднаш на секои три години. Даночните обврзници кај кои се врши инспекција се избираат како следи: [...]

Процедури со повеќе елементи

Граѓаните се често во ситуација да интеракција со повеќе државни агенции а тоа ги оптоварува постапките но истовремено го зголемува ризикот од корупција.

ПРИМЕР:	Член 9 од Законот за деловни регистри: Барателот треба да достави документација до следниве државни органи: матичните книги, даночните власти, регистарот за кривична постапка и регистарот за стечај.
ПРОБЛЕМ:	Корупцискиот ризик е присутен за секоја од постапките.
РЕШЕНИЕ:	Член 9 од Законот за деловни регистри: Деловниот регистар ќе ја добие целокупната документација од следниве државни органи: матичната книга, даночните власти, регистарот за кривични постапки и регистарот за стечај..

Конкуренција за ограничените државни ресурси

При распределувањето на своите ресурси, државата често се соочува со побарувачка многу поголема од она што таа може да го понуди. Ова се однесува како на набавката на услуги така и на слободни работни места или субвенции. Во такви случаи од особена важност е постоењето на транспарентни постапки со објективни критериуми за распределување. Долунаведените извори обезбедуваат информации за спречување на корупцијата во конкурентни постапки.

5.1.4 Решенија

Законите во доменот на јавниот сектор обврзуваат или овластуваат приватни или јавни субјекти, затоа, критериумите за тие обврски и права треба да бидат јасно формулирани со цел да се ограничат дискреционите права.

ПРИМЕР:	Член 12 од Законот за градба: Градба која не е во согласност со овој закон може да биде срушена.
ПРОБЛЕМ:	Дали било кој прекршок на законот, дури и мала формалност, го вклучува овој ризик?
РЕШЕНИЕ:	Член 12 од Законот за градба: Може да биде срушена градба која не е во согласност со следните одредби од овој закон: [...]

5.1.5 Надзор

Секој државен орган има потреба од надзор или супервизија од орган со повисоки овластувања, макар и само од јавноста. Според тоа, секој закон во доменот на јавниот сектор треба да обезбедува постоење на доволен обем на извршен, парламентарен или надзор од граѓанското општество. Дополнителен превентивен механизам претставува и судскиот надзор (види 5.1.7 подолу).

Транспарентност и надзор од граѓанското општество

Надзорот од граѓанското општество најчесто подлежи на специјални закони, поконкретно закони за јавни консултации и закони за слобода на информирањето.

ПРИМЕР:	Член 12 од Законот за телекомуникации: Регулаторната агенција е законски утврден, независен државен орган.
ПРОБЛЕМ:	Што точно значи „независен“? Дали тоа значи немање надзор од јавен субјект? Каков е односот со јавноста?
РЕШЕНИЕ:	Член 12 од Законот за телекомуникации: Регулаторната агенција е законски утврден државен орган, независен од други извршни органи, кој поднесува извештаи на Собранието, и тоа како следи: [...] Регулаторната агенција пред јавноста поднесува двегодишни извештаи, во кои се содржани следниве информации: [...] Таа е обврзана да ги обелоденува сите нејзини решенија, согласно Законот за слобода на информирањето. Нејзиниот Надзорен орган е составен од претставници на граѓанското општество, како што е утврдено со Член 8 од Законот за јавни консултации.

Разделување на задачите

Во случаи кога целокупната моќ на донесување одлуки е концентрирана на едно место, не постои хоризонтална проверка ниту рамнотежа меѓу државните службеници.

ПРИМЕР:	Член 12 од Законот за јавни набавки: Планирањето, доделувањето и отчетот за договор склучен во јавниот сектор треба да ги спроведува истиот државен службеник.
ПРОБЛЕМ:	Ова правило во голема мера му го олеснува на државниот службеник манипулирањето со тендерот во корист на една страна а со тоа и сокривањето на секаква измама во процесот на јавна набавка.
РЕШЕНИЕ:	Член 12 од Законот за јавни набавки: При доделувањето на договори во јавниот сектор, процесите на планирање и опис на условите секогаш се организациски разделени од процесот на доделување на договорот и од последователниот отчет.

Ротација

Ротирањето на службениците е ефикасен начин за справување со опасноста од корупција. Оваа алатка на управување со персоналот треба обемно да се користи во домените кои се посебно чувствителни на корупција. За да може да се користи, неопходна е и подготвеност на персоналот, на различни временски интервали да презема различни функции – по правило, периодот на именување на една должност не треба да надминува неколку години – и покрај тоа што ротирањето вообичаено значи и повеќе работа (потребното време за запознавање со новите задачи).

ПРИМЕР:	Член 19 од Законот за јавни набавки: Планирањето, доделувањето и отчетот за договор во јавниот сектор треба да го врши посебен оддел за јавни набавки, во секој државен орган.
ПРОБЛЕМ:	На ова правило му недостасува одредба за ротирање на вработените, а со тоа се овозможува евентуално развивање на коруптивни релации.
РЕШЕНИЕ:	Член 19 од Законот за јавни набавки: Планирањето, доделувањето и отчетот за договор во јавниот сектор треба да го врши посебен оддел за јавни набавки, во секој државен орган. Персоналот во овој оддел треба да се менува т.е. да оди на други функции надвор од одделот барем на секои пет години.

5.1.6 Санкции

Санкциите може да претставуваат проблем од повеќе аспекти:

- недефинирани или **претерани** санкции може да им помагаат на државните службеници во изнудувањето поткуп од граѓаните ;
- слаби санкции или немање санкции (за **граѓаните**) може да ја олеснат корупцијата меѓу граѓаните;
- слаби санкции или немање санкции (за **државните службеници**) може да ја олеснат корупцијата меѓу државните службеници.

ПРИМЕР:	Член 12 од Законот за трговија: Продолжување на делувањето на претпријатие во спротивност со условите од трговскиот регистар се казнува со парична казна во висина до 5 годишни промети на претпријатието.
ПРОБЛЕМ:	Што значи „во спротивност со условите од трговскиот регистар“ – дали се работи за формално прекршување на пропишаните услови? На кои износи на „годишен промет“ се мисли – тековниот износ, минати или планирани износи? Износ еднаков на 5 годишни промети како казна во најголем број случаи, ќе го уништи претпријатието.
РЕШЕНИЕ:	Член 12 од Законот за трговија: Продолжување на делувањето на претпријатие во спротивност со условите во Член 8 став 1 од трговскиот регистар се казнува со парична казна до 0,5 од годишниот промет во годината во која е извршен прекршокот, а се утврдува со следниве фактори: [...]

Добри упатства за изготвување закони обично содржат и детални инструкции за тоа како се изготвуваат одредбите за санкционирање.²⁵¹

5.1.7 Судска проценка

Судската проценка има важност како заштита од произволноста на извршната власт. Од особена важност е да се поседува широк обем на судски ревизии и јасни модалитети за нивна реализација.

²⁵¹ Види, на пример, „Анкес 2“ од две страни кон Германскиот водич за формата на законските акти“, трето издание, 2008 http://hdr.bmj.de/anhang_2.html (на Германски, преводот на Англиски е во подготовка од страна на германското министерство за правда).

ПРИМЕР:	Член 12 од Законот за градба: Одбивањето на дозвола за градба подлежи на целосна правна проверка.
ПРОБЛЕМ:	Што ако агенцијата издаде незадоволителна дозвола за градба? Што ако агенцијата пропушти да прземе соодветни мерки? Што ако агенцијата издаде други дозволи како на пр. дозвола за рушење на „незаконски“ објект? Што значи „правна проверка“ и, конкретно, кој суд е надлежен?
РЕШЕНИЕ:	Член 12 од Законот за градба: Прекршувањето на било кое право од овој закон подлежи на правна жалба преку управниот суд. Член 12 од Законот за градба: Сите решенија донесени во согласност со Членовите 4-9 подлежат на жалба преку управниот суд.

5.1.8 Наменска заштита во согласност со секторот

Горенаведениот список на празнини во превентивата ги покажува некои од главните категории но тоа сепак не е исцрпна листа. За секој сектор постојат различни правила и практики. На пример, за наставниците и за лекарите некои од корупциските ризици се слични а некои сосема различни. Слично на тоа, менаџментот на јавните финансии и јавните набавки, секој за себе, бараат мноштво од конкретни заштитни мерки за да се бранат од корупција. Има извори на информации за секој сектор. За повеќе информации и примери, види во следниве референтни материјали:

- Регионална иницијатива за спречување на корупцијата, „Проценка на ризикот од корупција во државните институции“ (2014)²⁵²;
- UNODC, „Мерки на ОН за борба против корупцијата“ (трето издание) (2004)²⁵³;
- UNODC, „Технички водич за UNCAC“ (2009) (Англиски и Руски)²⁵⁴;
- OSCE, „Најдобри практики во борбата против корупцијата“ (2004) (Англиски и Руски)²⁵⁵;
- Transparency International, „Спротивставување на корупцијата: Основите на национален систем на интегритет“, книга-прирачник на ТИ (2000) (Англиски)²⁵⁶;
- UNODC/UNCAC, „Список на контроли за само-проценка“ (на Англиски и Руски)²⁵⁷;

²⁵² <http://www.rai-see.org/publications.html> (издавање во план).

²⁵³ <www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf>.

²⁵⁴ <www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>.

²⁵⁵ <www.osce.org/eea/13738>.

²⁵⁶ <www.transparency.org/publications/sourcebook>.

²⁵⁷ <www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html>.

- OECD, „Менаџирање на конфликтот на интереси во државната служба: Мерки“ (2005); „Специјализирани институции за борба против корупцијата. Преглед на модели.“ (2006) (на Англиски и Руски); „Лобисти, влада и доверба од јавноста“ (2009); „Пријавување на имот за државни службеници: Инструмент за спречување на корупција“ (2011) (на Англиски и Руски); „Свесност за поткупот, Прирачник за даночни инспектори“ (2009) итн.²⁵⁸;
- USAID, „Прирачник за проценка на корупцијата“ (2006) Анекс 3, стр. 94 „Упатства за дијагностицирање: Листа за проверка на корупциски ризици за различни сектори“ (царина, здравство, политички партии, итн.)²⁵⁹;
- U4 Центар за ресурси за борба против корупцијата²⁶⁰;
- Технички документ на Советот на Европа, „Методолошки водич за проценка на ризикот од корупција“ од Квентин Рид и Марк Филп за ПАСА Проектот (декември 2010), стр. 16/Анекс 1 ²⁶¹;
- Совет на Европа, „Проект против корупција, перење пари и финансирање на тероризам во Република Молдавија“ (MOLICO) - Англиски превод на предлог текстот „Методологија за проценка на ризикот од корупција во државните институции“²⁶²;
- PROVIDUS/CBSS Работна група за демократски институции, „Превенција на корупцијата во државната администрација во земјите на балтичкиот регион“ (2008)²⁶³.

Горенаведените извори набројуваат многу од конкретните ризици, некои од нив се релевантни од регулаторна перспектива, но многу од нив не се.

Исто така, постојат многу стандарди за секој конкретен сектор, како на пример за јавните набавки:

- Интернет портал - спречување на корупција во бизнисот (Business Anti-Corruption Portal) ;
- Алатка за длабинска анализа на јавните набавки²⁶⁴;

²⁵⁸ <www.oecd.org/corruption/keyoecdanti-corruptiondocuments.htm>.

²⁵⁹ http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/

²⁶⁰ <www.u4.no/>.

²⁶¹ <www.coe.int/paca>.

²⁶² <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>.

²⁶³ <http://www.mfa.gov.lv/data/file/petijumi/corruption_prevention.pdf>.

²⁶⁴ <<http://www.business-anti-corruption.com/tools/due-diligence-tools/publicprocurement-tool.aspx>>.

- OECD, „Зајакнување на интегритетот во процесот на јавните набавки: Контролна листа“ (2008)²⁶⁵;
- Институт Хр. Микелсен, „Основи на интегритетот во процесот на јавните набавки: Водич“ (Верзија 3, 23 февруари 2010)²⁶⁶;
- ОН/Глобал Компакт, „Борба против корупцијата во синџирот на набавка: Упатство за клиентите и добавувачите“ (јуни 2010)²⁶⁷;
- Transparency International, „Прирачник за намалување на корупцијата во процесот на јавните набавки“ (февруари 2006)²⁶⁸.

Сепак, набројувањето на овој вид извори за секој од домените на јавното право би значело проширување од зацртаниот опсег на оваа методологија. Но, сето тоа е достапно за истражување преку бројните платформи за спречување на корупцијата кои се наоѓаат на Интернет мрежата.

5.2 Закони во доменот на приватното право

За разлика од законите во јавното право, законите во доменот на **приватното право** се однесуваат на релациите меѓу приватни лица. Сепак, мора да се има на ум дека и законите во доменот на приватното право може исто така да поттикнуваат корупцијата. Постојат три главни шеми како таа се одвива.

- Корупција од **приватниот кон јавниот сектор**: Отчетност на ниско ниво и правила за документација во законите во доменот на (приватниот) бизнис отежнуваат да се изнајде трагата на поткупот до компанијата или до конкретен поединец во компанијата. Недостатокот на граѓанска одговорност во случаите на давање поткуп од страна на приватните компании, кога поткупот го дава некој од вработените, може да претставува поттик во погрешна насока.
- Незаконско присвојување **во јавниот сектор**: Често, многу или повеќето од правилата се применуваат како за приватниот бизнис така и за државните претпријатија. Ако правилата за сметководство и документација содржани во законите за приватниот сектор се слаби, тогаш е многу полесно за државните службеници да присвојуваат пари од државните компании.

²⁶⁵ <<http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>>.

²⁶⁶ <www.cmi.no/file/?971>

²⁶⁷ <www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/Fighting_Corruption_Supply_Chain.pdf>.

²⁶⁸ <http://www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook_for_curbing_corruption_in_public_procurement>.

²⁶⁹ Thomas Firestone, "Armed Injustice: Abuse of the Law and Complex Crime in Post-Soviet Russia", 38 Denv. J. Int'l L. & Pol'y (2010) 555

- **Од приватниот кон приватниот сектор:** Искористување на слабата регулатива од страна на граѓанин-приватно лице за лишување друг граѓанин од сопственост, на пр. преку граѓанска парница. Таков вид практика во некои земји се препознава под називот „приватни или корпоративни рации (грабежи)“²⁶⁹ Најчесто ограбувачот ги подмитува државните службеници, како на пример обвинителите и судиите за да го потпомогнат неговиот грабеж. Типичен случај е кога бизнисмен поткупува судија за да издаде забрана против негов конкурент со крајна цел да го уништи претпријатието на конкурентот.²⁷⁰

Покрај овие три шеми, најчести точки кои го отвораат патот за корупција се следниве.

Слаби правила за сметководство и документација

Конвенцијата за граѓански закони против корупцијата, на Советот на Европа, во член 10 повикува „годишните сметки на компаниите да се составуваат јасно и да даваат реална и правична слика за финансиската состојба на компанијата“ и за „ревизорите, да потврдат дека годишните сметки претставуваат реална и правична слика за финансиската состојба на компанијата“.

Слаба регулатива за трансфер на сопственост

Правилата во врска со сопственоста се содржани во класичните закони за сопственост но исто така и во законот за трговски друштва (сопственост) или регулативите за интелектуална сопственост. Многубројни се начините на кои законските одредби можат да го олеснат грабежот на имот на други граѓани, како што покажуваат и следните примери.

ПРИМЕР:	Член 18 од граѓанскиот законик: Купувачот не купува имот ако во моментот на купопродажбата знае дека продавачот не е сопственик.
ПРОБЛЕМ:	Дури и ако купувачот не знае ништо за сопственоста на продавачот, што во случај кога трансакцијата изобилува со знаци кои укажуваат на измама?

²⁶⁹ Томас Фајерстоун, „Вооружена неправда: Злоупотреба на законите и комплексни кривични дела во пост-советска Русија“, 8 Denv. J. Int'l L. & Poly (2010) 555 <<http://djilp.org/wp-content/uploads/2011/08/Firestone.pdf>>; види претходно спомената белешка 234. Види и Волтс Калнинс и други/Совет на Европа, „Предлози за зајакнување и превенција на злоупотреба на државната власт во корпоративниот сектор во Руската федерација“ 2014, и „Компаративна анализа за превенција на злоупотреба на државната служба во корпоративниот сектор“, 2014, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECO/PRECO_TP_default_en.asp>.

²⁷⁰ Ibid.

РЕШЕНИЕ:	Член 18 од граѓанскиот законик: Купувачот не купува имот ако во моментот на купопродажбата знае или треба да е информиран дека продавачот не е сопственик.
-----------------	---

Слабости во судската постапка

Покрај материјалното право, коруптивните грабежи на сопственост може да бидат потпомогнати и од процесните закони. Тие се однесуваат не само на граѓанските процедури туку, на пример, и на постапките за банкрот.

ПРИМЕР:	Член 23 од Законот за стечај: Стечајниот управител го продава имотот на должникот според план одобрен од судот.
ПРОБЛЕМ:	За да се засилат проверките и подобри билансот, кредиторите како и должниците треба исто така да имаат збор при продажбата на имотот.
РЕШЕНИЕ:	Член 23 од Законот за стечај: Стечајниот управител го продава имотот на должникот според план одобрен од судот, на кој кредиторите и должниците можат да стават приговор согласно член 23а.

ПРИМЕР:	Член 24 од Законот за граѓанска постапка: Ефектот на решението се проширува и на трети лица воколку нивните права и обврски зависат од решението.
ПРОБЛЕМ:	Можно е третите лица воопшто да немале можност да влијаат на решението.
РЕШЕНИЕ:	Член 24 од Законот за граѓанска постапка: Ефектот на решението се проширува и на трети лица воколку нивните права и обврски зависат од решението, ако се информирани за постапката штом релевантноста на третото лице станала факт кој го знаат или за кој треба да се информирани сите страни учеснички во постапката.

Гледано од перспектива на корупцијата, законот за граѓанска постапка содржи многу елементи од закони во доменот на јавното право, секогаш кога регулира како граѓаните ќе се презентираат пред државен орган (судот). Сепак, овде е набројан со цел читателот на оваа Методологија да се алармира за фактот дека освен „класичните“ закони во доменот на јавното право, како на пр. законот за управна постапка, корупцијата може да биде потпомогната и од граѓанска постапка. Во континенталното право, некои земји

граѓанската постапка ја третираат како јавна додека други сметаат дека таа е приватна.²⁷¹

За разлика од јавното право²⁷², во приватното право, ризиците од регулативна корупција се материјализираат од слични причини: **дискрециони овластувања** (злоупотреба од страна на судија во граѓанска парница), недостаток на **транспарентност** (како на пр. сметководствени правила) или немање на **отчетност** (недоволна контрола од страна на судството).

6. ПРИЛОГ КОРУМПИРАНО ЗАКОНОДАВСТВО

Категориите на ризик 1 (Повеќезначност) и 2 (Празнини во превенцијата) укажуваат на олеснување на **идни корупциски инциденти**. Но, постои и трета категорија, која не се однесува на поттикнување на корупција во иднина но сепак е поврзана со корупцијата. Следи пример:

Индустриска групација обезбедува донација за кампања на политичката партија на власт. За возврат, владата усвојува закон за изземање од оданочување со кој на индустриската групација ѝ се овозможува даночно олеснување.

Во овој случај, даночното олеснување не претставува корупција само по себе бидејќи тоа не е поткуп, неовластено присвојување или злоупотреба на должноста. Сите идни даночни олеснувања што ќе бидат дадени согласно законот за кој станува збор ќе бидат **сосема законски**, и покрај тоа што претходната политичка донација е дадена со цел да се добие даночното олеснување. Според тоа, законот нема да „придонесува за корупција“ како што тоа би било со секој иден поткуп или неовластено присвојување. Напротив, корупцијата се случила и во целост ја одиграла својата улога пред законот да стапи на сила (поткуп на законодавците, прекршување на правилата за политичко финансирање, итн.) Значи, (освен ризичните категории 1 и 2) овој случај на коруптивен закон:

- нема да претставува ризик за **идна** појава на корупција;
- следи по корупциска активност во **минатото**.

²⁷¹ Џејмс Г. Ејпл и Роберт П. Дејлинг, „Основи на системот на граѓанско право“, Федерален судски центар, 1995, стр. 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)>.

²⁷² Види погоре 5.1 „Закони од доменот на јавниот сектор“.

Со други зборови, така „корумпираното законодавство“ всушност многу повеќе ја покажува штетата што ја прави корупцијата отколку што законите самите по себе претставуваат корупција. Токму поради овој вид штети, проценка на подложноста на законите на корупција не треба да се заслепи со таквите инциденти туку треба да укажува на сите индикации за таков вид активности. **Индикатори** за така корумпирано законодавство може да се најдат најмногу во следниве области:

- Незаконски активности
 - Прекршување на правилата за **лобирање** од страна на интересни групи (види 2.7.3 погоре);
 - Прекршување на правилата за **политичко финансирање** од било кој кој ќе профитира од законот (види 2.7.4 погоре);
 - Прекршување на процедуралните правила во тек на законодавниот процес, особено оние кои се однесуваат на **транспарентноста** (види 2.7.2 погоре);
 - **Етички** прекршоци од страна на законодавците, како на пример на одредбите за конфликт на интереси (види 2.7.5 погоре);
 - Инциденти во кои е вклучен **поткуп**.

- Правно-законските активности и понатаму може да укажуваат на скриена корупција во законодавниот процес:
 - Сомнителни **привилегии** во законот, за извесни интересни групи;
 - Големи (но законски) **политичко-финансиски** донации од било кој кој може да профитира од законот (види 2.7.4 погоре);
 - Вонредни активности на **лобирање** од интересни групи (види 2.7.3 погоре);
 - Недостаток на **транспарентност** во законодавниот процес (дури и ако формално е во рамките на законските ограничувања), како на пример прикривање на некои финансиски аспекти на влијанието на предлог законот (види 2.7.2 погоре);
 - **Етички** предизвици (и покрај усогласеноста со законите) каде угледни законодавци со удел во компании кои имаат корист од закон се воздржуваат од гласање, но сепак останува прашањето на нивното *de facto* влијание (види 2.7.5 погоре);
 - Очигледна небрежност кон губиток на **јавни средства**, како на пример:
 - доделување на јавен имот на приватни сопственици под пазарната цена

или

- прекумерно финансирање на јавни институции со веќе позната историја на противзаконито присвојување (на пр. наведена во ревизорски извештаи од државни ревизори).

Надворешен орган за проценка на подложноста на законите на корупција треба секогаш да внимава на било кој од горе-наведените индикатори а во својот **извештај од проценката** треба секогаш да наведе список на утврдените индикатори. Ова не значи никаков заклучок но сигурно е дека може да води до натамошно испитување од страна на органите за спроведување на законите или од граѓанското општество, а, во случај на предлог закони може да ги предупреди членовите на собранието. Јасно е дека органот за проценка на подложноста на законите на корупција вообичаено нема ниту овластување ниту задача да продолжи со истражување на таквите индикатори, освен во случаи кога тоа е орган овластен за спроведување на закони (како што е случајот со националниот центар за борба против корупцијата на Молдавија).

Истовремено, треба да се има на ум дека не секоја привилегија ниту преференцијален третман на интересна група покажува коруптивен законодавен процес. Сите закони на овој свет претставуваат израз на стремежите на извесни интересни групи. Демократските процеси се градат на претпоставката дека на крајот превладуваат конкретни интереси. Органот за проценка на подложноста на законите на корупција треба да укаже само ако има показатели дека законодавниот процес е (формално) корумпиран. Се друго би претставувало вмешување во **општата политика**.

7. ДЕСЕТ ПРИНЦИПИ НА ЕФЕКТИВНО ПРОЦЕНУВАЊЕ НА ПОДЛОЖНОСТА НА ЗАКОНИТЕ НА КОРУПЦИЈА

Принцип 1: Опсег

Процесот на проценување на подложноста на корупција треба да се овозможи за сите предлог закони, закони на сила, закони од сите регулаторни нивоа (примарни закони и подзаконски акти), закони од сите регулаторни извори (централно, регионално, локално како и парламентарно и извршно ниво, вклучително и претседателските акти) како и од сите сектори на правото (управното, кривичното и приватното право). Во

опсегот треба да бидат опфатени и објаснувачките белешки поради тоа што тие може да имаат решавачка улога при толкувањето на еден закон.

Принцип 2: Поставување приоритети

Во совршени услови, најдобро е проценката да се врши на законот како целина. Ако е потребно да се утврди приоритет, тоа треба да се врши врз основа на ризик, на пример закони во области со голема склоност кон корупција кои содржат трансакции кои често се склони на корупција или области кај кои реално се појавува корупцијата. Државниот орган надлежен за проценка на подложноста на законите на корупција треба да има надлежност за поставување приоритети на централно ниво, меѓутоа сите други државни органи треба да имаат овластување дополнително да селектираат закони за проценка.

Принцип 3: Ризици од регулативна корупција

Проценките со цел утврдување на подложноста на законите на корупција главно покриваат две категории на ризици од регулативна корупција: „повеќезначност“ во јазикот или правната техника и „празнини во превентивата“, како на пример недостаток на утврдени временски рокови за процедурите. Понатаму, органот за проценка на подложноста на законите на корупција треба да води смета за секој индикатор за корумпираност на законодавниот процес.

Принцип 4: Временски рокови

Проценка на подложноста на законите на корупција треба да се врши во сите етапи на законодавниот процес. Тука пред се спаѓа, процесот на изготвување на законите на министерско ниво и усвојување на предлог законите на влада; треба да опфаќа и следење т.е. контрола во тек на собранискиот процес и во фазата на стапувањето на сила.

Принцип 5: Одговорен субјект

Во фазата на изготвување на законот, сите субјекти кои изготвуваат закони, а особено министерствата и останатите извршни органи, треба да внимаваат на тоа процесот да се одвива во согласност со стандардите за изготвување законски текстови на начин со кој се избегнуваат корупциски ризици. Слично на тоа, и собраниските комисии треба да учествуваат во процесот на проценка на присуството на корупциски ризици. Понатаму, посебно специјализиран орган за спречување на корупцијата треба да биде задолжен за проценка на предлог законите како и на законите на сила и подзаконските акти. Овој специјализиран орган треба да е во координација со другите државни органи со цел да може да добива информации за предлог законите во раните фази на нивно изготвување

и да има суштински информации за законодавството. Секако, и граѓаните треба да имаат можност да вршат преглед на предлог законите или на законите кои се на сила слободно и како што сметаат дека е потребно; не треба да има ниту квалификација ниту било какви други барања со кои би се ограничувало нивното слободно учество.

Принцип 6: Препораки

Институциите кои изготвуваат закони треба да имаат обврска да водат сметка за препораките од органот за проценување на подложноста на законите на корупција. Тие исто така ќе даваат повратни информации за тоа кои препораки ги инкорпорирале во законот како и објаснување за оние кои не ги инкорпорирале. Во случаите каде граѓанското општество врши анти-корупциска проценка, негови претставници треба да бидат лично сослушани и тоа на јавни расправи.

Принцип 7: Усогласеност

Државниот орган задолжен за проценка на подложноста на законите на корупција треба да внимава на усогласеноста со неговите препораки. Најдобро е извештајот за проценката да содржи и стандардизиран формулар за повратна информација за да се олесни нејзиното генерирање од страна на органот изготвувач на законот.

Принцип 8: Онлајн публицитет на Интернет

Публицитетот т.е. објавувањето на Интернет мрежата е суштинска компонента на проценката на подложноста на законите на корупција и се однесува на методологијата, селектирањето на законите, извештаите за проценка (заедно со оние од граѓанското општество), повратната информација за усогласеност, годишните резимеа на активностите во доменот на проценка на подложноста на законите на корупција и статистичките информации.

Принцип 9: Општа рамка во врска со транспарентноста и интегритето

Проценката на подложноста на законите на корупција бара добра законска рамка за да може да постигне позначајно влијание. Ова се однесува на добро изготвување на примарните закони, транспарентно и партиципативно изготвување на сите закони, лобирање, политичко финансирање и етика во законодавниот процес. Особено е важно законските проекти и првичните предлог законски текстови да станат јавни т.е. да не останат само на дневен рад на собранието, и тоа колку што е можно побрзо.

Принцип 10: Обука и јавна свест

Неопходно е да се обезбеди практична и интерактивна обука за проценка на подложноста на законите на корупција за сите државни органи задолжени за

изготвување на закони, на сите нивоа. Понатаму, и јавноста треба да се запознае со методологијата на проценка на подложноста на законите на корупција за да може ефикасно да ја одигра својата улога на пес-чувар и да учествува во јавните консултации на начин кој ќе има ефект.