

МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ПРОЦЕНУ РИЗИКА ОД КОРУПЦИЈЕ У ПРОПИСИМА



АСК

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА
СПРЕЧАВАЊЕ
КОРУПЦИЈЕ

www.acas.rs



Република Србија



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА
СПРЕЧАВАЊЕ
КОРУПЦИЈЕ

МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ПРОЦЕНУ РИЗИКА ОД КОРУПЦИЈЕ У ПРОПИСИМА

Београд, април 2021. године

САДРЖАЈ:

ОДЕЉАК I. Опште одредбе	4
1. Правни основ за процену ризика од корупције у прописима у Републици Србији	5
2. Коришћена терминологија.....	5
3. Обим процене ризика од корупције у прописима.....	6
4. Начела процене ризика од корупције у прописима	7
5. Циљеви процене ризика од корупције у прописима.....	7
ОДЕЉАК II. Организација процене ризика од корупције у прописима	8
6. Основ и рокови за процену ризика од корупције у прописима	9
7. Расподела предмета обрађивачима	9
8. Провера и објављивање мишљења о процени ризика од корупције у прописима.....	10
9. Прикупљање статистичких података у вези са мишљењима о процени ризика од корупције у прописима.....	10
ОДЕЉАК III. Припрема мишљења о процени ризика од корупције у прописима	12
10. Фазе припреме мишљења о процени ризика од корупције у прописима	13
11. Разматрање нормативног оквира у вези са нацртом закона	13
12. Разматрање образложења прописа.....	14
13. Разматрање прописа који се процењује	14
14. Утврђивање фактора ризика од корупције	15
15. Утврђивање ризика од корупције	15
16. Утврђивање информација у вези са лобирањем ради остваривања интереса корисника лобирања.....	16
17. Разматрање других релевантних информација.....	16
18. Процена штете која би могла да буде проузрокована нацртом закона.....	16
19. Припрема мишљења о процени ризика од корупције у прописима	17
АНЕКС 1. Структура мишљења о процени ризика од корупције у прописима (нацрта закона и важећих прописа).....	18
АНЕКС 2. Упутство за попуњавање мишљења о процени ризика од корупције у нацртима закона	21
АНЕКС 3. Листа фактора ризика од корупције	27
АНЕКС 4. Опис фактора ризика од корупције	29
АНЕКС 5. Листа ризика од корупције	42

ОДЕЉАК I.

Опште одредбе

1. Правни основ за процену ризика од корупције у прописима у Републици Србији

Процену ризика од корупције у прописима вршила је Агенција за борбу против корупције (сада: Агенција за спречавање корупције; у даљем тексту: Агенција) од 2012. године. Међутим, изричито правни основ у том смислу уведен је усвајањем Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35/19, 88/19 и 11/21-аут. тумачење; у даљем тексту: Закон), који је ступио снагу 1. септембра 2020. године.

Закон прописује да Агенција:

- иницира доношење или измену прописа,
- даје мишљења о процени ризика од корупције у нацртима закона из области посебно ризичних за настанак корупције,
- даје мишљења о нацртима закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области спречавања и борбе против корупције.¹

Законом је додатно појашњено да Агенција иницира доношење прописа ради отклањања ризика од корупције или ради усклађивања прописа са потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције.

Са друге стране, када је реч о процени ризика од корупције у нацртима закона, органи државне управе дужни су да доставе Агенцији нацрт закона из области посебно ризичне за настанак корупције и нацрт закона којима се уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције, ради давања мишљења о процени ризика од корупције.²

Методологија за процену ризика од корупције у прописима (у даљем тексту: "Методологија") развијена је како би се обезбедило спровођење надлежности Агенције у области процене ризика од корупције у прописима, односно изради мишљења о процени ризика од корупције, али такође и како би се усвојила правила усмерена ка елиминисању ризика од корупције у прописима.

2. Коришћена терминологија

За потребе Методологије, појмови у наставку имаће следеће значење:

1. ризик од корупције – могућа појава коруптивне радње;
2. фактор ризика од корупције - одредба прописа (нацрта закона или важећег прописа) чија би примена могла да доведе до настанка ризика од корупције;
3. процена ризика од корупције – процес процене ризика од корупције и фактора који их стварају у прописима;

¹ Закон о спречавању корупције, члан 6, тачка 12.

² *Ibidem*, члан 35.

4. мишљење о процени ризика од корупције - писана процена ризика од корупције и фактора ризика садржаних у пропису, коју су припремили обрађивачи у складу са Анексом 1;
5. области посебно ризичне за настанак корупције - области дефинисане као такве Методологијом, у складу са стратешким документима Србије³;
6. обрађивач – запослено или радно ангажовано лице Агенције које је задужено за процену ризика од корупције у прописима;
7. прописи – обухвата како нацрте закона које су органи државне управе по Закону дужни да доставе Агенцији ради давања мишљења о процени ризика од корупције, тако и важеће прописе чију измену Агенција иницира или у вези са којима Агенција иницира доношење новог прописа;
8. органи јавне власти – органи државне управе и имаоци јавних овлашћења.

3. Обим процене ризика од корупције у прописима

3.1. Агенција, на захтев органа државне управе, врши процену ризика од корупције у нацртима закона:

- а) из области посебно ризичних за настанак корупције, од којих су као рањиве предвиђене⁴:
 - Здравство;
 - Порези;
 - Царине;
 - образовање;
 - Локална самоуправа;
 - Приватизација;
 - Јавне набавке;
 - Полиција.
- б) као и у нацртима закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области спречавања и борбе против корупције.

Агенција проверава области посебно ризичне за настанак корупције бар једном годишње, како би обухватила евентуалне промене у стратешким документима. Агенција објављује информације о областима посебно ризичним за настанак корупције, у којима су органи државе управе дужни да доставе Агенцији нацрт закона, ради давања мишљења о процени ризика од корупције.

³ *Ibidem*, члан 2, тачка 9

⁴ Ревидирани АП 23 усвојен на седници Владе 10. јула 2020. године

3.2. Агенција по службеној дужности врши процену ризика од корупције у важећим прописима (законима и подзаконским актима) Народне скупштине Републике Србије (у даљем тексту: Народна скупштина), Владе Републике Србије (у даљем тексту: Влада) и било ког другог органа јавне власти када дође до сазнања да ти прописи садрже одредбе којима се стварају ризици од корупције. Мишљење о процени ризика од корупције у важећем пропису прати иницијатива за доношење или измену важећег прописа, како би се смањили ризици од корупције и отклонили фактори који су њихов узрок.

4. Начела процене ризика од корупције у прописима

Процена ризика од корупције врши се у складу са следећим начелима:

- транспарентност мишљења о процени ризика од корупције, која се обезбеђује објављивањем на веб-сајту Агенције;
- постизање равнотеже између јавног интереса и законитих приватних интереса у вези са прописима над којима се врши процена ризика од корупције;
- нефаворизовање интереса предлагача прописа и других заинтересованих страна, осим јавног интереса;
- независност и професионални интегритет Агенције у вршењу процене ризика од корупције;
- вођење рачуна о томе да ли се, у одредбама прописа у односу на које се врши процена ризика од корупције, поштују људска права и основне слободе;
- избегавање препорука у мишљењима о процени ризика од корупције које би могле да доведу до различитог тумачења и контрадикторног спровођења прописа;
- подстицање јавних расправа са организацијама цивилног друштва, од стране органа јавне власти, о питањима која се односе на корупцију у припреми нацрта закона, подизањем свести о мишљењима о процени ризика од корупције које даје Агенција.

5. Циљеви процене ризика од корупције у прописима

Агенција се у вршењу процене ризика од корупције руководи следећим циљевима:

- превенција корупције отклањањем фактора ризика од корупције из прописа;
- информисање органа јавне власти и јавности о факторима ризика и ризицима од корупције утврђеним у прописима;
- пружање додатне сигурности грађанима да су прописи у Републици Србији у складу са јавним интересом.

ОДЕЉАК II.

Организација процене
ризика од корупције у
прописима

6. Основ и рокови за процену ризика од корупције у прописима

Агенција ће иницирати потписивање меморандума о сарадњи са Републичким секретаријатом за законодавство и Министарством правде, а према потреби и са другим органима јавне власти како би обезбедила да нацрти закона из области посебно ризичних за настанак корупције буду достављени Агенцији ради процене ризика од корупције. Нацрт закона би требало слати Агенцији на процену ризика од корупције искључиво у његовој завршној верзији, пре усвајања од стране Владе. Нацрт закона који се прослеђује Агенцији на процену ризика од корупције доставља се уз пратећи материјал у складу са Пословником Владе („Сл. гласник РС”, бр. 61/2006 - пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 и 8/2019 - др. Уредба).

Руководилац надлежног сектора Агенције у вези са питањима која се односе на прописе који су предмет процене ризика од корупције, у свим фазама доношења прописа оствариваће потребне контакте са органима из става 1. ове тачке, Владом, Народном скупштином и другим овлашћеним предлагачима закона, и координираће прикупљање статистичких података из тачке 9. Методологије.

Рок за процену ризика од корупције је 10 радних дана од дана пријема захтева органа државне управе, са могућношћу продужења тог рока на месец дана у случајевима да су нацрти закона нарочито сложени или обимни. У случају продужења рока од 10 радних дана, Агенција је дужна да о томе обавести орган државне управе који је упутио захтев за процену ризика од корупције у нацрту закона.

Агенција планира да једном годишње сачини листу важећих прописа о којима израђује мишљења о процени ризика од корупције у току тог квартала или године.

7. Расподела предмета обрађивачима

Прописе над којима ће се вршити процена ризика од корупције обрађивачима ће расподелити руководилац надлежног сектора.

Након достизања кадровских капацитета расподела прописа и нацрта закона на процену ризика од корупције обрађивачима вршиће се према специјализацији обрађивача за одређене области.

Сложенији или обимнији прописи могу бити додељени групи обрађивача од којих ће један бити главни обрађивач задужен за поделу посла у групи и проверу учинка.

8. Провера и објављивање мишљења о процени ризика од корупције у прописима

Нацрт мишљења о процени ризика од корупције проверава и парафира руководиоца надлежног сектора а одобрава и потписује директор Агенције. Током процеса провере, нацрт мишљења се може вратити обрађивачу ради дораде, уз указивање на недостатке и на законодавна и методолошка правила којих се треба придржавати.

Одобрена и потписана мишљења о процени ризика од корупције у прописима могу бити објављена на веб-сајту Агенције, заједно са прописима на које се односе. У случају посебно осетљивих налаза садржаних у мишљењу о процени ризика од корупције, Агенција може да се одлучи за објављивање саопштења за медије на свом веб-сајту.

Мишљења о процени ризика од корупције у нацртима закона достављају се органима државне управе који су их затражили.

Мишљења о процени ризика од корупције у важећим прописима Агенција ће користити као образложење за подношење иницијативе за измену и допуну прописа одговарајућем органу јавне власти.

9. Прикупљање статистичких података у вези са мишљењима о процени ризика од корупције у прописима

Обрађивачи из надлежног сектора Агенције биће задужени за континуирано праћење законодавног процеса (јавне расправе о нацртима закона, састанци са представницима Владе или Народне скупштине Републике Србије - у даљем тексту: Народна скупштина) и праћење Службеног гласника Републике Србије (у даљем тексту: Службени гласник), ради анализе успешности процене ризика од корупције, као активности коју спроводи Агенција.

Ради мерења успешности процене ризика од корупције у прописима, обрађивачи задужени за праћење утврдиће који су прописи, за које је Агенција дала мишљења о процени ризика од корупције, донети и објављени у Службеном гласнику, како би установили која су мишљења усвојена, која су делимично усвојена а која нису усвојена.

Усвојеним мишљењем сматраће се мишљење чије све препоруке су усвојене тј. уколико си сви утврђени ризици од корупције и фактори ризика уклоњени из прописа. Делимично усвојеним мишљењем сматраће се мишљење чија барем једна препорука није усвојена, односно барем један утврђени ризик од корупције или фактор ризика није уклоњен из прописа. Неусвојеним мишљењем сматраће се мишљење чија ниједна препорука није усвојена, односно ниједан ризик од корупције или фактор ризика није уклоњен из прописа.

Ризици од корупције и фактори ризика утврђени у прописима који су у фази предлога које Народна скупштина још није усвојила неће се узимати у обзир приликом процене успешности процене ризика од корупције. Међутим, без обзира на то да ли је предлог закона усвојен, укупан број ризика од корупције и фактора ризика утврђених у свим мишљењима о процени ризика од корупције су индикатори укупних активности Агенције у вези са проценом ризика од корупције.

Обрађивачи задужени за стално праћење законодавног процеса провераваће квартално информације о фази у којој се налазе прописи који су предмет процене ризика од корупције. Уколико информације о томе нису јавно доступне, Агенција ће затражити информације од надлежног органа јавне власти. Све препоруке Агенције које предлагач није прихватио, те је у том смислу поднео Народној скупштини предлог прописа у којем утврђени фактори ризика и ризици од корупције нису уклоњени, сматраће се усвојеним уколико коначан текст прописа који је донела Народна скупштина одговара препорукама Агенције.

ОДЕЉАК III.

Припрема мишљења
о процени ризика од
корупције у прописима

10. Фазе припреме мишљења о процени ризика од корупције у прописима

Припрема израде мишљења о процени ризика од корупције у прописима подразумева следеће узастопне фазе:

1. Разматрање нормативног оквира у вези са прописом;
2. Разматрање образложења прописа;
3. Разматрање прописа који се процењује;
4. Утврђивање фактора ризика од корупције;
5. Утврђивање ризика од корупције;
6. Утврђивање информација у вези са лобирањем приватних интереса;
7. Разматрање других релевантних информација;
8. Процена штете која би могла да буде изазвана прописом.

11. Разматрање нормативног оквира у вези са нацртом закона

Претходно разматрање нормативног оквира у вези са нацртом закона омогућава обрађивачу да упореди постојећу правну ситуацију и нову правну ситуацију предвиђену нацртом, како би разумео да ли предложена нова правна ситуација у нацрту закона представља напредак или погоршање са становишта јавног интереса.

Да би боље упознао и разумео област на коју се нацрт закона односи, обрађивач коме је пропис додељен проучиће нормативни оквир у вези са нацртом закона, пре него што буде разматрао сам нацрт закона и пратећу документацију.

У зависности од врсте додељеног нацрта закона обрађивач проучава следеће нормативне оквире:

- за нацрте закона о изменама и допунама – законе на снази на које се измене и допуне односе;
- за нацрте нових закона којима се важећи закони стављају ван снаге – важеће законе;
- за нацрте закона којима се одређена материја регулише по први пут - повезане законе из којих произилази потреба за таквим нацртом закона.

12. Разматрање образложења прописа

Обрађивач ће проучити образложење прописа како би утврдио који је његов циљ, као и довољност и ваљаност разлога којима се образлажу главна решења у пропису и, коначно, истинске намере предлагача (ако су те намере другачије од прокламованих).

Обрађивач ће забележити циљ назначен у образложењу и упоредити га са сврхом и циљевима у тексту нацрта закона (у случају нацрта нових закона) како би установио евентуалне разлике. Приликом накнадног разматрања текста нацрта закона, обрађивач проверава да ли је текст у потпуности у складу са циљем истакнутим у образложењу и/или у нацрту закона.

Обрађивач ће обратити пажњу на то да ли нацрт закона има још неке неизречене или скривене циљеве који су у супротности са прокламованим циљем. Утврђивање неизречених циљева служи као индикатор промовисања приватних интереса који су супротни јавном интересу или, у најмању руку, указује на недовољно образложен нацрт закона.

Без обзира на то да ли је нацрт закона вођен још неким циљевима поред оних који су предвиђени нацртом закона и образложењем, обрађивач би требало да уочи најважније и/или проблематичне одредбе са становишта јавног интереса и провери да ли образложење садржи довољне и ваљане разлоге за те одредбе.

Утврђивање скривених, неизречених циљева нацрта закона служи томе да укаже на чињеницу да је предлагач можда имао неки скривени план и да покушава да обмане јавност када је реч о правим намерама које стоје иза нацрта закона. Обрађивач ће обратити посебну пажњу и темељно ће проверити тврдње из образложења у вези са:

- усклађеношћу нацрта закона са другим домаћим или међународним прописима;
- успостављањем нових органа јавне власти;
- променом постојеће структуре дужности органа јавне власти;
- субјектима који ће имати корист од нацрта закона и на који начин;
- субјектима на које би нацрт закона могао да утиче и на који начин;
- финансијским средствима потребним за спровођење закона.

13. Разматрање прописа који се процењује

Обрађивач мора проучити пропис имајући у виду следећа питања:

1. Да ли се његове одредбе могу тумачити на различите начине?
2. Које користи би неко злонамерно лице могло да има тумачењем одредаба на начин који му погодује (посебно ако се ради о службеном лицу)?
3. Како би се могла квалификовати радња лица које има користи од њему наклоњеног тумачења одредаба прописа?

Разматрањем прописа са становишта наведених питања, обрађивач ће утврдити факторе ризика који могу да доведу до настанка ризика од корупције (набројаних у анексима Методологије).

14. Утврђивање фактора ризика од корупције

Разматрајући текст прописа, обрађивач ће потражити одредбе које се могу сматрати факторима ризика од корупције, према анексима 3 и 4 ове методологије.

Обрађивач може да утврди један или више ризика од корупције у датој одредби прописа. Обрађивач може да идентификује факторе ризика од корупције и имајући у виду комбинацију више одредаба прописа, у случајевима када ризици које те одредбе стварају постају видљиви само захваљујући томе што се те одредбе тумаче заједно.

15. Утврђивање ризика од корупције

Проучавајући одредбе које је проценио као факторе ризика од корупције, обрађивач ће предвидети ризике од корупције који због тих фактора настају, у складу са Анексом 5. Методологије.

Поступајући на наведени начин обрађивач мора да развија разумевање начина на који ће коруптивне одредбе омогућити чињење коруптивних дела или ће иста легализовати.

У случају важећих прописа, обрађивач ће узети у обзир спровођење прописа у пракси, тешкоће настале у том временском периоду, постојеће случајеве корупције у вези са тим одредбама и на који начин су оне омогућиле настанак тих случајева.

Када се уоче неки фактори ризика од корупције, обрађивач би требало да утврди на који начин дата одредба ствара ризик од корупције:

- легализацијом коруптивног дела;
- погодовањем извршења коруптивног дела.

Коруптивно дело бива легализовано у случају да спровођење одредбе доводи до тога да таква врста понашања постаје дозвољена, искључујући могућност да починилац за њега одговара, односно да се покрене истрага. Насупрот томе, коруптивно дело сматраће се легализованим неком одредбом у случају да би се у одсуству те одредбе то понашање сматрало кажњивим делом и ако би подразумевало одговарајућу врсту одговорности, као и покретање истраге.

Извршење коруптивног дела се омогућава у случају када ће спровођење одредбе довести до ситуација у којима лако настају услови за извршење коруптивна дела. Овакве одредбе стварају код онога ко треба по њима да поступа идеју, да у таквим условима давање или примање мита, посредовање у давању или примању мита или чињење других коруптивних радњи постаје веома лако. Иако се конкретним одредбама коруптивна дела не чине дозвољеним, не искључује се одговорност за њихово чињење и не онемогућава се покретање истраге, овим одредбама коруптивна кривична дела се олакшавају. Те одредбе су једноставно речено „позив“ на чињење коруптивних дела.

Обрађивач ће указати на ризике од корупције које је пронашао у пропису у другом одељку мишљења о процени ризика од корупције (види анексе 1 и 2 Методологије).

16. Утврђивање информација у вези са лобирањем ради остваривања интереса корисника лобирања

Када обрађивач процени да предлагач нешто крије, предлаже недовољно образложен нацрт закона и/или покушава да доведе у заблуду јавност у погледу својих правих намера, обрађивач може да затражи информације од других служби Агенције како би се потврдило или побило постојање приватних интереса предлагача нацрта закона (тј. везе између представника предлагача и особа повезаних са пословним, политичким или другим организацијама).

Уколико буду пронађене информације у вези са недозвољеним лобирањем ради остваривања интереса корисника лобирања кроз нацрт закона, Агенција покреће прекршајни поступак у складу са прописима који регулишу област лобирања.

17. Разматрање других релевантних информација

Обрађивач ће проучити и друге категорије информација, ако је могуће:

- Званичне податке (јавне публикације, укључујући извештаје државних и међународних институција, судску праксу домаћих и међународних судова; податке Републичког завода за статистику; архивски материјал, укључујући изворе којима је приступ ограничен или забрањен);
- незваничне податке (штампани и онлајн медији; књиге, извештаји; студије; евалуације и слично, приватних субјеката, локалних и међународних невладиних организација; веб-странице, укључујући портале, базе података, форуме).

18. Процена штете која би могла да буде проузрокована нацртом закона

Приликом утврђивања приватних интереса код предлагања нацрта, обрађивач ће проверити да ли би могла да настане штета по имовинске и неимовинске легитимне интересе појединаца, буџет Републике Србије или буџет јединица локалне самоуправе или другу јавну имовину.

Када обрађивач процени да је могућ настапак имовинске штете, покушаће да ту штету процени у мери у којој је то могуће.

19. Припрема мишљења о процени ризика од корупције у прописима

Мишљење о процени ризика од корупције садржи следеће делове:

- I. Процену ризика од корупције у вези са законодавним процесом
- II. Детаљну анализу ризика од корупције и фактора ризика у одредбама
- III. Закључке

Детаљна структура мишљења о процени ризика од корупције дата је у Анексу 1 (за нацрте закона и важеће прописе).

АНЕКС 1.

**Структура мишљења
о процени ризика од
корупције у прописима
(нацрта закона и
важећих прописа)**

МИШЉЕЊЕ О ПРОЦЕНИ РИЗИКА ОД КОРУПЦИЈЕ НАЦРТА [назив нацрта закона]

[Навођење предлагача и предложене категорије нацрта закона]

[Навођење органа, критеријума и правног основа за процену ризика од корупције од стране Агенције. Навођење циља вршења процене ризика од корупције]

I. Процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом

1. Поштовање стандарда транспарентности и јавних расправа
2. Декларисани и стварни циљеви. Утврђивање скривених, неизречених циљева
3. Јавни и приватни интереси
4. Утврђивање ризика од недозвољеног лобирања
5. Релевантност образложења као подршка решењима у нацрту закона

II. Детаљна анализа ризика од корупције и фактора ризика у одредбама

- 1 -	
Чл. __ ст. __ тач. __) <i>[текст одговарајућег члана, пасуса, тачке итд. на које обрађивач има примедбу]</i>	
Примедбе: <i>[текст примедбе, којим се објашњава због чега одредба носи са собом један или више фактора ризика и како исти могу да доведу до коруптивних дела, која би, због усвајања закона, постала дозвољена или би фактори ризика допринели настанку коруптивних дела, иако се самим факторима ризика не дозвољавају коруптивна дела]</i>	
Препоруке: <i>[текст конкретне препоруке којом би се превазишао проблем описан у примедби]</i>	
Фактори ризика: <ul style="list-style-type: none"> • <i>[уписати факторе ризика са листе]</i> 	Легализовање ризика од корупције: <ul style="list-style-type: none"> • <i>[уписати ризике од корупције са листе]</i> Допринос настанку ризика од корупције: <ul style="list-style-type: none"> • <i>[уписати ризике од корупције са листе]</i>
- 2 -	

III. Закључци

[текст закључака о најзначајнијим ризицима од корупције везаним за примену прописа и о главним ризицима од корупције које ствара пропис, као и свеобухватно мишљење о препорукама обрађивача у вези са прописом.]

Датум
У Београду,

Обрађивач

директор Агенције

Руководилац Сектора

МИШЉЕЊЕ О ПРОЦЕНИ РИЗИКА ОД КОРУПЦИЈЕ [назив важећег прописа]

[Навођење органа, критеријума и правног основа за процену ризика од корупције од стране Агенције. Циљ вршења процене ризика од корупције]

I. Процена ризика корупције у вези са законодавним процесом

1. Декларисани и стварни циљеви. Утврђивање скривених, неизречених циљева
2. Јавни и приватни интереси
3. Утврђивања ризика од недозвољеног лобирања

II. Детаљна анализа ризика од корупције и фактора ризика у одредбама

- 1 -	
Чл. __ ст. __ тач. __) <i>[текст одговарајућег члана, пасуса, тачке итд. на које обрађивач има примедбу]</i>	
Примедбе: <i>[текст примедбе, којим се објашњава због чега одредба носи са собом један или више фактора ризика и како исти могу да доведу до коруптивних дела, која услед примене конкретних одредаба постају дозвољена, или доприносе настанку коруптивних дела, иако се самим факторима ризика не дозвољавају коруптивна дела]</i>	
Препоруке: <i>[текст конкретне препоруке којом би се превазишао проблем описан у примедби]</i>	
Фактори ризика: <ul style="list-style-type: none"> • <i>[уписати факторе ризика са листе]</i> 	Легализовање ризика од корупције: <ul style="list-style-type: none"> • <i>[уписати ризике од корупције са листе]</i> Допринос настанку ризика од корупције: <ul style="list-style-type: none"> • <i>[уписати ризике од корупције са листе]</i>
- 2 -	

III. Закључци

[текст закључака о најзначајнијим ризицима од корупције везаним за примену прописа и о главним ризицима од корупције које ствара пропис, као и свеобухватно мишљење о препорукама обрађивача у вези са прописом]

Датум

У Београду,

Обрађивач

директор Агенције

Руководилац Сектора

АНЕКС 2.

Упутство за попуњавање мишљења о процени ризика од корупције у нацртима закона⁵

⁵ Упутство ће се сходно примењивати и на попуњавање мишљења о процени ризика од корупције у важећим прописима, имајући у виду особености структуре наведеног мишљења, предвиђене у Анексу 1.

МИШЉЕЊЕ О ПРОЦЕНИ РИЗИКА ОД КОРУПЦИЈЕ НАЦРТА [назив нацрта закона]

[Навођење предлагача и предложене категорија нацрта закона]

[Навођење органа, критеријума и правног основа за процену ризика од корупције од стране Агенције. Навођење циља вршења процене ризика од корупције]

I. Процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом

Недостаци законодавног процеса могу да укажу на стварне намере предлагача, антиципирајући у већини случајева постојање фактора ризика од корупције и ризике од корупције у одредбама нацрта закона, промовисање приватних интереса штетних по јавни интерес, итд. Из тих разлога, обрађивач је дужан да анализира постојање ризика од корумпирања самог законодавног процеса и то са становишта: 1. Поштовања стандарда транспарентности и јавних расправа, 2. Декларисаног и стварног циља нацрта закона. Утврђивања скривених, неизречених циљева, 3. Јавних и приватних интереса које промовише нацрт закона, 4. Утврђивања ризика од недозвољеног лобирања, 5. Релевантности образложења за решења које нуди нацрт закона.

1. Поштовање стандарда транспарентности и јавних расправа

Процена поштовања захтева везаних за транспарентност и јавне расправе неопходна је антикорупцијска активност карактеристична за законодавни процес.

При изради мишљења, обрађивач ће ценити постављене стандарде учешћа јавности при изради и утврђивању нацрта закона на који се даје мишљење, сходно одредбама члана 77. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18), Правилника о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката („Службени гласник РС“, бр. 51/19), као и одредбама члана 41. Пословника Владе РС („Службени гласник РС“, бр. 61/06 – зв. преч. текст), 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 – др. пропис).

2. Декларисани и стварни циљеви. Утврђивање скривених, неизречених циљева

У овом одељку мишљења обрађивач ће назначити декларисани циљ нацрта закона дат у образложењу и према потреби, у тексту нацрта закона (у случају важећих прописа, обрађивач ће проверити циљ онако како је наведен у тексту прописа). Уколико је циљ нацрта закона поменут како у образложењу, тако и у тексту нацрта закона - обрађивач ће проверити да ли између две формулације постоји било каква разлика и на њу указати у мишљењу.

Да би се утврдио стварни циљ, обрађивач ће проучити нацрт закона како би разумео да ли у стварности промовише неки други циљ, а не онај који је декларисан у образложењу и/или у тексту нацрта закона. Обрађивач ће упоредити декларисани циљ са стварним, који

произилази из текста нацрта закона и покушаће да установи да ли се могућа објашњења за одступања могу пронаћи у скривеним намерама предлагача или су та одступања резултат пропуста у процесу припреме текста нацрта закона. Без обзира на мишљење обрађивача о том питању, у мишљењу ће се указати на недоследности.

Утврђивање декларисаног циља нацрта закона веома је корисно за процену ризика од корупције, пошто помаже да се лакше разуме релевантност циља који је формално наведен од стране предлагача. На тај начин, имајући увек у виду декларисани циљ, обрађивач је спреман да провери да ли све одредбе нацрта закона служе остварењу декларисаног циља или постоје и друге одредбе нацрта закона које служе реализацији неког другог, скривеног циља. У том другом случају, важно је темељно проценити ове одредбе, како би се утврдило да ли је до проблема дошло због лоше припреме или предлагач није био у потпуности искрен у погледу тога шта жели да постигне тим нацртом закона.

3. Јавни и приватни интереси

Сваким нацртом закона се промовише неки интерес; општи интерес, интереси неких група или појединаца. Међутим, није сваки интерес који се подстиче неким нацртом закона у складу са јавним интересом. У овом одељку, обрађивач ће прво назначити приватне интересе конкретних категорија/група или појединаца/субјеката и друго, да ли је промовисање тих приватних интереса у јавном интересу или не. Уколико обрађивач процени да су приватни интереси који се промовишу нацртом закона у супротности са јавним интересом, тај аспект је потребно нагласити и објаснити.

Обрађивач може да затражи помоћ других организационих јединица Агенције, ако је проценио да се нацртом закона промовишу приватни интереси (групни, корпоративни или појединачни) штетни по јавни интерес. Уколико су установљене везе на основу којих се конкретни приватни интереси промовишу, обрађивач ће у мишљење уврстити и додатне информације о тим везама.

Уколико обрађивач није био у стању да јасно укаже на конкретне субјекте чији се интереси промовишу нацртом закона, обрађивач ће само објаснити због чега је промовисање тих интереса у супротности са јавним интересом.

Понекад, нацрти закона којима се промовишу приватни интереси супротни јавном интересу могу да нанесу штету не само јавном интересу уопште, већ и приватним интересима неких категорија лица. У мишљењу је веома важно указати на тај аспект. Не наноси се свим нацртима закона којима се промовишу приватни интереси штета конкретним лицима, али сви нацрти закона којима се таква штета наноси промовишу приватне интересе супротно јавном интересу.

Обрађивач ће описати потенцијалну штету и установити категорију субјеката чији би интереси могли да буду доведени у опасност конкретним нацртом закона. Поред тога, обрађивач ће морати да процени да ли је штета која се очекује од нацрта закона у складу са јавним интересом или не, односно, да ли је та штета нужно зло у демократском друштву или не.

Према томе, обрађивач ће вагати предности које ће наступити за јавни интерес у односу на евентуалну штету. Уколико обрађивач сматра да је потенцијална штета већа од очекиване користи, то значи да се не може сматрати да се пропис промовише у јавном интересу.

4. Утврђивања ризика од недозвољеног лобирања

Уколико нацрт закона промовише приватне интересе појединих приватних субјеката, обрађивач ће проверити информације о евентуалном постојању корисника лобирања и лобисте и да ли су они регистровани као такви у одговарајућем Регистру (лобиста или правних лица која обаљају лобирање), њихове претходно поднете извештаје о активности Агенцији, итд, у складу са Законом о лобирању. Обрађивач ће у мишљењу навести сваку установљену повреду и мере и радње које је Агенција изрекла или покренула у вези са том повредом.

5. Релевантност образложења као подршка решењима у нацрту закона

Оцена решења нацрта закона важна је у вршењу процене ризика од корупције. Главна решења различитих аспеката регулисаних нацртом закона морају да имају оправдање у образложењу које прати нацрт закона.

Квалитет образложења је добар показатељ квалитета самог нацрта закона. Лоше формулисано образложење није аутоматски показатељ лоших намера предлагача, већ пре чињенице да за процес израде није било издвојено довољно времена (нпр. због оптерећености предлагача, недовољног временског рока за израду које је одредила Влада или Народна скупштина итд.).

У сваком случају, обрађивач би требало да обрати пажњу на нацрте закона које прати формално састављено образложење, јер се у њима често јављају ненамерни ризици од корупције као што су: мањкаве одредбе о упућивању, сукобљене одредбе, правне празнине, нејасне непрецизне и двосмислене формулације, непостојећи или нејасни управни поступци, итд.

Обрађивач би требало да пази на аргументацију у образложењу која је недовољна или је уопште нема у образложењу, а у вези са важним аспектима нацрта закона. Такође, обрађивач би требало да обрати пажњу на ситуације када аргументација у образложењу није валидна, у смислу да је погрешна (нпр. у образложењу се описују последице другачије од оних које се очекују, у образложењу се тврди да је нацрт закона у складу са неким националним или међународним прописима, а нацрт их заправо занемарује или је чак њима супротан, итд.).

Када обрађивач утврди једну од описаних ситуација (посебно у другом случају), детаљно ће прегледати конкретне одредбе нацрта закона и покушати да установи да ли предлагач заправо има неке друге, скривене намере. Ово би такође могле бити одредбе које су изван опсега декларисаног циља нацрта закона (иду ван њега или му противрече).

II. Детаљна анализа фактора ризика и ризика од корупције у одредбама

Овај одељак мишљења о процени ризика од корупције у прописима организује у табелу све коментаре и примедбе обрађивача у погледу утврђених фактора ризика и ризика од корупције, следећи редослед одредаба у нацрту закона чија се процена врши.

- 1 -	
Чл. __ ст. __ тач. __) <i>[текст одговарајућег члана, пасуса, тачке итд. на које обрађивач има примедбу]</i>	
Примедбе: <i>[текст примедбе, којим се објашњава због чега одредба носи са собом један или више фактора ризика и како исти могу да доведу до коруптивних дела, која би, због усвајања нацрта закона, постала или легална или би доприносила настанку коруптивних дела, без да иста постану дозвољена]</i>	
Препоруке: <i>[текст конкретне препоруке којом би се превазишао проблем описан у примедби]</i>	
Фактори ризика: <ul style="list-style-type: none"> • <i>[уписати факторе ризика са листе]</i> 	Легализовање ризика од корупције: <ul style="list-style-type: none"> • <i>[уписати ризике од корупције са листе]</i> Допринос настанку ризика од корупције: <ul style="list-style-type: none"> • <i>[уписати ризике од корупције са листе]</i>
- 2 -	

Обрађивач ће назначити у сваком одељку табеле (одозго на доле, са лева на десно):

- **Бр.** – редни број примедбе која се односи на одређену одредбу нацрта закона;
- **Чл. __ ст. __ тач. __)** – конкретни члан и, према потреби, став, тачка и тд. на који се примедба односи. Уколико се примедба односи на више одредаба из нацрта закона, које се могу анализирати само заједно (комбиновано), све те одредбе ће бити означене заједно са првом одредбом која се појављује по редоследу разматрања нацрта закона (нпр: чл. 2, став (3) и чл. 15, тач. е)). Уколико обрађивач има посебну примедбу на исту одредбу и заједничку примедбу на остале одредбе нацрта закона, оне ће бити назначене у посебним одељцима табеле (нпр: под бр. 1 у табели - чл. 2, став (3) и под бр. 2. у табели - члан 2, став (3) и чл. 15, тач. е).
- **"..."** – текст одговарајуће одредбе на коју обрађивач има примедбу биће истакнут под наводницима, а проблематични делови биће подвучени. Уколико је одредба подугачка, обрађивач може да цитира само исечак и замени ирелевантне делове одредбе са (...).
- **Примедбе:** – обрађивач ће објаснити на који начин формулација одредбе ствара ризике за спровођење одредбе која садржи назначене факторе ризика и начин на који они доводе до настанка ризика од корупције.
- **Препоруке:** – решења које предлаже обрађивач за уклањање фактора ризика и ризика од корупције. Решења које предлаже обрађивач би требало да буду што је могуће конкретнија, да предлажу нову формулацију одредбе, којом ће се у употпунити/појаснити, заменити, изменити или потпуно уклонити конкретни текст у пропису. Обрађивач може да препоручи једно или више решења. Када обрађивач сматра да се сврха нацрта закона може испунити са неколико алтернативних решења, указаће на свако од њих, како би

орган који је надлежан за њихово усвајање могао да одабере оно које је најадекватније. Ипак, ако обрађивач себе не сматра довољно стручним и/или се одредба односи на неку ужу, специјализовану област, због чега обрађивач не може да понуди нову конкретну формулацију, препоручено решење може да буде опште природе у погледу начина на који фактори ризика и ризици од корупције могу да буду искључени.

- **Фактори ризика:** - обрађивач ће указати на факторе ризика анализираних одредбе, који могу да доведу до настанка ризика од корупције, према Анексу 3. Методологије. Обрађивач може да утврди више фактора ризика за једну анализирану одредбу, чак и ако ти фактори припадају различитим категоријама фактора ризика. Детаљно објашњење фактора ризика дато је у Анексу 4. Методологије.
- **Ризици од корупције:** - обрађивач ће утврдити ризике од корупције који су последица идентификованих фактора ризика и који се утврђују према листи ризика од корупције према Анексу 5. Методологије (нпр: утврђени фактор ризика „непостојање конкретних рокова“ може да доведе до настанка ризика од корупције: „Давање мита“, „Трговина утицајем“, „Злоупотреба положаја“).

Тај одељак II мишљења се обавезно попуњава само када обрађивач има примедбе у вези са неким конкретним одредбама нацрта закона. Ако обрађивач није утврдио факторе ризика и ризике од корупције, или ако обрађивач има уопштене примедбе на нацрт закона, које се не односе специјално на неку посебну одредбу, овај одељак мишљења се прескаче. Обрађивач ће изразити сва општа разматрања у претходним одељцима мишљења.

III. Закључци

У овом одељку мишљења, обрађивач ће резимирати све значајније проблеме везане за нацрт закона, кратко указујући на следеће аспекте (само ако су проблематични):

- Непοштовање захтева транспарентности,
- Аргументација у образложењу која није довољна или је погрешна;
- Утицај на јавни интерес промовисањем приватних интереса и, уколико је то случај, наношење штете легитимним интересима других лица;
- Да ли ће нацрт закона остварити очекивани циљ, да ли је предлагач био искрен у погледу циљева нацрта закона;
- Сукоб са другим законима, мањивост језика текста нацрта закона, проблеми у вези са регулисањем активности службених лица/органа јавне власти;
- Помињање најчешћих или најпроблематичнијих фактора ризика и ризика од корупције утврђених у нацрту закона.

Конечно, обрађивач ће напоменути главне примедбе и закључити о томе да ли је нацрт закона, у верзији коју је предложио предлагач, потребно побољшати и који су општи ризици уколико нацрт закона не буде побољшан. Закључак ће садржати примере и упућивање на конкретне одредбе нацрта закона, указујући само на озбиљније ризике од корупције које може да створи. Закључак не би требало да буде дужи од 2-3 пасуса и требало би да буде доступан широј јавности (тј. написан једноставним, приступачним језиком, ради лакшег искоришћавања за потребе обраћања Агенције јавности и медијима).

АНЕКС 3.

Листа фактора ризика од корупције

Категорија I. ПРАВНА ФОРМУЛАЦИЈА И КОХЕРЕНТНОСТ	
1.	Употреба недефинисаних појмова
2.	Недоследна употреба термина
3.	Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације
4.	Мањкаве одредбе о упућивању
5.	Сукобљене одредбе
6.	Правне празнине
7.	Неприменљиве одредбе
Категорија II. ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА	
8.	Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти
9.	Непостојање приступа или недовољан приступ информацијама од јавног значаја
Категорија III. НАДЛЕЖНОСТИ, ПРОЦЕДУРЕ, ПРАВА, ОБАВЕЗЕ И ИНТЕРЕСИ	
10.	Ненавођење субјекта на ког се одредба односи
11.	Преклапање надлежности
12.	Надлежности које су неспојиве са правним положајем органа јавне власти
13.	Надлежности успостављене на начин који омогућава изузетке и злоупотребу у тумачењу
14.	Успостављање права уместо обавезе
15.	Неоправдани изузеци од остваривања права/вршења надлежности
16.	Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање
17.	Кумулација надлежности која омогућава сукоб интереса
18.	Непостојећи или нејасни управни поступци
19.	Непостојање конкретних рокова/непримерени рокови/непримерено продужење рокова
20.	Неоправдано ограничавање људских права
21.	Дискриминаторне одредбе
22.	Прекомерни захтеви за остваривање права/испуњавање обавеза
23.	Подстицање нелојалне конкуренције
24.	Промовисање интереса који су супротни јавном интересу
25.	Повреда интереса непримерено јавном интересу
26.	Прекомерни трошкови спровођења прописа у односу на јавни интерес
Категорија IV. МЕХАНИЗМИ НАДЗОРА	
27.	Непостојање/недовољни механизми надзора и контроле (хијерархијски, интерни, јавни)
28.	Непостојање/недовољни механизми за оспоравање одлука и поступака органа јавне власти
Категорија V. ОДГОВОРНОСТ И САНКЦИОНИСАЊЕ	
29.	Конфузија/дуплирање врста законске одговорности за исту повреду
30.	Непотпуни основи за настанак одговорности
31.	Непостојање јасне одговорности за повреду
32.	Непостојање јасних санкција за повреду
33.	Неадекватан однос повреду и санкције

АНЕКС 4.

Опис фактора
ризика од корупције

Ризици од корупције који произилазе из прописа узроковани су „окидачима“, односно одредбама које су формулисане на одређени начин или које следе одговарајућу логику. Упркос чињеници да се, у већини случајева, ти фактори ризика јављају у прописима без директне намере предлагача, свеједно имају исти степен опасности за јавни интерес као и фактори ризика који су свесно унети у прописе. Методологијом се утврђује низ фактора ризика сврстаних у неколико категорија. Детаљан опис фактора који стварају ризике од корупције, по категоријама, дат је у наставку.

КАТЕГОРИЈА I. Правна формулација и кохерентност

1. Употреба недефинисаних појмова

Употреба недефинисаних појмова је употреба појмова који нису појашњени у закону, који нису непосредно дефинисани односно објашњени у процењиваном пропису, а који немају уобичајено, широко распрострањено и јединствено значење у широј јавности.

Опасност од овог фактора ризика састоји се у појави различитих тумачења тих појмова, која тумачења могу бити коруптивна, посебно када се од органа јавне власти очекује примена јединствених правила, чије формулације садрже такве појмове. Приватни субјекти такође могу да искористе употребу недефинисаних појмова у правним текстовима како би на незаконит начин (давањем мита) стекли предност ради промовисања сопствених интереса.

2. Недоследна употреба термина

Недоследна употреба термина представља употребу различитих појмова (коришћење синонима) за исту појаву или употребу истог појма да се опишу различите појаве.

Опасност од овог фактора ризика произилази из чињенице да примена неусклађене терминологије може да доведе до злоупотреба у пракси тумачења значења норме, а посебно: третирање једне исте појаве као више различитих појава (због створене конфузије настале називањем те појаве различитим именима) или третирањем једне исте појаве као различитог феномена (због употребе два појма у пропису у помињању једне те исте ствари). Као резултат наведеног, злоупотребе могу да изврше представници јавног и приватног сектора.

3. Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације

Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације су формулације из процењиваног прописа које имају тешко разумљиво значење и самим тим остављају простор за коруптивно тумачење.

Текст прописа мора испуњавати захтеве јасноће. Језичке формулације претварају се у факторе ризика у мери у којој отварају могућност за примену одредбе у складу са жељеним тумачењем исте, зависно од интереса субјектата који примењују или контролишу примену прописа.

4. Мањкаве одредбе о упућивању

Мањкаве одредбе о упућивању су одредбе нацрта којима се упућује на друге одредбе или прописе, на нејасан, непрецизан и начин подложен различитим тумачењима.

Овај фактор ризика могуће је идентификовати приликом коришћења израза као што су: „у складу са важећим законима“, „по закону“, „на уобичајени начин“, „у складу са правним прописима у тој области“ и сл, без упућивања на неки конкретни пропис, односно када је пропис на који се упућује тешко установити или се уопште не може установити током процене.

Обрађивач би требало да обрати посебну пажњу приликом процене прописа, којима се регулише нека конкретна област, на позивање на „законе у тој области“, „посебне прописе“ итд, посебно када се претпоставља да управо конкретни пропис представља те „посебне прописе“ у тој области, а нема изгледа да у будућности буду усвојени неки нови, ужи прописи.

5. Сукобљене одредбе

Сукобљене одредбе представљају некомпатибилност одредаба прописа са другим одредбама истог прописа и са одредбама других домаћих прописа или потврђених међународних уговора.

У случају сукоба између одредаба истог прописа говоримо о интерном сукобу норми, док у случају сукоба одредаба прописа и одредаба других домаћих прописа или потврђених међународних уговора говоримо о екстерном сукобу норми. Екстерни сукоб правних норми може да настане између прописа исте правне снаге (између два системска закона), између правних аката различитог нивоа (нпр. између обичног закона и системског закона), између прописа и обичаја односно општеприхваћених правила међународног права..

У свакој од тих ситуација, сукоб онемогућава прецизну примену одговарајућих законских одредаба и ствара предуслове за субјективни или злонамерни одабир „погодне“ одредбе, која се може применити у складу са приватним (коруптивним) интересом који постоји у конкретном случају.

6. Правне празнине

Правне празнине представљају пропуст законодавца да регулише неке аспекте друштвених односа који већ постоје или које ће пропис тек створити. Празнине стварају „законодавни вакуум“.

Правне празнине стварају несигурност у друштвеним односима и опасне су посебно ако се њима пропушта успостављање механизма за остваривање права, испуњење обавеза, вршење дужности службених лица, регулисање важних аспеката управних поступака, итд.

У свим овим случајевима, органи јавне власти задужени за спровођење прописа могу да искористе конкретну правну празнину да изврше злоупотребе, као што су на пример признавање или ускраћивање неког права, зависно од спремности појединца да плати одговарајуће тумачење правне празнине у пропису.

7. Неприменљиве одредбе

Неприменљиве одредбе су одредбе, које се не могу спровести, јер су у супротности са стварношћу.

Неприменљиве одредбе имају ефекат „лажних обећања“. Коруптивна опасност овог фактора ризика је несигурност коју неприменљиве одредбе стварају у друштвеним односима, нарочито уколико та несигурност утиче на механизме спровођења прописа. У тим случајевима, службена лица задужена за конкретне прописе могу да дођу у искушење да употребе тај недостатак ради злоупотреба.

II. Транспарентност и приступ информацијама

8. Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти

Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти је мањкавост прописа у вези са гарантовањем неопходне транспарентности у функционисању органа јавне власти.

Овај фактор ризика предодређује обављање будућих активности органа јавне власти у нетранспарентном контексту.

Непостојање или недовољна транспарентност у функционисању органа јавне власти може се уочити када одредбе које се односе на:

- обезбеђивање приступа јавности информацијама о спровођењу правног прописа
- објављивање извештаја о напретку и других обавезних извештаја
- безбеђивање транспарентности органа јавне власти коришћењем ИТ средстава (веб-странице, отворене базе података, онлајн облици интеракције са органом јавне власти, итд.) непостоје или нису довољно разрађене.

9. Непостојање приступа или недовољан приступ информацијама од јавног значаја

Непостојање приступа или недовољан приступ информацијама од јавног значаја постоји ако се прописом не регулише или се мањкаво регулише могућност да неко сазна или буде обавештен о подацима и чињеницама од личног или општег интереса, који би иначе требало да буду лако доступни без неког мукотрпног труда.

Постојање тог фактора ризика у пропису утиче на механизме којима се информације од јавног значаја саопштавају заинтересованим лицима. На тај начин, иако је конкретна информација од значаја за јавност, њено саопштавање јавности није обезбеђено, пошто се прописом не уводи јасна обавеза у том погледу. Таквим одредбама се ствара могућност да органи јавне власти чувају те информације у тајности, без легитимног разлога. Особа заинтересована за добијање информација могла би да се послужи коруптивним методама ради приступања новим информацијама, уместо да им приступи на начин већ одређен од стране органа јавне власти.

Тај фактор ризика често се јавља заједно са другим факторима ризика, као што су нејасне формулације и нејасни управни поступци.

III. Надлежности, процедуре, права, обавезе и интереси

10. Ненавођење субјекта на ког се одредба односи

Ненавођење субјекта на ког се одредба односи представља пропуст прописа да јасно наведе лице, орган или субјекат на који се односи, при чему је контекст у том погледу нејасан.

Опасност од овог фактора ризика представља чињеница да ће или неколико могућих субјеката тврдити да се одредба односи на њих или ниједан субјект неће признавати да се одговорност прописана одредбом односи на њега, чиме се стварају потешкоће физичким и правним лицима да остваре своја права и легитимне интересе.

Ненавођење субјекта на кога се одредба односи се често јавља заједно са другим факторима ризика, као што су нејасне формулације и нејасни управни поступци.

11. Преклапање надлежности

Преклапање надлежности подразумева оне надлежности (обично јавног) субјекта које су сличне или идентичне надлежностима других органа јавне власти.

Преклапање надлежности ствара сукоб надлежности између органа јавне власти којима су дата идентична овлашћења, било у ситуацији у којој ови субјекти тврде да су надлежни за поступање у конкретној ставри или у ситуацији када се оглашавају ненадлежним.

Преклапање надлежности понекад се јавља када је доношење одређених одлука поверено неколицини органа јавне власти (заједничке одлуке). Ризици које тај фактор представља се повећавају када су законским одредбама дуплиране надлежности службених лица надлежностима из истог органа јавне власти или различитих органа јавне власти, као и када је више службених лица и органа јавне власти одговорно за исту одлуку или радњу.

12. Надлежности које су неспојиве са правним положајем органа јавне власти

Надлежности које су неспојиве са правним положајем органа јавне власти су оне надлежности које превазилазе овлашћења, нису својствене правном положају органа овлашћеног за вршење тих дужности или су супротне том положају.

Надлежности које су неспојиве са положајем органа јавне власти могу да доведу до сукоба интереса, сукоба надлежности или сукоба правила у активностима органа овлашћених за вршење тих надлежности. Ризици од корупције које ствара тај фактор ризика су, с једне стране, давање недозвољене накнаде (давање мита) од стране особа које се руководе сопственим интересима пред органима овлашћеним за вршење неспојивих надлежности и са друге стране - примање мита и злоупотреба положаја од стране тих органа.

Да би се утврдио тај фактор ризика, неопходно је проверити да ли су прописи којима се регулише оснивање конкретног органа јавне власти, његов правни положај и надлежности

које из тога произлазе, у складу са додатно утврђеним надлежностима у одредбама прописа које су предмет анализе.

У већини случајева, овај фактор ризика појављује се заједно са сукобљеним одредбама, преклапањем надлежности итд.

13. Надлежности успостављене на начин који омогућава изузетке и злоупотребу у тумачењу

Надлежности успостављене на начин који омогућава изузетке и злоупотребу у тумачењу су оне надлежности органа јавне власти које су нејасно формулисане, стварајући могућност за њихово различито тумачење у различитим ситуацијама, укључујући и тумачење тих надлежности на неки преферирани начин или пак одступање од њих.

Нејасна формулација надлежности ствара могућност да службено лице бира тумачење својих надлежности које му највише одговара, без узимања у обзир других интереса и духа закона.

14. Успостављање права уместо обавезе

Успостављање права уместо обавезе је успостављање, на дискрециони начин (право, овлашћење) неке надлежности, у ситуацијама када је легитимно очекивање грађана/друштва да орган јавне власти/службено лице поступи на императиван начин (да се придржава обавезе или дужности).

Законске одредбе које садрже тај фактор ризика дају дискреционо овлашћење службеним лицима да поступају према сопственом нахођењу, уместо да испуњавају своје дужности. Такав простор за поступање по сопственом нахођењу може се злоупотребити у смислу тражења недозвољене накнаде.

Тај фактор ризика се појачава када не постоје критеријуми за то у којим случајевима службено лице органа јавне власти „има право“ или “може“ да врши своје надлежности и у којим случајевима је ослобођен од извршења истих. Тај фактор ризика може бити утврђен заједно са другим факторима, као што су: неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање.

15. Неоправдани изузеци од остваривања права/вршења надлежности

Неоправдани изузеци од остваривања права/вршења надлежности су одредбе којима се уводе изузеци од датог правила, када су разлози за потребу увођења тих изузетака нејасни или непостојећи.

Одредбе којима се утврђују неосновани изузеци од остваривања права/вршења надлежности су попут „законодавних врата“ кроз која службено лице може да изађе и избегне да се побрине за легитимна очекивања и захтеве грађана. Тај фактор доводи до настанка ризика од корупције због неоправданог дискреционог овлашћења органа јавне власти/службеног лица у одлучивању да ли да примени одступање, што приморава субјекте да коруптивним радњама мотивишу службено лице да избегне изузетак од кога зависи трајање, начин, па чак и могућност остваривања легитимних права или интереса.

Веома често, правила којима се уводе неоснована одступања појављују се у комбинацији са мањкавим одредбама о упућивању (нпр. „уз изузетке утврђене уредбом надлежног органа јавне власти“).

16. Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање представља парцијално/нејасно/дискреционо утврђивање случајева у којима орган јавне власти/службено лице може да донесе одлуку, укључујући одбијање да врши или пропусти вршење одређених службених радњи.

Обично, навођење основа/критеријума у тим случајевима оставља се отворено, путем мањкавих одредаба којима се упућује на неке нејасне законе или основ који се утврђује интерним актом органа јавне власти.

17. Кумулација надлежности која омогућава сукоб интереса

Кумулација надлежности која омогућава сукоб интереса представља давање органима јавне власти/службеним лицима надлежности чијим се вршењем отвара могућност за широка дискрециона овлашћења и повећавају изгледи за злоупотребе (на пример: надлежност за прописивање подзаконских аката, за контролу поштовања тих подзаконских аката и за изрицање санкција за њихово кршење).

Тај фактор ризика ствара могућност да службено лице тражи мито, на пример, да би избегао да контролише и/или санкционише повреду правила која је успоставио орган јавне власти у коме је службено лице запослено и којој се повреди у том случају не би успротивио.

18. Непостојећи или нејасни управни поступци

Непостојећи или нејасни управни поступци огледају се у неадекватном или конфузном регулисању механизма који се примењују у поступању органа јавне власти.

Када су управни поступци недовољно или нејасно регулисани, настаје опасан простор за дискреционо овлашћење службеног лица у смислу импровизације процедуралних правила која му погодују, а која су супротна јавном интересу.

Непостојање/нејасноћа управних поступака појављује се када се у тексту прописа помиње или чак наговештава да неки механизми постоје, али:

- се то не конкретизује;
- користе се недовољно конкретне одредбе о упућивању на нејасне законе којима се утврђују ти поступци;
- пребацује се задатак регулисања управног поступка или неког његовог дела на органе јавне власти директно задужене за његову примену;
- користе се нејасне формулације да се он опише;
- уводи се дискреционо овлашћење службених лица у погледу различитих аспеката поступка, без одређивања критеријума који ће се за то користити.

19. Непостојање конкретних рокова/непримерени рокови/непримерено продужење рокова

Непостојање конкретних рокова/непримерени рокови/непримерено продужење рокова представља неадекватно регулисање рокова у управним поступцима. Конкретан рок не постоји када није утврђен, када није јасно одређен или прописан због нејасних или збуњујућих услова.

Непостојање конкретних рокова увек оставља простор за искривљено тумачење од стране службеног лица. Њихова преширока дискрециона овлашћења им омогућавају да процене и у сваком конкретном случају одреде рокове који би одговарали њима, њиховим сопственим радњама, као и радњама других правних лица који подлежу тим роковима.

Утврђивање неопремерених рокова или непримерено продужење рокова је одређивање пре-дугих или прекратких рокова у управним поступцима, којима се компликује остваривање права и интереса, како јавних, тако и приватних.

Рокови се сматрају предугим када су радње које се имају извршити у тим роковима веома једноставне и не захтевају превише времена или неки значајан труд. Истовремено, интерес којем се тежи може бити такве природе да не трпи дуге периоде чекања на доношење неке одлуке. Када одредбе омогућавају органима јавне власти да поступају у предугом року, заинтересована лица биће у искушењу да „купе“ доношење одговарајућих мера од стране надлежних службених лица.

Рокови се сматрају прекратким када су радње које се имају извршити у тим роковима превише компликоване или захтевају дужи временски период реализације од рока који је утврђен. Утврђивање прекратких рокова за органе јавне власти неизбежно доводи до њиховог прекорачења и, самим тим, често се дешава да физичка и правна лица користе нелегалне могућности да користе своја законска права и легитимне интересе.

20. Неоправдано ограничавање људских права

Неоправдано ограничавање људских права умањује могућности за неометано остваривање индивидуалних права и слобода прописаних домаћим прописима и међународним прописима.

Тај фактор ризика се састоји у угрожавању гаранција остваривања права утврђених Уставом Републике Србије, посебним законима и потврђеним међународним уговорима и опште-прихваћеним правилима међународног права, када не постоји основ за ограничавање тих права, што значи да није у питању мера која је потребна у демократском друштву због националне безбедности, јавне безбедности, економског благостања у земљи, заштите реда и мира и превенције криминала, заштите здравља и морала или заштите других права и слобода.

У већини случајева, тај фактор ризика појављује се заједно са другим факторима ризика, као што су сукобљене одредбе, прекомерни захтеви за остваривање права/испуњавање обавеза и повреда интереса непримерено јавном интересу.

21. Дискриминаторне одредбе

Дискриминаторне одредбе су оне одредбе које стварају одређену ситуацију која је повољна или неповољна за неког субјекта или категорију субјеката, по основу пола, година старости, врсте власништва и других критеријума.

Одредбе ће се сматрати дискриминаторним у два случаја. Прво, када се за одређена физичка или правна лица не стварају сличне предности, под сличним условима. Друго, када у пропису постоји другачији приступ одређеним субјектима, чија се ситуација погоршава доношењем прописа, иако имају сличне особине као и друга физичка или правна лица.

Чести примери могу се наћи у прописима којима се уводе фискална ослобођења. Опасност од овог фактора ризика је у томе што ће прописи који га садрже највероватније у друштву створити осећај неправде и унети сумњу у кредибилитет и непристрасност власти.

22. Прекомерни захтеви за остваривање права/испуњавање обавеза

Прекомерни захтеви за остваривање права/испуњавање обавеза су претерани захтеви предвиђени прописима у вези са лицима/субјектима који остварују своја права и/или испуњавају своје обавезе у оквиру управног поступка и/или пред органом јавне власти.

Ризик од корупције који настаје због овог фактора ризика појављује се када лице/субјекат установи да је превише тешко придржавати се постављених захтева и дође у искушење да се послужи корупцијом како би обезбедио остварење својих права и/или испуњење својих дужности.

Прекомерност услова који су постављени за остваривање права/испуњавање обавеза наступа када је захтева/услова превише, када су исти компликовани или их је тешко испунити у поређењу са природом права/дужности коју је потребно остварити/испунити или када је терет тих захтева прекомеран у поређењу са поступцима који се заузврат траже од органа јавне власти (као што је, на пример, увођење превисоких накнада или када су трошкови органа јавне власти минимални).

Захтеви се сматрају прекомерним и када њихов списак није коначан и оставља се дискреционом овлашћењу службеног лица да постави додатне услове да би неко лице/правни субјект могло да оствари своја права/изврши дужности.

23. Подстицање нелојалне конкуренције

Подстицање нелојалне конкуренције значи одређивање правила којима се умањују једнаке могућности за пословање привредних субјеката на тржишту, у корист једног привредног субјекта или мале групе привредних субјеката.

Опасност од тог фактора огледа се у стварању прилика за злоупотребе доминантне позиције на тржишту, монопола, споразума који имају за последицу повреду конкуренције и, коначно, у повећању трошкова за грађане - крајње кориснике роба и услуга. Ризици корупције који

могу да настану због овог фактора ризика су мито и корумпирање доносилаца одлука из јавног или приватног сектора да омогуће приступ односно створе услове за пословање на одређеном тржишту. Поред тога, и појава сукоба интереса и недозвољеног лобирања могла би да буде проблем у различитим фазама доношења прописа, од састављања његовог нацрта, па до предлога закона у Народној скупштини.

Овај фактор ризика често се утврђује заједно са промовисањем интереса супротно јавном интересу, повредом интереса који су супротни јавном интересу, прекомерним трошковима спровођења одредаба у односу на јавни интерес, дискриминаторним одредбама, прекомерним захтевима за остваривање права/испуњавање обавеза, и сл.

24. Промовисање интереса који су супротни јавном интересу

Промовисање интереса који су супротни јавном интересу је подстицање приватних интереса (личних или групних), на начин који је штетан по општи интерес друштва, признат од стране државе ради општег просперитета и развоја.

Тај фактор ризика произлази из чињенице да ће, када пропис буде усвојен, остварење одређених приватних интереса бити легализовано, иако ће бити на штету легитимним интересима других лица. Таквим се прописима на коруптиван начин појединци и правни субјекти доводе у повлашћени положај из субјективних разлога (недозвољено лобирање, пријатељске везе или друга повезаност са предлагачем прописа).

Тај фактор ризика је често начин да се дискриминишу сви други приватни субјекти који се налазе у сличној правној ситуацији, али не могу да имају користи од позитивних ефеката прописа, који служе интересима привилеговане особе или групе (нпр. одредбе којима се уводе изузеци од општег закона, као што су изузетост неких привредних субјеката од плаћања пореза или такси; доношење прописа са намером да се опросте дугови или да се из државне својине изузме нека имовина у интересу неког приватног субјекта).

25. Повреда интереса непримерено јавном интересу

Повреда интереса непримерено јавном интересу састоји се у повреди легитимних приватних интереса (појединачних или групних) на штету општег интереса друштва усмереног на обезбеђење благостања и развоја друштва.

Опасност код овог фактора ризика састоји се у легализацији трајне или привремене штете настале у односу на легитимне интересе појединаца или група, при чему жртвовање ових интереса не доприноси остварењу циљева у јавном интересу.

У већини случајева, тај фактор ризика јавља се заједно са промовисањем интереса који су супротни јавном интересу, прекомерним захтевима за остваривање права/испуњавање обавеза или неоправданим ограничавањем људских права.

26. Прекомерни трошкови спровођења прописа у односу на јавни интерес

Прекомерни трошкови спровођења прописа у односу на јавну корист су финансијски и материјални трошкови који настају за јавне или приватне изворе средстава, који су потребни за спровођење прописа, у износу који је већи од користи које настају за друштво или конкретна физичка односно правна лица као резултат спровођења прописа.

Опасност од овог фактора ризика огледа се у непотребном трошењу јавних средстава или средстава приватних субјеката ради стварања користи, предности и интереса мање вредности. Када прекомерне трошкове трпе приватни субјекти, они долазе у искушење да заобиђу законске захтеве користећи јефтиније коруптивне методе.

Са друге стране, сваки пут када се ти трошкови надокнађују из јавних средстава, органи јавне власти овлашћени да примењују пропис могу да учине злоупотребе или могу доћи у ситуацију када се тврди да је немогуће спровести конкретни пропис због недостатка средстава.

IV. Механизми надзора

27. Непостојање/недовољни механизми надзора и контроле (хијерахијски, интерни, јавни)

Непостојање/недовољни механизми надзора и контроле (хијерархијски, интерни, јавни) представља неефикасност прописа у погледу надзора и контроле активности органа јавне власти у осетљивим областима (изложеност ризицима од корупције) деловања службеног лица, које представљају области од високог интереса за грађане.

Приликом процењивања механизма контроле, анализирају се одредбе које се тичу интерне контроле и хијерархијске контроле, као и одредбе о јавном извештавању о напретку/активностима. Пажњу би требало обратити и на процедуре којима се обезбеђује јавна контрола у области деловања органа јавне власти.

Постојање овог фактора ризика често бива утврђено у прописима у којима:

- нема јасне процедуре контроле спровођења одредаба прописа;
- не постоје или су прописана неодговарајућа ограничења и/или забране службеном лицу да обавља активности које су везане за питања имовине и/или финансијске односе;
- није предвиђена парламентарна, правосудна и управна контрола у некој области;
- не постоје одредбе о контроли од стране јавности, могућности за подношење петиција и тужби, директно или преко организација цивилног сектора, итд.

28. Непостојање/недовољни механизми за оспоравање одлука и поступака органа јавне власти

Непостојање/недовољни механизми за оспоравање одлука и поступака органа јавне власти је непостојање или неадекватна природа интерних или правосудних процедура за оспоравање одлука и поступака органа јавне власти, као и њихових представника.

Опасност од тог фактора ризика произлази из апсолутног и неоспоривог дискреционог овлашћења органа јавне власти да одлучује у одређеној ствари од приватног или јавног интереса, без давања могућности заинтересованом лицу да оствари било какву врсту адекватне контроле над поступцима органа јавне власти.

Тај фактор ризика може бити утврђен заједно са другим факторима, као што су сукобљене одредбе или правне празнине, непостојећи или нејасни управни поступци, непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти, непостојање приступа или недовољан приступ информацијама од јавног значаја и неоправдано ограничавање људских права.

V. Одговорност и санкције

29. Конфузија/дуплирање врста законске одговорности за исту повреду

Конфузија/дуплирање врста законске одговорности за исту повреду састоји се у утврђивању одговорности за повреде за које су законом већ успостављене друге врсте одговорности, или истовремено утврђивање више врста одговорности за исту повреду.

Конфузија/дуплирање врста законске одговорности за исту повреду доводи до настанка ризика од корупције због широка дискрециона овлашћења органа који утврђује чињенице и изриче санкције приликом одлучивања о одговорности неког субјекта имајући у виду различите врсте одговорности, или оглашавања субјекта одговорним по свим врстама одговорности истовремено, док субјект који је учинио повреду долази у искушење да прибегне корупцији како би утицао на дате одлуке.

30. Непотпуни основи за настанак одговорности

Непотпуни основи за настанак одговорности постоји када је основ за одговорност нејасно формулисан или је списак тих основа остављен отворен, тако да се омогућава различито тумачење о случајевима када одговорност може да настане.

Опасност од тог фактора ризика подразумева преширока дискрециона овлашћења органа јавне власти задужених за утврђивање постојања конкретног основа за нечију одговорност – дискреционо овлашћење коју би тај орган јавне власти могао да искористи како би починилац схватио да орган јавне власти може да протумачи нејасну и/или неодређену одредбу у његовом интересу или пак на његову штету. У тим околностима, лице ће покушати да корумпира службено лице како би овај тумачио дату одредбу повољно по њега. Штавише, починилац би могао да искористи нејасни основ за одговорност да реши проблем „приватним аранжманом“, чак и ако то не предложи службено лице.

31. Непостојање јасне одговорности за повреде

Непостојање јасне одговорности за повреде је пропуст или нејасноћа код прописивања одговорности физичких и правних лица за повреду одредаба прописа.

Ова мана чини да одредбе о одговорности буду само декларативне, што доводи до немогућности практичне примене тих одредаба и самим тим до недовољне одговорности.

Када се одговорност за повреду одредаба прописа одређује употребом мањкавих одредаба о упућивању, без навођења барем области прописа на које се упућује, то обично одређује појављивање још једног фактора ризика - непостојања јасних санкција за повреде.

32. Непостојање јасних санкција за повреде

Непостојање јасних санкција за повреде састоји се или у пропуштању прописивања санкција за повреде законских одредаба или у прописивању нејасних санкција за учињене повреде.

Када нема јасних санкција за повреде одредаба прописа, настаје ризик од тога да починиоци схвате да уживају некажњивост и да наставе са вршењем повреда.

33. Неадекватан однос повреде и санкције

Неадекватан однос повреде и санкције састоји се у прописивању санкција које се не подударају са тежином штетних последица које произлазе из учињених повреда.

Неадекватан однос повреде и санкције манифестује се или кроз утврђивање преблагоих казни у односу на тежину регулисане повреде или кроз прописивање престојих казни за повреде које представљају мању друштвену опасност.

Предвиђање санкција које су преблаге у односу на тешке повреде стварају исте ризике од корупције који се јављају у случају нејасних санкција за повреде, а то значи да ће починиоци схватити да уживају некажњивост и наставити да злоупотребљавају одредбе прописа.

Предвиђање санкција које су престојих за блаже повреде неправедно је у односу на санкционисане починиоце који, једном када констатују да им прети престојих казна, могу да посегну за коруптивним методама да би избегли санкционисање, док ће, истовремено, службено лице које констатује претераност санкције бити лакше „убедити“, јер испада да заправо ради „добру ствар“.

АНЕКС 5.

Листа ризика од корупције

- Злоупотреба положаја одговорног лица (чл. 227. Кривичног законика)
- Злоупотреба у вези са јавном набавком (чл. 228. Кривичног законика)
- Злоупотреба у поступку приватизације (чл. 228а Кривичног законика)
- Закључење рестриктивног споразума (чл. 229. Кривичног законика)
- Примање мита у обављању привредне делатности (чл. 230. Кривичног законика)
- Давање мита у обављању привредне делатности (чл. 231. Кривичног законика)
- Прање новца (чл. 245. Кривичног законика)
- Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика)
- Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика (чл. 360. Кривичног законика)
- Несавестан рад у служби (чл. 361. Кривичног законика)
- Противзаконита наплата и исплата (чл. 362. Кривичног законика)
- Ненаменско коришћење буџетских средстава (чл. 362а. Кривичног законика)
- Превара у служби (чл. 363. Кривичног законика)
- Проневера (чл. 364. Кривичног законика)
- Послуга (чл. 365. Кривичног законика)
- Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)
- Примање мита (чл. 367. Кривичног законика)
- Давање мита (чл. 368. Кривичног законика)
- Одавање службене тајне (чл. 369. Кривичног законика)
- Непријављивање имовине или давање лажних података о имовини (чл. 101. Закона о спречавању корупције)
- Прекршаји јавних функционера (чл. 103. Закона о спречавању корупције)
- Прекршаји одговорног лица у органу јавне власти (чл. 104. Закона о спречавању корупције)
- Прекршаји правног лица које обавља лобирање, лобисте и корисника лобирања (чл. 34. Закона о лобирању)
- Кривична дела и прекршаји прописани одредбама Закона о финансирању политичких активности).