

Јован Ницић

виши саветник у Одсеку за надзор над спровођењем Стратегије
и Акционог плана и анализу прописа
Сектор за превенцију, Агенција за борбу против корупције

ПРОЦЕНА РИЗИКА КОРУПЦИЈЕ У ПРОПИСИМА

Уводне напомене

Ризик корупције у пропису постоји уколико поједине одредбе пружају могућност или подстичу настанак корупције. За настанак ризика корупције у прописима није пресудна намера предлагача и доносилаца. Наиме, ови ризици могу настати и услед непажње предлагача или доносилаца прописа.

Процена ризика корупције у прописима представља дисциплину која је почела да се развија од 2000. године. Прве државе које су донеле законе којима се предвиђа примена ове дисциплине биле су Молдавија и Литванија. У већини држава чланица Европске уније и северноамеричким државама постоје смернице и правила за израду прописа, којима су обухваћена и питања процене ризика корупције. До краја 2014. године, процена ризика корупције у прописима постала је обавезни део законодавног процеса у 13 држава, док би у Србији то требало да постане случај у наредном периоду, након одговарајућих измена Закона о Агенцији за борбу против корупције и пословника Владе и Народне скупштине. Уколико дође до очекиваних измена ових прописа, које су предвиђене и важећим стратешким оквиром, Агенција ће проверавати да ли су предлагачи применили Методологију за процену ризика корупције приликом писања прописа и процењивати да ли у појединачним одредбама тих прописа постоје ризици корупције.

Циљ ове превентивне мере јесте да се доношењем јасних, прецизних и образложених прописа сузи простор за настанак корупције у областима које се тим прописима уређују. Уколико процена ризика корупције постане обавезни део процеса припреме и доношења прописа и уколико предлагачи прописа своје обавезе схвате на одговарајући начин, а не као још једну формалност у том процесу, ова мера ће допринети остваривању прокламованог циља.

Најчешћи недостаци и ризици корупције у нацртима и предлозима прописа које је до сада анализирао Агенција за борбу против корупције јесу недовољно јасне одредбе, давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти приликом њихове примене и

препуштање министарствима да одређена питања ближе уреде подзаконским актима, иако би та питања морала бити уређена законским одредбама.

1. Одређивање појма ризика корупције у прописима

Успех државе у борби против корупције зависи од степена испуњености кумулативно постављених услова од којих су најзначајнији: постојање политичке воље; континуирани рад у области превенције, то јест рад на откривању и елиминацији претпоставки и узрока системске корупције; усвајање и спровођење одговарајућих закона и других прописа; постојање свести у јавности о штетности корупције, те укључивање цивилног друштва у ову борбу.

Ризик корупције у пропису постоји уколико поједине одредбе пружају могућност или подстичу настанак корупције. Наиме, уколико су одредбе прописа јасне и прецизне, уколико не дају органима јавне власти широка дискрециона овлашћења, те уколико нема правних празнина, сужава се простор за различито тумачење и злоупотребе приликом њихове примене тако што се јавна овлашћења користе за остваривање личних интереса. На пример, уколико је поступак регистравања привредних субјеката предвиђен предлогом или донетим законом компликован и нејасан, постоји ризик да ће такво решење подстаћи грађане који желе да региструју привредне субјекте и службенике задужене за регистрацију да прибегну давању, односно примању мита. Важно је напоменути да за постојање ризика корупције у прописима није пресудна намера предлагача, односно доносилаца и да неретко до настанка ових ризика долази услед непажње.

Од ризика корупције у прописима треба разликовати ризике везане за процес израде прописа. Док се ризици корупције у прописима односе на њихов садржај, ризици у процесу израде прописа тичу се опасности од настанка корупције приликом самог спровођења тог процеса. На пример, до корупције у процесу израде закона може доћи путем подмићивања представника министарства који припремају текст нацрта закона и/или народних посланика, који треба да се изјасне о предлогу тог закона. Поред тога, представници министарства или народни посланици могу услед припадности одређеној професији или групи предложити или гласати за доношење закона који погодује њиховим приватним интересима. За разлику од ризика корупције у прописима, ризици везани за процес израде прописа представљају предмет више међународних инструмената за сузбијање корупције.

2. Развој дисциплине и упоредна пракса

Процена ризика корупције у прописима представља дисциплину која је почела да се развија од 2000. године. Треба напоменути да члан 5. став 3. Конвенције Уједињених нација против корупције из 2003. године, која представља најдетаљнији међународни антикорупцијски документ, позива државе уговорнице да редовно врше процену одговарајуће правне регулативе и управних мера у циљу утврђивања њихове адекватности за спречавање и борбу против корупције. Међутим, ова обавеза држава уговорница не подразумева процену ризика корупције приликом израде свих прописа.

Још увек не постоји опште прихваћена дефиниција процене ризика корупције у прописима. У једној упоредној анализи из 2008. године наводи се да „антикорупцијска анализа закона и нацрта закона представља превентивну меру чији је циљ смањење простора за правне празнине.“¹ Међутим, с обзиром на то да се процена ризика корупције не односи само на правне празнине, већ и на низ других материјалних и формалних недостатака у прописима, чини се да је ова дефиниција сувише рестриктивна. Полазећи од овога, процена ризика корупције у прописима се пре може дефинисати као анализа материјалних и формалних елемената предложених или усвојених нормативних решења, у циљу идентификовања и свођења на минимум ризика за настанак корупције који произлазе из тих решења.²

Прве државе које су донеле законе којима се предвиђа примена процене ризика корупције у прописима биле су Молдавија 2001. и Литванија 2002. године. До краја 2014. године, процена ризика корупције у прописима постала је обавезни део законодавног процеса у 13 држава (Албанија, Азербејџан, Јужна Кореја, Молдавија, Русија, Украјина, Литванија, Летонија итд.). Наиме, ове државе су развиле своје методологије за праћење ризика корупције у прописима. Поред тога, у неколико држава, међу којима су Пољска и Србија, процена ризика корупције би у наредном периоду требало да постане обавезна у процесу доношења закона. У већини држава чланица Европске уније и северноамеричким државама постоје смернице и правила за израду прописа, којима су обухваћена и питања процене ризика корупције.

У неким државама процена ризика корупције врши се приликом припреме прописа и то чине министарства (Албанија). Међутим, најчешће процену ризика корупције у прописима врше независна антикорупцијска тела. Наиме, ова тела припремају извештаје или мишљења о

¹ European Partners Against Corruption report, “Common Standards and Best Practice for Anti-Corruption Agencies”, 2008, 16.

² T. Hoppe, „Anti-Corruption Assessment of Laws (‘Corruption Proofing’) Comparative Study and Methodology“, http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf, септембар 2015.

процени ризика корупције у одредбама нацрта или важећих прописа и дају препоруке за отклањање тих ризика (на пример, Летонија и Јужна Кореја).

У државама у којима процена ризика корупције представља саставни део процеса израде закона не постоји обавеза законодавца да прихвати препоруке за отклањање ризика корупције, већ да те препоруке размотри. Имајући то у виду, антикорупцијска тела у поменутиим државама, по правилу, поред извештаја или мишљења о процени ризика корупције у одредбама нацрта или важећих прописа, припремају и извештаје са подацима о томе у којој мери је законодавац поступио у складу са датим препорукама.

Значајну улогу у процени ризика корупције у прописима имају и организације цивилног друштва. У појединим државама (на пример, Молдавија и Украјина) организације цивилног друштва развиле су сопствену методологију за процену ризика корупције и имале су, или још увек имају, водећу улогу у процени ризика корупције у прописима. Како би организације цивилног друштва биле у могућности да се на одговарајући начин баве проценом ризика корупције, неопходно је да се нацрти прописа објављују, те да се поводом њих организују јавне расправе. Поред транспарентности и партиципативности у процесу израде, неопходан предуслов за адекватну процену ризика корупције представља и постојање одговарајућих смерница и методолошких правила за израду нацрта закона.

3. Циљеви, сличност са другим механизмима и ограничења

Циљ процене ризика корупције у прописима, као превентивне мере, јесте да се доношењем јасних, прецизних и образложених прописа сузи простор за настанак корупције у областима које се тим прописима уређују. Уколико процена ризика корупције постане обавезни део процеса припреме и доношења прописа и уколико предлагачи прописа своје обавезе схвате на одговарајући начин, а не као још једну формалност у том процесу, ова мера ће допринети остваривању прокламованог циља. У таквој ситуацији, с обзиром на то да би се ризици корупције открили применом одговарајуће методологије, предлагачи би морали да воде рачуна о избегавању ових ризика од самог почетка процеса припреме прописа. Уједно, имајући у виду да отклањање ризика корупције доприноси јаснијим, једноставнијим и конзистентнијим нормативним решењима, овај процес је значајан и за унапређење квалитета нацрта прописа. Поред доприноса заштити јавног интереса услед отклањања коруптивних ризика из нацрта прописа, процена ризика корупције доприноси и квалитету јавних расправа, код којих је фокус, по правилу, на питањима која се тичу партикуларних интереса појединих група.

Процену ризика корупције треба разликовати од различитих анализа које се

припремају током израде прописа.³ Треба напоменути да је процена ризика корупције у прописима, од свих ових анализа, најсличнија анализи ефеката прописа. Имајући у виду да представља процену утицаја прописа на будуће случајеве корупције, постоји мишљење да се процена ризика корупције чак може сматрати посебном врстом анализе ефеката прописа.

Процену ризика корупције у прописима треба разликовати и од опште процене ризика корупције, или процене интегритета. Општа процена ризика корупције заснива се на анализи постојећих пракси, процедура и функционисања органа јавне власти, односно одређених сектора у циљу идентификовања фактора који олакшавају настанак корупције. На пример, општа процена ризика корупције у сектору здравства ће обухватити, поред осталог, анализу свих релевантних процедура и пракси за избор лекара, издавање лекарских уверења, налаза и мишљења, или допунски рад. Оваква процена нужно ће обухватати и анализу постојећег нормативног оквира у одређеној области и мишљење да ли и, уколико да, на који начин важећи прописи поспешују настанак корупције у пракси. Дакле, препоруке за унапређење важећег нормативног оквира представљају саставни део опште процене ризика корупције у одређеној области. С друге стране, процена ризика корупције у прописима не обухвата анализу постојећих процедура и пракси, па се њен резултат - препоруке из извештаја или мишљења - односе искључиво на отклањање ризика корупције и унапређење одредаба конкретног прописа. Иако су полазне тачке и фокус ових механизма различити, јасно је да су они повезани и да се може констатовати да процена ризика корупције у прописима представља посебан део, или посебну врсту, опште процене ризика корупције.

На крају, процену ризика корупције у прописима треба разликовати од анализе антикорупцијског законодавства. Наиме, антикорупцијско законодавство представља скуп прописа који се односе на борбу против корупције, чијом анализом се баве национална антикорупцијска тела, организације цивилног друштва и међународне организације. С друге стране, процена ризика корупције у прописима има знатно шири опсег и за свој предмет има све прописе, а не само оне који су антикорупцијског карактера.

Насупрот неспорном значају и предностима, јасно је да се ефекти примене процене ризика корупције у прописима могу ограничити у пракси. Пре свега, у свим државама које познају овај механизам, препоруке за отклањање ризика корупције нису обавезујуће за законодавца. Имајући у виду наведено, тешко је очекивати да ће примена овог механизма спречити доношење прописа који садржи коруптивне елементе, поготово уколико постоје значајни партикуларни интереси да се такав пропис донесе. Додатно, овај механизам је ограниченог домета у погледу предвидљивости ризика корупције у нацртима прописа.

³ На пример, *cost-benefit анализа*, или анализа ефеката прописа, која представља процену ефеката прописа на друштво у целини.

Конкретно, иако се већина ризика корупције може препознати у нацрту прописа, постоји могућност да неки ризици постану видљиви тек када пропис ступи на снагу и отпочне његова примена.⁴

Упркос овим ограничењима, статистика држава које имају развијену праксу у процени ризика корупције у прописима (на пример, Јужна Кореја, Литванија и Молдавија) јасно указује да овај механизам може дати значајне резултате и утицати на измене нацрта и важећих закона.

3.1. Начела за ефикасну примену процене ризика корупције у прописима

У упоредној студији и методологији за процену ризика корупције у прописима, коју је објавила Регионална антикорупцијска иницијатива, формулисано је десет начела за ефикасну примену процене ризика корупције у прописима.⁵ У наставку текста следи приказ ових начела.

- **Обим** - Процена ризика корупције треба да се примењује на све нацрте закона, донете законе, као и подзаконске акте. Поред тога, процена ризика корупције нацрта и донетих закона треба да обухвати и анализу њихових образложења.
- **Одређивање приоритета** - Уколико не постоји могућност примене процене ризика корупције у свим поменутиим случајевима, неопходно је применити овај механизам на оне нацрте прописа и прописе који уређују области које су најризичније за настанак корупције. У овој ситуацији, државни органи надлежни за процену ризика корупције треба да одреде нацрте и прописе код којих ће се применити овај механизам.
- **Врсте ризика корупције у прописима** – Практика држава које примењују овај механизам показује да су најчешће врсте ризика корупције у прописима нејасне формулације и правне празнине. Поред утврђивања да ли пропис садржи ризике корупције, антикорупцијска тела треба да размотре и постојање евентуалних злоупотреба у самом процесу израде прописа.

⁴ T. Hoppe, „Anti-Corruption Assessment of Laws (‘Corruption Proofing’) Comparative Study and Methodology“, http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf, септембар 2015.

⁵ Исто.

- **Временски оквир** - Процену ризика корупције треба вршити у свакој фази израде прописа. Дакле, уколико се ради о изради закона, овај механизам треба применити: а) кад министарство припреми нацрт; б) кад Влада усвоји предлог и в) након скупштинске расправе и ступања на снагу закона.
- **Надлежност** - Приликом припреме нацрта, министарства треба да примене одговарајуће стандарде за израду прописа у циљу избегавања настанка ризика корупције. Додатно, скупштински одбори треба да учествују у процени ризика корупције у одредбама предлога закона, док антикорупцијска тела треба да врше процену ризика корупције у одредбама нацрта, предлога и важећих закона и подзаконских аката.
- **Препоруке за отклањање ризика корупције** - Законодавац треба да има обавезу да размотри препоруке за отклањање ризика корупције антикорупцијског тела и достави овом телу обавештење о томе које препоруке је прихватио, а које не, као и образложење зашто одређене препоруке нису прихваћене.
- **Поступање у складу са препорукама** - Антикорупцијско тело треба да прати у којој мери законодавац поступа у складу са датим препорукама, те да о томе сачини извештај.
- **Доступност података о процени ризика корупције у прописима** – Веома је значајно да сви подаци о процени ризика корупције у прописима буду доступни јавности. Конкретно, ово се односи на доступност методологије, анализираних прописа, извештаја или мишљења о процени ризика корупције у одредбама нацрта или прописа, извештаја о испуњености препорука за отклањање ризика корупције и статистичких података.
- **Транспарентност и интегритет** - Како би примена процене ризика корупције у прописима довела до жељених резултата, неопходан је одговарајући нормативни оквир. Прецизније, неопходно је да у процесу израде прописа буде обезбеђена транспарентност и партиципативност, а посебно да се нацрти прописа објављују, те да се поводом њих организују јавне расправе.

- **Обука и свест јавности** - Практична обука о примени овог механизма неопходна је за представнике свих државних тела задужених за израду прописа. Додатно, *неопходно је упознати јавност о постојању методологије за процену ризика корупције у прописима и њеној примени.*

4. Нормативни оквир у Србији

Процена ризика корупције у прописима још увек није обавезни елемент процеса израде прописа у Србији. Међутим, Агенција за борбу против корупције у оквиру својих надлежности анализира прописе и њихову примену у областима које су подложне корупцији, припрема мишљења и извештаје у циљу указивања на ризике корупције и давања препорука за њихово отклањање, те подноси иницијативе за измене и доношење прописа.⁶

Препознајући значај ове превентивне мере, Агенција за борбу против корупције је 2013. године припремила Методологију за процену ризика корупције у прописима, коју још увек примењује као интерни акт.

У иницијативи за доношење новог Закона о Агенцији за борбу против корупције, коју је у јулу 2014. године поднела Министарству правде, Агенција је предложила да јој се повери да пропише и објави Методологију за процену ризика корупције у прописима, а да се предлагачи обавежу да ову методологију примењују приликом припреме прописа. Националном стратегијом за борбу против корупције из 2013. године и Акционим планом за њено спровођење, поред поменутих измена Закона, предвиђене су и измене Пословника Владе и Пословника Народне скупштине којима би требало да буде прописано да ће образложења предлога закона као свој обавезни елемент садржати анализу ризика корупције, а да ће Влада имати обавезу да предлоге закона доставља Агенцији на мишљење и да та мишљења, уз предлоге закона, прилаже Народној скупштини. Имајући у виду наведено, Агенција за борбу против корупције је у свом Извештају о раду за 2014. годину поред осталог препоручила Народној скупштини и Влади да се: а) повери Агенцији да пропише и објави Методологију и да се обавежу предлагачи да примењују ову методологију приликом припреме прописа; б) пропише да образложења предлога закона као свој обавезни елемент садрже анализу ризика корупције, обавезе Влада да предлоге прописа доставља на мишљење Агенцији и та мишљења прилаже уз предлоге закона Народној скупштини; в) обезбеди обука

⁶ Вид. члан 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“ бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС и 8/15-УС) којим је поред осталог предвиђено да Агенција подноси иницијативе за измену и доношење прописа у области борбе против корупције и сарађује са другим државним органима у области борбе против корупције.

представника предлагача закона за примену Методологије за процену ризика корупције у прописима према плану који израђује и спроводи Агенција.

Уколико дође до поменутих измена Закона о Агенцији за борбу против корупције и пословника Владе и Народне скупштине, у складу са Националном стратегијом за борбу против корупције из 2013. године и Акционим планом за њено спровођење, Агенција ће проверавати да ли су предлагачи применили Методологију приликом припреме прописа и процењивати да ли у појединачним одредбама тих прописа постоје ризици корупције.

5. Пракса Агенције за борбу против корупције

На квалитет предложених прописа у великој мери утиче начин на који се они припремају. Имајући то у виду, неприхватљиво је да се нацрти и предлози прописа стварају у затвореном кругу органа јавне власти, без претходно спроведене јавне расправе. С друге стране, и када дође до спровођења јавних расправа, често се дешава да се примедбе и сугестије заинтересоване јавности не узму у обзир, као и да министарства у извештајима о спроведеним јавним расправама не образложе на који начин су дате сугестије и предлоге разматрали и да ли су и у којој мери те сугестије и предлоге прихватили. Такође, није редак случај да објављени нацрти закона не садрже образложење, што може отежати утврђивање циља закона.

Поред *недовољно развијених јавних расправа*, значајан проблем представља кашњење са доношењем подзаконских аката. Наиме, према подацима Националне алијансе за локални економски развој (НАЛЕД) из августа 2014. године, кашњење при доношењу подзаконских аката у Републици Србији износи у просеку 931 дан. С обзиром на то да је без благовременог доношења подзаконских аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење закона, јасно је да се подзаконски акти морају припремати заједно са нацртима законима, како би били донети у што краћем року.

На крају, на квалитет законских решења негативно утиче и пракса доношења закона по хитном поступку, услед које су један број државних институција и јавност онемогућени да на адекватан начин учествују у доношењу нових закона. Наиме, Пословником Народне скупштине предвиђено је да по хитном поступку може да се донесе закон којим се уређују питања и односи настали услед околности које нису могле да се предвиде, а у случају када би недоношење закона по хитном поступку могло да проузрокује штетне последице по живот и здравље људи, безбедност земље и рад органа и организација, као и ради испуњења међународних обавеза и усклађивања прописа с прописима Европске уније. Предлагач закона је дужан да наведе разлоге за доношење закона по хитном поступку. Међутим, у пракси се

дешава да се за доношење закона по хитном поступку наводе разлози који нису предвиђени Пословником Народне скупштине. Према подацима *Отвореног парламента*⁷, заједничке иницијативе неколико организација цивилног друштва, у просеку сваки осми закон усвојен по хитном поступку накнадно се мења услед материјалних грешака или нелогичности. Важно је истаћи да је од конституисања актуелног сазива, у априлу 2014. године, до септембра 2015. године, Народна скупштина Република Србије донела укупно 257 закона, од којих чак 149 по хитном поступку.

Примењујући Методологију за процену ризика корупције у прописима, Агенција за борбу против корупције је од 2013. године до октобра 2015. године израдила мишљења о процени ризика корупције у одредбама 61 нацрта и предлога прописа. Агенција је ова мишљења, која садрже налазе и препоруке за унапређења текста анализираних нацрта и предлога прописа, доставила министарствима и скупштинским одборима, те представила јавности на својој интернет страници.⁸ Иако су неке од препорука које је Агенција дала у мишљењима која се односе на нацрте и предлоге закона који су у међувремену донети делимично или у целини усвојене, у свим овим законима постоје извесна решења која садрже недостатке и ризике корупције.

Најчешћи недостаци и ризици корупције у анализираним нацртима и предлозима прописа су недовољно јасне одредбе, давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти приликом њихове примене и препуштање министарствима да одређена питања ближе уреде подзаконским актима, иако би та питања морала бити уређена законским одредбама. На овај начин, органима јавне власти који треба да примењују овакве одредбе пружа се прилика да то чине по сопственом нахођењу, чиме се повећава могућност за злоупотребе. Такође, услед чињенице да се подзаконским актима не могу уређивати питања која је нужно уредити законским одредбама, у пракси низ значајних питања није у потпуности регулисан, односно постоје правне празнине. Поред поменутих недостатака, ризици корупције који се јављају у одредбама анализираних нацрта и предлога прописа односе се на употребу појмова који нису дефинисани нацртом или предлогом прописа, неусаглашеност појединих одредаба, као и неусаглашеност са донетим стратешким документима у одређеним областима, којима је предвиђено које елементе би требало да садрже прописи који се доносе.

⁷ Вид. Отворени парламент, <http://www.otvoreniparlament.rs/statistika-i-zanimljivosti/zakoni-po-hitnom-postupku-aktuelni-saziv/>, септембар 2015.

⁸ Вид. Агенција за борбу против корупције, <http://www.acas.rs/praksa-agencije/analize-propisa-na-rizike-od-korupcije/>, септембар 2015.

5.1. Примери ризика корупције у прописима и структура мишљења

У наставку текста следи приказ примера неких од ризика корупције у прописима које је анализирила Агенција за борбу против корупције, као и преглед обавезних елемената мишљења о процени ризика корупције у прописима.

5.1.1. Давање широких дискреционих овлашћења органима јавних власти

Овај ризик корупције постоји кад се нацртом или предлогом прописа оно што представља дужност установљава као дискреционо право органа јавне власти. Овај ризик корупције препознаје се у одредбама код којих се користе формулације, као што су, рецимо, *може и има право*. Дискреционо овлашћење представља овлашћење носиоца јавне функције да доноси одлуке које нису прецизно уређене законом, или неким другим прописом.

Одредбама Нацрта закона о бесплатној правној помоћи било је прописано да ако се захтева бесплатна правна помоћ адвоката, бележника, односно медијатора, центар за социјални рад процењује и да ли је тражилац учинио вероватним да се правна ствар односи на остваривање или заштиту његовог права или слободе зајамчене Уставом Републике Србије. С друге стране, центар доноси одлуку о одбијању захтева за коришћење бесплатне правне помоћи адвоката, бележника, односно медијатора, ако је већ донета одлука о испуњености услова за коришћење бесплатне правне помоћи у истој правној ствари, али тражилац без оправданих разлога ову помоћ није искористио, односно уколико би трошкови пружања бесплатне правне помоћи били несразмерно већи од користи, односно интереса који би корисник могао остварити коришћењем услуге.

Одредбама Нацрта закона о јавном информисању и медијима било је прописано да Комисија доноси одлуку о расподели средстава за суфинансирање пројектних активности. Међутим, одредбама овог нацрта закона није предвиђен правни лек против одлуке о додели средстава, нити било који други механизам за оспоравање одлуке о додели средстава, чиме су дата неограничена дискрециона права органу јавне власти који одлучује о расподели средстава.

5.1.2. Давање овлашћења органима јавне власти да одређена питања ближе уреде подзаконским актима, иако би их требало уредити законским одредбама

Имајући у виду да се подзаконски акти доносе ради спровођења закона, а не ради њихове допуне, нужно је отклонити овај ризик корупције. Поред тога, подзаконским актима

не могу се уређивати питања која могу бити искључиво предмет законске регулативе.

На пример, Нацртом закона о изменама и допунама Закона о стечају било је предвиђено да ће Министарство ближе прописати услове и начин избора стечајног управника методом случајног одабира; основе и мерила за одређивање накнаде за надзор, праћење и извештавање о стечајним поступцима; дисциплински поступак; садржину извештаја стечајног управника о пословању стечајног дужника и извештаја које овлашћено лице дужника подноси стечајном судији за потребе одлучивања о отварању стечајног поступка.

5.1.3. Постојање правних празнина и употреба појмова који нису дефинисани

Правне празнине представљају ризик корупције који се јавља уколико одредбама нацрта или предлога прописа нису уређена одређена питања, иако за тим постоји јасна потреба. Поред тога, ризик корупције који се односи на употребу недефинисаних појмова постоји кад се у нацрту или предлогу прописа користе појмови који нису општеприхваћени, нити су дефинисани самим прописом, или важећим прописима. Употреба оваквих појмова отвара могућност њиховог различитог тумачења, што може довести до злоупотреба, како од стране органа јавне власти, тако и од стране физичких и правних лица.

Нацртом закона о полицији предвиђено је увођење контроле имовинских картона и теста интегритета. Међутим, у погледу контроле имовинских картона полицијских службеника, нису уређена питања подношења извештаја о имовини и приходима полицијских службеника; садржине тих извештаја; ванредног пријављивања имовине; вођења Регистра; Годишњег плана провере извештаја и праћења имовинског стања. Поред тога, у погледу тестова интегритета, нису уређена питања сврхе; начела; права и обавеза; поступка; правних последица и надзора над спровођењем ових тестова, укључујући ту и заштитне механизме који ће представљати гаранцију да они неће бити предмет злоупотреба.

Нацртом закона о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе био је предвиђен упис права својине на објектима односно деловима објеката који су изграђени без грађевинске дозволе до 11.09.2009. године. Међутим, Нацртом закона није био дефинисан појам изграђеног објекта.

5.1.4. Неусаглашеност појединих одредаба прописа

Овај ризик корупције постоји у ситуацији кад је одредба нацрта или предлога прописа у супротности са другим одредбама нацрта или предлога (унутрашњи сукоб), или кад су одредбе нацрта или предлога у супротности са одредбама других важећих прописа

(спољашњи сукоб). Уколико овај ризик корупције не буде отклоњен из прописа, ствара се могућност да субјекти који су надлежни за његову примену сами одређују коју ће одредбу примењивати, што може довести до примене одредаба које погодују партикуларним интересима, као и до немогућности спровођења таквог прописа.

Нацртом закона о инспекцијском надзору било је предвиђено да се у поступку вршења надзора непосредно примењује посебан закон, ако су у одређеним областима тим законом поједина питања инспекцијског надзора уређена друкчије. С друге стране, у истом тексту било је наведено и да ће се одредбе посебних закона усагласити са одредбама Нацрта закона у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона, а да по истеку тог рока, уколико су у супротности са одредбама овог закона, престају да важе.

Нацртом закона о улагањима било је прописано да се против решења којим се одбија слободан приступ информацијама од јавног значаја из инвестиционог програма или посебног инвестиционог уговора не може изјавити жалба, већ се може покренути управни спор о чему суд по службеној дужности обавештава надлежни државни орган за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја. На овај начин, Нацрт закона, супротно одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, није омогућавао изјављивање жалбе на решење којим се одбија захтев за слободан приступ информацијама од јавног значаја које се односе на инвестициони програм или посебни инвестициони уговор.

5.1.5. Одредбе које предвиђају неоправдано дуге рокове за доношење подзаконских аката

Нацртом закона о полицији било је предвиђено да ће Влада донети подзаконске акте у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, док ће министар донети подзаконске акте у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона.

5.1.6. Заштита појединачних интереса на штету јавног интереса

Овај ризик корупције постоји у ситуацији кад се нацртом или предлогом прописа промовишу појединачни или групни интереси који су супротни јавном интересу. Поред тога што се доношењем оваквог прописа штите појединачни или групни интереси, упркос штети која се наноси јавном интересу, на овај начин стављају се у неравноправан положај сва она лица на која се не односе предвиђене привилегије.

Нацртом закона о упису права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе било је предвиђено да се извесним категоријама лица чији су објекти изграђени на

површинама јавне намене допусти упис права својине под посебним условима. Поред тога, овим нацртом било је предложено да се дозволи упис права својине на објекту и грађевинском земљишту на коме власник бесправно изграђеног објекта има право коришћења, као и на грађевинском земљишту испод објекта које је у својини или је на њему уписано право коришћења неког трећег лица.

Предлогом закона о посебним условима продаје одређених непокретности у својини Републике Србије, за разлику од других важећих прописа који се односе на отуђење непокретности у јавној својини, било је у потпуности искључено надметање и конкуренција, тако што су унапред одређени могући купца и цена.

5.1.7. Оснивање нових органа

Овај ризик корупције постоји у ситуацији кад су нацртом или предлогом прописа утврђена овлашћења за орган јавне власти који још увек није отпочео са радом. Такође, овај ризик корупције постоји у ситуацији кад је прописом уређен део правила поступања новооснованог органа јавне власти, док је регулисање преосталог дела правила поверено том органу.

Нацртом закона о заштити потрошача било је предвиђено оснивање Центра за решавање потрошачких спорова, као самосталног правног субјекта који је персонално, функционално и финансијски независан од других државних органа, као и осталих лица која остварују циљеве у области заштите потрошача, док је са друге стране било предвиђено да се Центар финансира из буџета, а да на статут Центра сагласност даје Влада. Такође, било је предвиђено да је Центар надлежан да спроводи, али и да надгледа вансудско решавање потрошачких спорова.

Предлогом закона о улагањима предвиђено је оснивање Савета за економски развој и Развојне агенције Србије, али није уређено на који начин ће ова тела вршити поједине своје надлежности и послове.

5.1.8. Непостојање јасних критеријума за избор чланова органа

Нацртом закона о електронским медијима било је предвиђено да Савет Регулатора има девет чланова који се бирају из реда угледних стручњака из области које су од значаја за обављање послова из надлежности Регулатора (медијски стручњаци, економисти, правници, инжењери телекомуникација...). Међутим, одредбама Нацрта закона нису били утврђени критеријуми за избор чланова Савета.

Законом о Правосудној академији нису прописани ближи услови и критеријуми за именовање чланова Управног одбора и Програмског савета, нити критеријуми за избор чланова комисија које формира савет.

5.1.9. Недостатак одредаба или непрецизне одредбе које регулишу поступке

Овај ризик корупције постоји кад нацртом или предлогом прописа није уређен поступак који ће спроводити орган јавне власти, или кад је исти недовољно прецизно уређен.

Нацртом закона о уџбеницима садржао је одредбе који се односе на утврђивање сукоба интереса за лица која учествују у поступцима стручне оцене квалитета рукописа уџбеника и експертизе уџбеника. Међутим, Нацртом закона није уређен поступак одлучивања о сукобу интереса, нити је одређен орган који је надлежан за одлучивање у том поступку и вршење надзора над применом ових одредаба.

5.1.10. Непостојање критеријума за одлучивање

Нацртом закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе било је предвиђено да одлуку о избору кандидата за заснивање радног односа са листе за избор доноси службеник на положају који руководи органом аутономне покрајине, односно начелник управе. Међутим, Нацртом закона нису предвиђени никакви критеријуми за доношење ове одлуке.

5.1.11. Непрецизне и нејасне одредбе

Нацртом закона о запошљавању странаца било је предвиђено да поред прописаних услова за запошљавање држављана ЕУ, ова лица не смеју постати непримерени терет за систем социјалне заштите у Републици. Такође, Нацртом закона о заштити узбуњивача било је предвиђено да ће право на заштиту имати лице које у доброј вери достави обавештење о радњи којом се изазива непосредна опасност по живот, здравље или безбедност људи, опстанак биљног или животињског света, животну средину, кршење основних људских права и слобода или штету великих размера, а која није забрањена законом или другим прописом.

5.1.12. Структура мишљења о процени ризика корупције у прописима

Општа (начелна) процена ризика корупције у пропису - основни подаци о аутору нацрта или предлога прописа и одабраној категорији правног акта, утврђивање циља прописа, оцена образложења прописа, интереси које пропис промовише и процена да ли су ти интереси у складу са јавним интересом, усаглашеност са важећим прописима, језичка формулација прописа, уређеност активности органа јавне власти (надлежности, процедуре, дужности) и контрола органа јавне власти.

Процена ризика корупције у појединостима подразумева процену сваке одредбе прописа на све ризике корупције и давање препоруке за отклањање ризика корупције.

Закључак - најважнији уочени проблеми, најчешћи ризици корупције и најважније препоруке.

СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ

Монографије

A.Seidman, R. Seidman, N. Abeyskere, „Assessing Legislation - A manual for Legislators”, <http://iknowpolitics.org/sites/default/files/assessing20legislation20-2001.200320-20en20-20pi.pdf>, септембар 2015.

Д. Миловановић *et alia*, „Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији“, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/publikacije/Brosure%20nove/studija_zak_proces_srp.pdf, септембар 2015.

Т. Ноппе, „Anti-Corruption Assessment of Laws (‘Corruption Proofing’) Comparative Study and Methodology“, http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf, септембар 2015.

Документи

European Partners Against Corruption report, “Common Standards and Best Practice for Anti-Corruption Agencies”, 2008

Извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2013. годину

Извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2014. годину

Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС“ бр. 57/2013)

Закон о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“ бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС и 8/15-УС)

Пословник о раду Владе Републике Србије

Пословник о раду Народне скупштине Републике Србије

Интернет странице

Агенција за борбу против корупције, <http://www.acas.rs/>

Влада Републике Србије, <http://www.srbija.gov.rs/>

Народна скупштина Републике Србије, <http://www.parlament.gov.rs>

Отворени парламент, <http://www.otvoreniparlament.rs/>

Регионална антикорупцијска иницијатива, <http://rai-see.org/>