



**REPUBLIKA E KOSOVËS**  
REPUBLIKA KOSOVA | REPUBLIC OF KOSOVO  
**AGJENCIA PËR PARANDALIMIN E KORRUPSIONIT**  
AGENCIJA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE  
AGENCY FOR PREVENTION OF CORRUPTION



# **METODOLOGIJA**

## **ZA PROCENU KORUPCIJE U**

### **ZAKONODAVSTVU**

Priština, avgust 2023

## SADRŽAJ

<b>I.</b>	<b>SVRHA I PRAVNI OSNOV .....</b>	<b>4</b>
1.	Svrha metodologije .....	4
2.	Pravna osnova za izradu metodologije i procene rizika od korupcije u zakonodavstvu .....	4
3.	Delokrug.....	5
4.	Definicije .....	5
<b>II.</b>	<b>POSTUPAK PROCENE RIZIKA OD KORUPCIJE U ZAKONODAVSTVU .....</b>	<b>6</b>
1.	Odgovorni subjekti .....	6
2.	Postavljanje prioriteta u ocenjivanju nacрта normativnih akata kao i normativnih akata .....	6
3.	Vreme evaluacije.....	7
4.	Izvori informacija .....	8
5.	Procena .....	9
6.	Priprema i sadržaj mišljenja procene.....	9
7.	Distribucija izveštaja/mišljenja .....	10
8.	Kompatibilnost.....	10
9.	Publikacija .....	11
<b>III :</b>	<b>OBJAŠNJENJE POTENCIJALNIH RIZIKA OD KORUPCIJE U ZAKONODAVSTVU .....</b>	<b>11</b>
1.	Razumevanje rizika .....	11
1.1.	Dvosmislenost/nejasnoća .....	12
1.1.1.1	Reči.....	13
1.1.1.2.	Konstrukcija rečenice .....	13
1.1.2.	Kontradiktorne odredbe .....	13
1.1.3 .	Nedosledna terminologija .....	14
1.1.4.	Nejasne reference .....	14
1.1.5.	Pravne praznine .....	15
1.2.	Nedostaci u prevenciji korupcije .....	16
1.2.1.	Kompetencije .....	16
1.2.1.1.	Neidentifikovana nadležnost.....	16
1.2.1.2.	Neidentifikovan delokrug delovanja .....	17
1.2.1.3.	Odgođena (zakasnela) identifikacija.....	17
1.2.1.4.	Odgođeno raspoređivanje.....	18
1.2.1.5.	Nadležnost za dalje prilagođavanje .....	18

1.2.1.6. Preklapanje nadležnosti .....	19
1.2.1.7. Podela ovlašćenja .....	19
1.2.1.8. Sukob interesa .....	19
1.2.2. Kompetencije i resursi .....	19
1.2.3. Procedure .....	20
1.2.3.1. Nedefinisani koraci .....	20
1.2.3.2. Neograničeni vremenski rokovi .....	21
1.2.3.3. Neodređene/identifikovane naknade .....	21
1.2.3.4. Ponavljanje inspekcija .....	21
1.2.3.5. Višestruke procedure .....	22
1.2.3.6. Konkursi /konkurencija za ograničene državne resurse .....	22
1.2.4. ODLUKE .....	22
1.2.5. Nadzor .....	23
1.2.5.1. Transparentnost i nadzor civilnog društva .....	23
1.2. 5.2. Podela dužnosti .....	23
1.2.5.3. Rotacija .....	24
1.2.6. Sankcije .....	24
1.2.7. Pravni savet .....	25
1.2.8 . Zaštitne mere specifične za sektor .....	25
Aneks I : Lista za procenu potencijalnih rizika od korupcije u zakonodavstvu .....	26
Aneks II. Format implementacije kriterijuma za ocenu korupcije u zakonodavstvu .....	29
Aneks III. Uzorak datog mišljenja .....	30
Aneks IV. Zahtev tela predlagača za ocenu korupcije .....	32

## I. SVRHA I PRAVNI OSNOV

### 1. Svrha metodologije

Metodologija za procenu korupcije u zakonodavstvu (Metodologija) ima za cilj da obezbedi strukturiran i sistematski pristup otkrivanju i otklanjanju rizika od korupcije u zakonodavstvu. Metodologija daje konkretna uputstva, uspostavlja principe, uspostavlja kontrolnu listu i utvrđuje procedure koje, pratiti, korak po korak, službenici Agencije za sprečavanje korupcije (Agencija), tokom procesa evaluacije nacrtu normativnih akata i važećih normativnih akata kako bi se otkrili i izbegli rizici od korupcije u zakonodavstvu.

Metodologija ima za cilj da pomogne Agenciji da efikasnije i delotvornije postigne svoje ciljeve u sprečavanju korupcije u zakonodavstvu, nudeći strukturiran pristup identifikovanju i izbegavanju takvih rizika. Istovremeno, Metodologija ima za cilj da osigura da nacrt normativnog akta i/ili važećeg zakonodavstva bude u skladu sa međunarodnim antikorupcijskim standardima.

### 2. Pravna osnova za izradu metodologije i procene rizika od korupcije u zakonodavstvu

Pravni osnov za izradu i odobravanje ove metodologije definisan je članom 27. stav 7. Zakona br. 08/L-018 za Kosovsku agenciju za sprečavanje korupcije <sup>1</sup>. Metodologiju odobrava direktor Agencije i primenjivaće se od njenog objavljivanja.

Član 5 stav 1 tačka 1.2.6 i član 27 Zakona br. 08/L-018 za Agenciju za sprečavanje korupcije na Kosovu dao je punu nadležnost Agenciji da daje mišljenja i vrši vrednovanje svakog nacrtu normativnog akta koji je u procesu izrade kako bi procenio rizike i praznine koje bi potencijalno mogle povećati korupciju, te da li je nacrt normativnog akta u skladu sa međunarodnim antikorupcijskim standardima.

Ocenjivanje nacrtu normativnih akata može se vršiti na zahtev predlagačkog tela, ili na sopstvenu inicijativu Agencije, prema prioritetu utvrđenom ovom metodologijom.

Agencija, na sopstvenu inicijativu, može izvršiti procenu potencijalnih rizika od korupcije u zakonodavstvu i usklađenosti sa međunarodnim antikorupcijskim standardima za normativne akte u primeni, prema proceduri i kriterijumima ove metodologije.

---

<sup>1</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=60591>

### 3. Delokrug

Ova metodologija je primenljiva u vršenju funkcije Agencije u proceni nacrtu normativnih akata i važećih normativnih akata, radi utvrđivanja potencijalnih rizika od korupcije u zakonodavstvu i obezbeđivanja usklađenosti ovih akata sa međunarodnim antikorupcijskim standardima.

### 4. Definicije

Za potrebe ove metodologije, niže navedene definicije imaju sledeća značenja:

- **Normativni akti** –sadrže opšta pravila ponašanja za pravni odnos ili za složene odnose koji važe za neodređeni i neograničen broj pojedinaca, za određene oblasti i imaju višestruko dejstvo i odobrava ih ili donosi nadležni organ. U smislu ove metodologije, normativni akti obuhvataju: Zakone i podzakonske akte koji se donose za sprovođenje zakona ili za uređenje pojedinih oblasti na osnovu ustavnih i zakonskih ovlašćenja nosilaca državnih i javnih institucija <sup>2</sup>.
- **Sukob interesa** – kako je definisano u Zakonu za sprečavanje sukoba interesa.
- **Korupcija** - obuhvata sva krivična dela predviđena Krivičnim zakonikom Republike Kosovo u poglavlju krivičnih dela Korupcija službenika i krivična dela protiv službene dužnosti <sup>3</sup> (Zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja, Zloupotreba i prevara u javnim nabavkama, Zloupotreba službenih informacija , Sukob interesa, Pronevera na funkciji, Prevara u funkciji, Neovlašćeno korišćenje imovine, Uzimanje mita, Davanje mita, Davanje mita stranim javnim službenicima ili stranim službenim licima, Vršenje uticaja, Nezakonito donošenje sudskih odluka, Odavanje službene tajne, Falsifikovanje službenog dokumenta, Nezakonita naplata i plaćanje, Nezakonito sticanje imovine u slučaju racije ili izvršenja sudske odluke, Neprijavlivanje ili lažno prijavljivanje imovine, prihoda, poklona, druge materijalne koristi ili novčanih obaveza).
- **Telo predlagača** - označava telo koje je odgovorno za procedure izrade inicijalnog projekta u skladu sa principima i standardima izrade zakona utvrđenim od strane Vlade Republike Kosovo i Kancelarije premijera <sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=8696>

<sup>3</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18413>

<sup>4</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3259>

- **Antikorupcijska procena pravnih akata** – pregled forme i suštine pravnih akata izrađenih ili odobrenih u cilju otkrivanja i minimiziranja rizika od korupcije u zakonodavstvu <sup>5</sup>.

## II. POSTUPAK PROCENE RIZIKA OD KORUPCIJE U ZAKONODAVSTVU

### 1. Odgovorni subjekti

Svaki predlagačko telo, u svojstvu sastavljača, mora osigurati da se normativni akti izrade u skladu sa važećim pravilima za izradu zakona, kao i da budu sastavljeni na način da ne stvaraju prostor i minimiziraju rizike od korupcije tokom njihove implementacije, takođe da budu u skladu sa međunarodnim antikorupcijskim standardima.

Organi predlagači u fazi izrade normativnih akata, u zavisnosti od svoje nadležnosti, treba da minimiziraju rizik od korupcije u fazi njihove izrade i usvajanja.

Agencija, kao subjekat ovlašćen gore pomenutim Zakonom o Kosovskoj agenciji za sprečavanje korupcije, vrši nezavisno praćenje nacrta normativnih akata u skladu sa zahtevima zakona i prema ovoj metodologiji.

Ova metodologija, uključujući i kontrolnu listu je javna, tako da svaki subjekt može koristiti standarde definisane ovom metodologijom za davanje komentara predlagačkim telima tokom faze javnih konsultacija o nacrtima normativnih akata.

### 2. Postavljanje prioriteta u ocenjivanju nacrta normativnih akata kao i normativnih akata

Agencija samoinicijativno bira nacрте normativnih akata i normativna akta za procenu rizika i praznina koje bi potencijalno mogle povećati korupciju ukoliko se ispuni neki od sledećih kriterijuma:

- Opšti kriterijumi:
  - a) zakonodavstvo iz sektora koji su obično izloženi korupciji, uključujući nabavku i finansiranje političkih stranaka i drugih sektora kao npr. sprovođenje zakona, zdravstvo i obrazovanje;

---

<sup>5</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=60591>

- b) zakonodavstvo iz sektora koji uključuje mehanizme izložene korupciji, kao što su davanje finansijskih beneficija ili licenci i dozvola, ili naplata taksi i poreza;
  - c) zakonodavstvo u sektorima za koje je nivo korupcije veći prema domaćoj i međunarodnoj percepciji; i
  - d) zakonodavstvo iz sektora kojima nacionalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije daju prioritet za reformu.
- Posebni kriterijumi (slučajevi):
- a) zakonodavstvo koje je, prema izveštajima medija ili civilnog društva, identifikovalo rizike od korupcije;
  - b) zakonodavstvo koje, prema obaveštenjima drugih tela za izvršenje, predstavlja rizik od korupcije;
  - c) zakonodavstvo iz sektora u kojem postoje velike političke finansijske donacije od strane interesne grupe vezane za zakon, sektor (kao što su energetske kompanije koje doniraju novac vladajućim strankama pre donošenja zakona);
  - d) nacrt normativnog akta koji podleže snažnom lobiranju interesnih grupa;
  - e) u zakonodavstvu u kojem odgovorni akteri imaju sukob interesa;
  - f) u zakonodavstvu u kojem tela za sprovođenje zakona ili medijski izveštaji daju informacije da su isti zloupotrebljeni od strane osumnjičenih.

Agencija dokumentuje utvrđivanje prioriteta nacrta normativnih akata i normativnih akata za ocenu u godišnjem planu.

Čak i u slučaju zahteva tela predlagača za ocenu nacrta normativnih akata, kada je broj zahteva veći od kapaciteta Agencije da istovremeno izvrši procenu takvih dokumenata, Agencija će dati prioritet razmatranju zahteva i evaluaciji nacrta normativnih akata na osnovu kriterijuma definisanih u tačkama 1. i 2. gore.

### **3. Vreme evaluacije**

Agencija, na vlastitu inicijativu, može oceniti nacрте normativnih akata i normativna akta u bilo kojoj fazi zakonodavnog procesa:

- a) U postupku izrade od strane vlade, ministarstava, opština ili drugih državnih organa;
- b) U fazi davanja saglasnosti od strane ministarstva, vlade, opština ili drugih državnih organa;
- c) U procesu usvajanja u Skupštini Kosova;
- d) U bilo kom trenutku tokom sprovođenja normativnih akata.

Za nacрте normativnih akata čija je procena započeta na zahtev predlagača, Agencija će izvršiti procenu u roku od 15 radnih dana od dana prijema zahteva za ocenu nacрта akta. U slučaju da Agencija, postupajući na osnovu metodologije, dođe do zaključka da se nacrt normativnog akta ne može obraditi u ovom vremenskom periodu, zbog prioriteta u oceni drugih akata, o takvoj odluci obaveštava telo predlagača. Međutim, Agencija, na sopstvenu inicijativu, na osnovu gore navedenih kriterijuma za prioritizaciju ocene nacрта normativnih akata i normativnih akata, može izvršiti ocenu nacрта akta u kasnijim fazama njegove izrade i usvajanja.

#### 4. Izvori informacija

Agencija će u svim situacijama pokretanja postupka procene rizika od korupcije u zakonodavstvu koristiti sve moguće raspoložive resurse za pokretanje postupka procene.

- Pravne informacije uključuju sledeće izvore:
  - a) Nacrt normativnog akta ili normativni akt;
  - b) Konceptni dokument;
  - c) Memorandum sa objašnjenjima;
  - d) Drugi normativni akti koji se odnose na predmetni akt;
  - e) Praktični slučajevi;
  - f) Međunarodni standardi i smernice ili strani primeri kao valjana referentna tačka ako je normativni akt dokaz korupcije.
  - g) Normativni akti kao i relevantne važeće smernice u vezi sa standardima izrade zakona;
  - h) Normativni akti koji se odnose na proces javnih konsultacija;
  
- Funkcionalna analiza uključuje sledeće resurse:
  - b) Izveštaji sa raznih evaluacija od strane antikorupcijskih tela;
  - c) Izveštaji Državnog ureda za reviziju o zloupotrebi javnih sredstava;
  - d) Rezultati mehanizama za obavješćavanje građana (telefonske linije i sl.);
  - e) Izveštaji medija;
  - f) Internet pretraživanja;
  - g) Analiza;
  - h) Intervjui sa stručnjacima;
  - i) Intervjui sa akterima koji sprovode normativni akt, bilo kao državni službenici ili građani.

Funkcionalna analiza prvenstveno ima za cilj da identifikuje odgovore na sledeća pitanja:

- Kako javni funkcioneri i/ili građani mogu da zloupotrebe normativni akt i šta se može učiniti da se takve zloupotrebe spreče?



## 5. Procena

1. Procena rizika od korupcije u zakonodavstvu će se zasnivati na dole navedenim koracima.

- a) Istraživanje i obrada materijala (vidi gore navedene izvore informacija).
- b) Identifikacija rizika od korupcije u zakonodavstvu (dvosmislenost/nejasnoća i nedostatak preventivnih mehanizama); - (pogledajte u sledećem delu).
- c) Formulisanje preporuka kako izb
- d) eći ili smanjiti rizik od korupcije,
- e) Izrada i distribucija mišljenja,
- f) Praćenje uključivanja preporuka.

## 6. Priprema i sadržaj mišljenja procene

Evaluacijsko mišljenje koje priprema Agencija sastoji se uglavnom od tri dela.

- **Glavni podaci** – obuhvataju nacrt normativnog akta, normativni akt i njegove ciljeve. Ovaj deo može uključiti i informaciju o tome kako je započeta procena ovog nacrta normativnog akta ili normativnog akta, te faktori koji su podstakli Agenciju da izvrši takvu evaluaciju. U ovom delu treba precizirati koje je telo odgovorno za izradu nacrta normativnog akta i njegovo usvajanje i telo nadležno za njegovu implementaciju. Ovo bi dodatno pomoglo u odeljku preporuka i osiguralo usklađenost sa preporukama.
- **Analiza** – Analiza procene korupcije je uglavnom strukturirana u dve glavne kategorije: „dvosmislenost/nejasnoća“ i „nedostatak preventivnih mehanizama“. Analiza treba da pruži kratko objašnjenje gde god nije jasno kako bi greška u regulaciji mogla potencijalno dovesti do korupcije. Ovoj metodologiji je priložena kontrolna lista sa konkretnim pitanjima koja će se uzeti u obzir prilikom evaluacije svakog nacrta normativnog akta ili normativnog akta od strane Agencije.
  - **Preporuke** – Preporuke treba da sadrže alternativne formulacije za predmetno delo kako bi se ilustrovalo kako se rizik od korupcije može smanjiti. Time bi se olakšalo i prihvatanje preporuka, jer bi kritika bila konstruktivna i u funkciji poboljšanja nacrta normativnog akta ili normativnog akta. U delu preporuka, Agencija treba paziti da ne koristi opštu terminologiju kao što je „povećavanje odgovornosti javnih službenika“ ili „uključivanje odredbi za konkretnije definisanu proceduru“ koje su nedovoljne. U principu, ni alternativna formulacija niti bilo koji drugi deo preporuke nisu obavezujući. Treba imati u vidu da uloga Agencije nije izrada normativnih akata, već je uloga Agencije da kao stručno telo pomaže u prevenciji korupcije. Osim toga, treba imati u vidu da rizici od korupcije ne potiču samo iz regulative, već i od uzroka van regulatornog aspekta. Nasuprot tome, ne možemo i ne trebamo pokušavati da se borimo protiv korupcije samo kroz regulatorne preporuke, već treba da razmotrimo i druge komponente koje sprečavaju korupciju (npr.

negovanje etičke kulture, ohrabrivanje javnih službenika da poštuju pravila koja su na snazi, podizanje svesti javnosti, itd.).

## 7. Distribucija izveštaja/mišljenja

Izveštaji o evaluaciji dostupni su sledećim subjektima:

- a) Predlagački organ koji je tražio procenu nacrtu normativnog akta;
- b) Državni organ koji je ili je bio zadužen za izradu normativnog akta koji je na snazi;
- c) Vlada Republike Kosovo;
- d) Skupština Republike Kosovo;
- e) Skupština opštine za slučajeve normativnih akata koji se usvajaju na nivou opštine;
- f) Odgovorno telo za implementaciju;

Izveštaj o evaluaciji može se direktno poslati svim subjektima koji su zastupljeni u radnim grupama prilaganjem nacrtu normativnog akta kako bi se informisali o datim preporukama. Međutim, u slučajevima kada se normativni akt usvaja na nivou opštine, Ministarstva ili Vlade, Agencija mora da proceni kojim institucijama se mišljenje šalje. Što se tiče važećih normativnih akata, Agencija takođe ocenjuje organe odgovorne za sprovođenje.

## 8. Kompatibilnost

Budući da preporuke iz izveštaja o proceni korupcije nisu obavezujuće, važni su mehanizmi za osiguranje usklađenosti. Stoga je za osiguranje usklađenosti i praćenje implementacije preporuka važno:

- a) jasna identifikacija u mišljenju **relevantnog organa**, (koji je uglavnom sastavljač nacrtu normativnog akta, odobralac nacrtu normativnog akta i implementator normativnog akta) za sprovođenje preporuka. Naravno, svako telo koje se bavi nacrtom pre nego što stigne u parlament ili drugo telo treba da pokuša da uzme u obzir preporuke.
- b) Nadležni organ je dužan da razmotri preporuke. Ako ne želi da ugradi (uključiti) preporuke, mora to eksplicitno navesti i dati kratko objašnjenje zašto. Dakle, Agencija mora biti (obaveštena) o ugrađivanju (uključivanju) ili ne njenih preporuka u nacrt normativnog akta.
- c) U svim slučajevima, nadležni organ mora dostaviti Agenciji relevantne komentare o usaglašenosti ili ne, sa bilo kakvom preporukom. Izveštaj o proceni će imati priložen standardizovanu listu sa komentarima za evidentiranje komentara o usklađenosti od strane odgovornog tela.
- d) Agencija će odrediti rok za davanje komentara telu za izradu nacrtu normativnog akta. Za nacrtu akata komentare treba dati najkasnije nakon usvajanja zakona. Naravno, za usvojene

zakone vremenski okvir će biti duži, ali i dalje postavljen kako bi se osiguralo da se usvojeni zakon revidira.

- e) Agencija će razmotriti da li se slaže sa samoprocenom relevantnog organa.

## 9. Publikacija

Agencija na svojoj web stranici stavlja na raspolaganje sledeću dokumentaciju:

- a) Metodologija: Objavljivanje metodologije omogućava trećim licima da razumeju šta je uključeno u procenu korupcije u zakonodavstvu.
- b) Izbor zakona: Javnost treba da zna koji su zakoni odabrani ili ne za evaluaciju; ovo će omogućiti zainteresovanim stranama civilnog društva da intervišu u vezi sa bilo kojim normativnim aktom, pored onih koje su već ocenjivali državni organi, koje oni mogu želiti da procene.  
U slučajevima kada se preporuke Agencije ne uzimaju kao osnova, Agencija će objaviti evaluacijska mišljenja. Ovo omogućava široj javnosti da zna šta preporuke sadrže. U tom slučaju će biti objavljeni i komentari o usklađenosti koje dostavi nadležni organ.
- c) Agencija će uključiti godišnji sažetak aktivnosti o proceni korupcije u godišnjem izveštaju uključujući statističke podatke o učinku.

## III : OBJAŠNJENJE POTENCIJALNIH RIZIKA OD KORUPCIJE U ZAKONODAVSTVU

### 1. Razumevanje rizika

Potencijalni rizici od korupcije definisani su za potrebe ove metodologije, postojeća ili nedostajuća obeležja u normativnom aktu koja mogu doprineti korupciji, bez obzira da li je rizik bio nameravan ili ne.

Postoje dve kategorije potencijalnih rizika od korupcije u zakonodavstvu:

- a) dvosmislenost/nejasnoća i
- b) Nedostatak preventivnih mehanizama;

Sam pojam dvosmislenosti/nejasnoća podrazumeva mogućnost tumačenja date odredbe na dva ili više načina. Ova vrsta nejasnoća može biti rezultat neprikladno sročnog i nejasnog jezika ili nedostatak zakonske usklađenosti. U oba slučaja, nedostatak jasnoće dovodi do netačnosti i konfuzije zakonskih odredbi, što omogućava različito tumačenje zakona.

Predmetni zakon može biti vrlo jasan i direktan, a opet nedostatak preventivnih mehanizama dozvoljava mogućnost kršenja propisa uz manji rizik od odgovornosti, zbog izostanka sankcija ili zbog neefikasnih i minimalnih sankcija.

Što se tiče jezika koji se koristi, posebnu pažnju treba obratiti na izbor reči i konstrukciju rečenica. Pravna harmonizacija se odnosi na logičan i adekvatan odnos između različitih odredbi istog zakona ili između različitih zakona. Kada veza nije jasna, takva nejasnoća može stvoriti rizik od korupcije.

Dve ili više zakonskih odredbi mogu biti u sukobu, tačnije, u suprotnosti jedna s drugom. Do sukoba može doći unutar jednog zakona (unutrašnji sukob) ili između različitih zakona (spoljni sukob).

Rupe u zakonu, (pravne praznine) mogu biti nove ili postojeće u trenutku donošenja relevantnih pravnih normi, koje zakonodavac jednostavno nije uključio, a, osim toga, nastaju i nakon usvajanja normi zbog novih odnosa koje zakonodavac nije predvidio.

Nejasan jezik ili pravne tehnike, s jedne strane, i pravne rupe u vezi sa mehanizmima prevencije s druge strane, često su međusobno povezane.

Prilikom ocenjivanja, akcenat će biti stavljen na proveru odredbi koje nisu dovoljno jasne, odredbe koje ostavljaju prostor diskrecionim ovlašćenjima, odredbe koje ostavljaju prostor da se određena pitanja regulišu ili dalje preciziraju drugim normativnim aktima.

Nema sumnje, da je prilično teško sveobuhvatno obuhvatiti sve pravne rizike korupcije, jer su toliko raznovrsni i stalno se menjaju kako se menjaju zakoni.

Stoga je neophodno uključiti konkretnu i detaljnu strukturu (listu) rizika za korupciju, kako je to predviđeno regionalnom metodologijom.

### **1.1. Dvosmislenost/nejasnoća**

Dvosmislenost/nejasnoća može biti rezultat nejasnog jezika ili pravne neusklađenosti; u oba slučaja, nedostatak jasnoće daje mogućnost svakom korisniku normativnog akta da izvrši tumačenje radi lične koruptivne koristi.

Postoje približno dve različite vrste nejasnog jezika: izbor reči i konstrukcija rečenice.

Postoji bezbroj šema da jezik učine nejasnim; međutim, u pogledu rizika od korupcije, primenjuju se glavni zajednički principi opisani u nastavku.

### 1.1.1.1 Reči

Opšti i pravni izrazi mogu imati više značenja. Stoga, svaka reč mora predstavljati ili zajedničko značenje ili jasnu pravnu definiciju.

*Primer: Član X: Nadležnost će biti određena prema prebivalištu građana.*

*Problem: Šta tačno znači prebivalište – mesto stanovanja ili boravišta?*

*Rešenje: Nadležnost će biti određena prema mestu stanovanja građana.*

*Nadležnost će biti određena prebivalištem građanina, što znači **prijavljeno zakonito prebivalište**.*

*Nadležnost će biti određena prebivalištem državljanina. Prebivalište se utvrđuje u skladu sa **Zakonom o prebivalištu i boravištu**.*

### 1.1.1.2. Konstrukcija rečenice

U nastavku su opisani glavni oblici dvosmislenosti vezani za konstrukciju rečenice.

Nejasno je uz koji deo rečenice je vezana reč (dvosmislenost priloga).

*Primer: Član: Podnosilac prijave podnosi prijavu uz potvrdu direktora.*

*Problem: "Podnosi se uz potvrdu direktora" ili "uz prijavu priložena i potvrda direktora"?*

*Rešenje: Nakon potvrde direktora, podnosilac prijave podnosi prijavu*

### 1.1.2. Kontradiktorne odredbe

Dve ili više zakonskih odredbi mogu biti u sukobu jedna s drugom. Konflikti se mogu pojaviti unutar istog normativnog akta (unutrašnji sukob) ili između različitih akata (spoljni sukob). Spoljašnji sukobi se mogu pojaviti u hijerarhiji normi na istom nivou ili između različitih nivoa (odluka ili podzakonski akt naspram zakona, ustava ili međunarodnog prava). U teoriji, norma višeg nivoa zamenjuje norme nižeg nivoa; međutim, sukob može stvoriti dvosmislenost (nejasnoće).

*Primer: Član X: Zakon o azilu: "Kada se ispune svi zakonski uslovi za politički status izbeglice, Odeljenje za državljanstvo, azil i migracije u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova može priznati status izbeglice".*

*Član X: Ustav: "Političke izbeglice imaju pravo na azil".*

*Problem: Zakon o azilu navodi da Odeljenje za državljanstvo, azil i migracije pri Ministarstvu unutrašnjih poslova ima diskreciono pravo, suprotno ustavom predviđenom pravu.*

*Rešenje: Zakon o azilu: „Kada se ispune svi zakonski uslovi za politički status izbeglice, Odeljenje za državljanstvo, azil i migracije pri Ministarstvu unutrašnjih poslova mora priznati status izbeglice“.*

### 1.1.3 . Nedosledna terminologija

Terminologija ne samo da treba da bude dosledna u okviru akta (pogledajte odeljak 2.1 iznad), već i između različitih akata. Reč treba da ima samo jedno značenje ne samo u aktu već i u celokupnom pravnom okviru jedne zemlje.

*Primer: Član X: Podnosilac zahteva je odgovoran za podnošenje sledećih dokumenata.*

*Problem: "Odgovoran" je izraz koji se koristi u upravnom i krivičnom pravu, koji označava različite pravne posledice.*

*Rešenje: Podnosilac zahteva je dužan dostaviti sledeću dokumentaciju.*

### 1.1.4. Nejasne reference

Određbe koje se odnose na druge odredbe istog akta ili drugih akata moraju imati jasno i razumno značenje. Primeri loše prakse su: „u skladu sa važećom zakonskom regulativom“, „u skladu sa zakonom“, „na propisan način“, „prema zakonskim odredbama“, „poštivanje pravila/procedura/rokova koje utvrđuje Ministarstvo/drugi organ" , "izuzeci/uslovi/drugi akti definisani zakonom" itd.

*Primer: Član x: Agencija donosi odluku u rokovima utvrđenim zakonom.*

*Problem: Nejasno je da li su rokovi definisani ovim zakonom ili drugim (kojim) zakonom?*

*Rešenje: Agencija donosi odluku u rokovima utvrđenim članom NN Zakona o opštem upravnom postupku.*

### 1.1.5. Pravne praznine

Pravne praznine se definišu na sledeći način: „Situacija u kojoj postojeća pravna pravila nemaju dovoljno osnova da daju konačan odgovor na pravno pitanje [...]. Ni jedan ispravan dostupan odgovor ne rukovodi odlukom.”

Praznina može nastati ako postoje kontradiktorna pravila (za ovu alternativu videti 1.1.2 Kontradiktorne odredbe gore) ili zato što normativni akt sadrži uopšteni jezik koji se može tumačiti na različite i kontradiktorne načine.

*Primer: Član X - "Nevažeći lokalni izbori" - Zakon o izborima: Izbori su nevažeći ako je ispunjen bilo koji od sledećih uslova: ...*

*Problem: Ne postoji odredba kojom se reguliše vršenje lokalne vlasti i šta se dešava nakon poništenja lokalnih izbora.*

*Rešenja: Izbori su nevažeći, i opština ide na nove izbore, ako se ispuni bilo koji od sledećih uslova: ....*

## 1.2. Nedostaci u prevenciji korupcije

Preventivni nedostatak je nepostojanje mehanizma u aktu koji bi stimulisao ili sprečio nastanak korupcije.

*Primer: Član X: Zakon o sprečavanju sukoba interesa: U slučaju kršenja odredbi o sukobu interesa predviđenih članovima NN, disciplinska komisija može izreći sledeću sankciju: pismeno upozorenje.*

*Problem: izostanak bilo kakve sankcije osim pismenog upozorenja verovatno neće odvratiti nepoštene javne službenike od kršenja pravila.*

*Rešenje Član X : Zakon o sprečavanju sukoba interesa: U slučaju povrede sukoba interesa predviđenih odredbama članova NN, disciplinska komisija mora izreći jednu od sledećih sankcija: pismenu opomenu, smanjenje plate, degradiranje ili otpuštanje.*

Naravno, dvosmislenost (nejasnoća) može oslabiti svaki preventivni mehanizam. Stoga su nejasan jezik ili pravne tehnike s jedne strane i nedostatak preventivnih mehanizama s druge strane često međusobno povezani.

*Primer: Član X: Zakon o sprečavanju sukoba interesa: U slučaju kršenja odredbi o sukobu interesa predviđenih članovima NN, disciplinska komisija može izreći zakonom utvrđene sankcije: pismeno upozorenje.*

*Problem: Ukoliko bi, na primer, Zakon o prekršajima predviđao dalje sankcije, gore navedeni zakon bi bio nejasan - da li je pismeno upozorenje (opomena) jedina sankcija ili postoje "druge sankcije kao što je predviđeno" Zakonom o prekršajima?*

*Rešenje: Član X: Zakon o sprečavanju sukoba interesa: U slučaju kršenja odredbi o sukobu interesa predviđenih članovima NN, disciplinska komisija može izreći sankcije predviđene članom NN Zakona o prekršajima.*

### 1.2.1. Kompetencije

#### 1.2.1.1. Neidentifikovana nadležnost

Ovaj nedostatak u prevenciji korupcije često se javlja kada sastavljači normativnog akta žele da pokažu radnje, ali ne razumeju ih stvarno: uspostavljen je kompletan set pravila, ali nema ovlašćenja za sprovođenje akta. Ovaj preventivni nedostatak često se poklapa sa nejasnim



pravnim jezikom ili tehnikom, samo nejasno nagoveštavajući organ odgovoran za sprovođenje zakona.

*Primer: Član X: Ovaj zakon sprovodi nadležno ministarstvo/agencija.*

*Problem: Postoji li još jedno pravilo koje jasno definiše koje je ministarstvo nadležno? Da li bi svi <sup>6</sup>korisnici zakona znali za ovo pravilo?*

*Rešenje: Član X: Ovaj zakon sprovodi nadležno ministarstvo/agencija, kako je definisano u aneksu N zakona br. NN za vladu.*

*Član X: Ovaj zakon sprovodi Agencija za zaštitu životne sredine. [konkretnije, a time i bolje rešenje]*

### 1.2.1.2. Neidentifikovan delokrug delovanja

Nadležnost zahteva definiciju na način da obuhvati sve aspekte normativnog akta.

*Primer: Član X: Zakon o prekršajima: Disciplinske komisije su odgovorne za istragu svih disciplinskih prekršaja.*

*Problem: Ko je odgovoran za izricanje sankcija?*

*Rešenje: Član X: Zakon o prekršajima: Disciplinske komisije su odgovorne za istragu svih disciplinskih prekršaja i izricanje sankcija.*

### 1.2.1.3. Odgođena (zakasnela) identifikacija

Zakonodavac može delegirati identifikaciju nekom izvršnom organu; međutim, rizik ovakvog pristupa je da do identifikacije nadležnog organa za implementaciju možda nikada neće doći.

---

<sup>6</sup>Pojam korisnik u ovom slučaju označava institucije za provođenje zakona i subjekte na koje se zakon primenjuje.

*Primer: Član X: Zakon o energetici: Ministarstvo ekonomije odlukom utvrđuje nadležni organ.*

*Problem: Zašto zakonodavac ne može sam odrediti nadležni organ? Do kada bi Ministarstvo donosilo odluku? Koji su kriterijumi za ovu odluku?*

*Rešenje: Član X: Zakon o energetici: Nadležni organ za sprovođenje ovog zakona je Agencija za zaštitu životne sredine.*

#### 1.2.1.4. Odgođeno raspoređivanje

Nadležni organ za implementaciju ne može postojati u vreme usvajanja normativnog akta. Ovo nosi rizik da kašnjenja u sprovođenju zakona mogu potaknuti zakonodavnu vlast da delegira identifikaciju nekom izvršnom telu.

Rizik ovakvog pristupa je da se identifikacija nadležnog tela za implementaciju možda nikada neće dogoditi.

*Primer: Član X: Zakon o energetici: Agencija za zaštitu životne sredine je nadležni organ za sprovođenje ovog zakona.*

*Problem: U slučaju da Agencija još ne postoji i duže vreme, koji će organ biti nadležan?*

*Rešenje: Član X: Zakon o energetici: Nadležni organ za sprovođenje ovog zakona je Agencija za zaštitu životne sredine; do njegovog osnivanja i funkcionalizacije, nadležni organ je Ministarstvo energetike.*

#### 1.2.1.5. Nadležnost za dalje prilagođavanje

Normativni akti često delegiraju ovlašćenje da regulišu dalje detalje postupka ili kriterijuma za donošenje odluke izvršnom organu. Izvršni organ može ili namerno iskoristiti ovu vlast da bi se olakšale prilike za korupciju ili da se nenamerno izrade pogrešna normativna akta.

*Primer: Član X: Zakon o javnim nabavkama: Regulatorna komisija za javne nabavke reguliše dalje detalje tenderske procedure.*

*Problem: Zakon ne daje nikakve smernice o tome koji su to detalji. Glavne parametre mora odrediti sam zakonodavac.*

*Rešenje: Član X: Zakon o javnim nabavkama: Regulatorna komisija za javne nabavke utvrđuje obrasce za podnošenje ponuda.*

### 1.2.1.6. Preklapanje nadležnosti

Može postojati više organa nadležnih za sprovođenje istog zadatka. To može dovesti do nesprovođenja ili zloupotrebe građana kroz ponovljene ( preklapajuće) administrativne inspekcije. Takva regulatorna greška je slučaj dvosmislenosti (vidi odeljak 1.1.4. Dvosmislene (nejasne) reference iznad).

### 1.2.1.7. Podela ovlašćenja

Ponekad je više tela nadležno za različite aspekte normativnog akta. Ovakva odvojena ovlašćenja mogu dovesti do rizika od izostanka izvršenja.

*Na primer, GRECO je u jednoj od svojih evaluacija primetio: „Mnoštvo tela ima negativne efekte utoliko što onemogućava jedno telo da preuzme efektivnu odgovornost za proces. Kao rezultat toga, svako telo zavisi od drugih i čeka njihove izveštaje ili nalaze. Rezultat je da se čini da nijedno telo nema sveobuhvatan globalni pregled [...].”*

### 1.2.1.8. Sukob interesa

Sukob interesa proizilazi iz okolnosti u kojoj službeno lice ima privatni interes koji utiče, može uticati ili izgleda da utiče na nepristrasno i objektivno vršenje njegove službene dužnosti. Isto tako, kada službeno lice lično učestvuje u službenoj stvari u kojoj on/ona, ili bilo koji član njegove/njene porodice, ili sa njim povezano pravno lice, ima finansijski interes.

*Primer: Član X: Zakon o nabavkama: Ponuđači sa kriminalnom prošlošću i članovi porodica javnih službenika koji rade u kancelarijama za nabavke isključeni su iz nadmetanja.*

*Problem: Članovi porodice su samo deo onih osoba kod kojih može doći do sukoba interesa. Može se misliti na same javne službenike, njihove bliske prijatelje ili poslovne partnere.*

*Rešenje: Član X: Zakon o javnim nabavkama: Ponuđači sa krivičnom prošlošću i oni sa sukobom interesa, kako je definisano članom NN Zakona o sprečavanju sukoba interesa, isključeni su iz nadmetanja.*

## 1.2.2. Kompetencije i resursi

Važno je da javno telo ima sva potrebna ovlašćenja i resurse za obavljanje svojih dužnosti.

*Primer: Član X: Zakon o javnim preduzećima: Ministarstvo ekonomije ima ova ovlašćenja za vršenje nadzora nad javnim preduzećima: 1) pregled godišnjih izveštaja, 2) učešće na sednicama odbora i 3) da zahteva sazivanje vanrednih sednica odbora.*

*Problem: Ministarstvo nema pravo da traži bilo kakve druge informacije osim onih sadržanih u godišnjim izveštajima.*

*Rešenje: Član X: Zakon o javnim preduzećima: Ministarstvo ekonomije ima sledeća ovlašćenja za vršenje nadzora nad javnim preduzećima: 1) pravo pregleda godišnjih izveštaja, 2) učešće na sednicama odbora, 3) da traži sazivanje vanrednih sednica odbora, **4) da od upravnog odbora traži bilo kakve podatke o kompaniji, 5) da izvrši posebne revizije i 6) da imenuje ili razreši članove odbora.***

Resursi takođe uključuju finansiranje. Kad god nacrt normativnog akta ili normativni akt uključuje finansijske troškove, u ovom slučaju mora proveriti da li ima dovoljno sredstava, kako je predviđeno za njegovu implementaciju.

### 1.2.3. Procedure

Određene procedure se primenjuju na bilo koju odluku prema javnom pravu. Kad god javni organ ima previše diskrecionog prava, javljaju se rizici od korupcije.

#### 1.2.3.1. Nedefinisani koraci

Koraci svake procedure trebaju biti jasni.

*Primer: Član X: Zakon o izgradnji: Opštinsko odeljenje za urbanizam donosi rešenje o građevinskoj dozvoli nakon razmatranja zahteva.*

*Problem: Šta znači "razmatranje"? Može li Opštinska direkcija za urbanizam tražiti više dokumentacije? Da li se Opštinska direkcija za urbanizam konsultuje sa drugim državnim organima? itd.*

*Rešenje: Član X: Zakon o izgradnji: Opštinsko odeljenje za urbanizam donosi rešenje o građevinskoj dozvoli nakon razmatranja zahteva, uključujući jedan ili sve od sledećih koraka: [...]*

### 1.2.3.2. Neograničeni vremenski rokovi

Moraju postojati jasna vremenska ograničenja, inače javni službenici mogu odugovlačiti postupke, a građani mogu biti ohrabreni da daju mito kako bi se postupak ubrzao.

*Primer: Član X: Zakon o izgradnji: Opštinsko odeljenje za urbanizam donosi rešenje o građevinskoj dozvoli nakon razmatranja zahteva.*

*Problem: Postoji li maksimalno vreme za proces?*

*Rešenje: Član X: Zakon o izgradnji: Opštinsko odeljenje za urbanizam izdaje rešenje o izdavanju građevinske dozvole za objekat nakon što razmotri zahtev **u roku od najviše tri meseca.***

### 1.2.3.3. Neodređene/identifikovane naknade

Trebalo bi da postoji jasan set naknada.

*Primer: Član X: Zakon o putnim ispravama: Ministarstvo unutrašnjih poslova izdaje pasoš uz naknadu između 10 i 100 eura u zavisnosti od hitnosti izdavanja.*

*Problem: Nejasno je koja naknada odgovara kojem slučaju.*

*Rešenje: Član X Zakona o putnim ispravama: Ministarstvo unutrašnjih poslova izdaje pasoš uz taksu od 10€ u redovnim slučajevima, 50€ u slučaju izdavanja u roku od 3 dana i 100€ za izdavanje u roku od 24 sata.*

### 1.2.3.4. Ponavljanje inspekcija

Pretnja zloupotrebom ponovljenih inspekcija je uobičajeno sredstvo za iznuđivanje mita od građana. Nasuprot tome, građani takođe mogu da daju mito kako bi izbegli inspekciju. Stoga bi trebalo da postoji jasan skup kriterijuma koliko često, ko i koliko puta se vrši inspekcija preduzeća ili lica.

*Primer: Član X: Zakon o poreskoj administraciji i postupcima: Poreska uprava može vršiti redovne inspekcije.*

*Problem: Postoji li maksimalan broj inspekcija po periodu? Kako su odabrani ciljevi ovih inspekcija?*

*Rešenje: Član X: Zakon o poreskoj administraciji i procedurama: Poreska uprava može vršiti redovne provere. Redovni pregled se može obaviti samo jednom u tri godine. Provereni poreski subjekti odabrani su na sledeći način: [...]*

#### **1.2.3.5. Višestruke procedure**

Građani često moraju da komuniciraju sa nekoliko agencija i to ne samo da otežava procedure, već i višestruko povećava rizike od korupcije.

*Primer: Član X Zakona o privrednim društvima: Podnosilac zahteva mora dostaviti dokumentaciju iz sledećih registara: registar matičnih knjiga, poreski registar, registar krivičnih dela i registar stečaja.*

*Problem: Za svaki postupak postoji rizik od korupcije.*

*Rešenje: Član X Zakona o privrednim društvima: Podnosilac zahteva za registraciju poslovanja će podići svu dokumentaciju od sledećih organa: Agencije za civilnu registraciju - civilni status, Poreske uprave - mogući poreski dugovi, Policije Kosova - mogući krivični dosijeji i Osnovnog suda - eventualni stečajni postupak.*

#### **1.2.3.6. Konkursi /konkurencija za ograničene državne resurse**

Ovo se odnosi na nabavku usluga, slobodna radna mesta, javne aukcije, dozvole, licence ili subvencije. U ovakvim slučajevima važno je imati transparentne procedure sa objektivnim kriterijumima.

#### **1.2.4. ODLUKE**

Kriterijumi za prava i obaveze treba da budu jasno formulisani kako bi se ograničila diskrecija.

*Primer: Član X: Zakon o izgradnji: Zgrada koja nije u skladu sa ovim zakonom može se srušiti.*

*Problem: Da li bilo kakvo kršenje zakona, čak i manja formalnost, nosi ovaj rizik?*

*Rešenje: Član X: Zakon o izgradnji: Zgrada se može srušiti ako nije u skladu sa sledećim odredbama ovog zakona: [...]*

### 1.2.5. Nadzor

Svaki javni organ mora biti pod nadzorom organa više vlasti, čak i od šire javnosti. Stoga, svaki nacrt normativnog akta ili normativni akt mora osigurati da postoji dovoljan izvršni, parlamentarni i drugi nadzor ili nadzor građanskog društva. Sudski nadzor je dodatni preventivni mehanizam.

#### 1.2.5.1. Transparentnost i nadzor civilnog društva

Nadzor od strane civilnog društva često je podložan posebnim normativnim aktima, posebno normativnim aktima o javnoj konsultaciji i normativnim aktima o slobodi informisanja.

*Primer: Član X: Zakon o elektronskim komunikacijama: Regulatorni organ za elektronske i poštanske komunikacije je nezavisno pravno lice.*

*Problem: Šta znači "nezavisno"? Ne postoji li nadzor od strane javnog organa? Kakav je odnos sa javnošću?*

*Rešenje: Član X Zakona o elektronskim komunikacijama: Regulatorni organ za elektronske i poštanske komunikacije je pravno telo nezavisno od drugih izvršnih organa, ali izveštava Skupštinu na sledeći način: [...] o elektronskim komunikacijama takođe izveštava dva puta godišnje uključujući i sledeće informacije: [...]. Sve njegove odluke su javne u skladu sa Zakonom o pristupu javnim dokumentima.*

#### 1.2. 5.2. Podela dužnosti

Ako je sva moć odlučivanja koncentrisana na jednom mestu, tada ne postoji horizontalna kontrola ili ravnoteža između javnih službenika.

*Primer: Član X: Zakon o javnim nabavkama: Planiranje, dodeljivanje i upravljanje javnim ugovorom mora da vrši isti javni službenik.*

*Problem: Pravilo čini relativno lakim da javni službenik manipuliše tenderom kako bi favorizovao određenu stranku i sakrio svaku prevaru u nabavci*

*Rešenje: Član X: Zakon o javnim nabavkama: Kada se dodeljuju javni ugovori, planiranje i specifikacija zahteva će se držati odvojeno od organizacionog aspekta kako od implementacije procesa dodele ugovora tako i upravljanja ugovorom.*

### 1.2.5.3. Rotacija

Efikasno sredstvo za suočavanje sa rizikom od korupcije je rotacija osoblja. Ovaj alat za upravljanje kadrovima trebalo bi da se široko koristi u oblastima koje su posebno podložne korupciji.

Da bi se to postiglo potrebno je da osoblje bude spremno da preuzme različite funkcije u redovnim intervalima. Po pravilu, period dužnosti ne bi trebao biti duži od nekoliko godina - čak i ako to obično rezultira sa više posla (vreme potrebno za upoznavanje sa novim zadacima).

*Primer: Član X: Zakon o javnim nabavkama: Planiranje, dodelu i upravljanje javnim ugovorom mora da sprovodi jedinica za nabavku u svakom državnom organu.*

*Problem: U pravilu nedostaje bilo kakva odredba za rotaciju radnih mesta, što omogućava razvoj potencijalno korumpiranih odnosa.*

*Rešenje: Član X: Zakon o javnim nabavkama: Planiranje, dodelu i upravljanje javnim ugovorom mora da sprovodi jedinica za nabavku u svakom državnom organu. Osoblje u ovoj jedinici mora preći na novu funkciju izvan jedinice najmanje svakih pet godina.*

### 1.2.6. Sankcije

Sankcije mogu predstavljati problem u različitim smerovima:

- Nedefinisane ili preterane sankcije mogu pomoći javnim službenicima da uzimaju mito od građana;
- Slabe sankcije ili nikakve sankcije (za građane) mogu olakšati korupciju građana;
- Slabe ili nikakve sankcije (za javne službenike) mogu olakšati korupciju javnih službenika.



*Primer: Član X: Zakon o privrednim društvima: Održavanje poslovanja suprotno registrovanim uslovima , kažnjava se naknadom do 0,5 godišnjeg prometa poslovanja.*

*Problem: Šta znači "kršenje registrovanih potraživanja" - bilo kakva formalna povreda?*

*Na koji se „godišnji promet“ podrazumeva – sadašnji, prošli ili projektovani? 0,5 godišnjeg prometa kao naknada bi normalno doveo do bankrota bilo kojeg biznisa.*

*Rešenje: Član X: Zakon o privrednim društvima: Obavljanje delatnosti suprotno zahtevima iz člana NN kažnjava se novčanom naknadom do 0,5 godišnjeg prometa u godini u kojoj je krivično delo izvršeno, a utvrđeno **prema sledećim faktorima** : [...]*

### 1.2.7. Pravni savet

Pravni savet je važan kao zaštita od samovolje organa vlasti. Zaštita ima za cilj da podstakne, podrži i olakša korištenje delotvornih pravnih lekova neophodnih za rešavanje određenih kršenja. To zahteva veći fokus na sam pravni lek koji je neophodan za rešavanje kršenja i pružanje naknade za to kršenje. Takvi alati sprečavaju nepravdu i zloupotrebu ovlašćenja nuđenjem ispravke ili preispitivanja grešaka koje su prouzrokovale organi vlasti.

*Primer: Član X: Zakon o izgradnji: Odbijanje izdavanja građevinske dozvole podleže potpunoj pravnoj reviziji.*

*Problem: Šta ako Opštinska direkcija za urbanizam izda građevinsku dozvolu koja nije dovoljna? Šta ako Opštinska direkcija za urbanizam ne preduzme neku akciju? Šta ako Opštinsko odeljenje za urbanizam donese druge odluke, recimo za rušenje „nelegalnog“ objekta? Šta znači "pravna revizija" i, posebno, koji je sud nadležan?*

*Rešenje: Član X: Zakon o izgradnji: Povreda bilo kojeg prava iz ovog zakona podleže pravnoj žalbi putem upravnih sudova.*

*Član X: Zakon o izgradnji: Sve odluke prema članovima NN podležu pravnoj žalbi pred upravnim sudovima.*

### 1.2.8 . Zaštitne mere specifične za sektor

Gornja lista preventivnih nedostataka pokazuje neke od glavnih kategorija, ali to nije potpuna lista. Svaki sektor radi sa različitim pravilima i praksama. Na primer, za jednog učenika i lekara, neki rizici od korupcije su slični, a neki različiti. Slično tome, upravljanje javnim finansijama i javne nabavke zahtevaju svaka, niz posebnih zaštitnih mehanizama protiv koruptivnih praksi.

## Aneks I : Lista za procenu potencijalnih rizika od korupcije u zakonodavstvu

<b>1. Nejasnoća/dvosmislenost</b>	
<b>1.1 Jezik</b>	
1.1.1 Izbor reči. Da li se koriste ispravne i prave formulacije u nacrtu normativnog akta ili u normativnom aktu	
1.1.2 Konstrukcija rečenice. Jesu li rečenice i reči povezane na način koji ne dozvoljava nejasnoće ili dvosmislenost?	
<b>1.2 Pravna usklađenost</b>	
1.2.1 Kontradiktorne odredbe. Da li postoje odredbe u drugim zakonima koje mogu biti u suprotnosti sa nacrtom normativnog akta ili normativnim aktom ?	
1.2.2 Nedosledna terminologija. Da li nacrt normativnog akta ili normativni akt omogućava drugačije značenje za određeni pojam ili značenje koje je u suprotnosti sa drugim zakonom?	
1.2.3 Nejasne eeference. Da li je čitaocu nejasno kada se zakon poziva na drugi zakon ili primer?	
1.2.4 Pravna praznina. Da li su uključeni svi neophodni aspekti koje treba popraviti?	
1.2.5 Jedinstvena struktura zakona	
<b>2. Nedostatak preventivnih mehanizama</b>	
<b>2.1 Kompetencije</b>	
2.1.1 Neidentifikovana ovlašćenja. Da li je normativni akt definisan u projektu i da li je normativni akt bilo kog odgovornog organa odgovoran za sve predviđene nadležnosti i dužnosti?	
2.1.2 Neidentifikovano prostiranje. Da li je "zaboravljeno" u nacrtu normativnog akta ili normativni akt da se nadležnom organu/telu daju odgovarajuća ovlašćenja za obavljanje dužnosti?	
2.1.3 Zakasnela identifikacija. Ako je nacrtom normativnog akta ili normativnim aktom predviđeno osnivanje novog organa ili davanje novih ovlašćenja – da li je jasno koji organ će obavljati poslove do formiranja novog organa ili dok novi organ ne preuzme obavljanje poslova u praksi?	

	2.1.4 Zakasnelo odlučivanje. Ako je u nacrtu normativnog akta ili u normativnom aktu predviđeno nadležno telo za sprovođenje koje možda ne postoji u vreme usvajanja nacrta zakona.	
	2.1.5 Nadležnost za dalje regulisanje. Ako je u nacrtu normativnog akta ili normativnim aktom predviđeno osnivanje novog tela za ovlašćenja koja je ranije vršio neki drugi organ, da li je jasno ko će vršiti ovlašćenja do osnivanja novog tela ili do početka rada?	
	2.1.6 Preklapanje nadležnosti. Da li nacrt normativnog akta ili normativni akta predviđa ovlašćenja za državni organ, koja sada već obavlja drugi organ?	
	2.1.7 Podela kompetencija. Ako nacrt normativnog akta ili normativni akt predviđa da akt sprovodi više organa, da li su definisana sva ovlašćenja koja svaki organ treba da ima?	
	2.1.8 Sukob interesa. Da li nacrt normativnog akta ili normativni akt sadrži odredbe o sukobu interesa ?	
	<p><b>2.2</b> Kompetencije I izvori: Važno je da javni organ ima sva potrebna ovlašćenja i resurse za obavljanje svojih dužnosti.</p> <p>i. Da li odredbe jasno definišu pravni osnov i uslove za pružanje finansijske podrške?</p> <p>ii. Da li način finansijske podrške odgovara njegovim karakteristikama?</p> <p>iii. Da li je neophodna finansijska podrška?</p> <p>iv. Da li je već dostupna podrška predviđena drugim pravnim aktima za iste ciljeve? Da li je već obezbeđena podrška (npr. projekti ili direktna budžetska podrška) međunarodnih razvojnih organizacija ili stranih zemalja za iste ciljeve?</p> <p>v. Da li je finansijska podrška adekvatna ili preterana?</p> <p>vi. Da li postoje mehanizmi za prikupljanje mišljenja zainteresovanih strana i stručnjaka prilikom utvrđivanja kriterijuma za odabir korisnika?</p> <p>vii. Da li su ovi kriterijumi otvoreni za javnost i da li će biti objavljeni?</p> <p>viii. Da li postoji jasan mehanizam i kriterijumi selekcije i da li je otvoren za javnost?</p> <p>ix. Postoji li mehanizam evaluacije za odabir korisnika? Da li je pošten?</p> <p>x. Postoje li mehanizmi nadzora i praćenja koji zahtevaju dokaze koji dokazuju da se podrška koristi iz razloga zbog kojih je pružena?</p> <p>xi. Postoje li mehanizmi za sprečavanje nezakonitog primanja i nezakonitog trošenja finansijske podrške?</p> <p>xii. Postoje li sankcije i mehanizmi za implementaciju sankcija?</p>	
	<b>2.3</b> Procedure	

2.3.1	Nedefinisani koraci. Da li su identifikovane sve faze postupka?	
2.3.2	Neidefinisani rokovi. Da li su rokovi u postupku jasno definisani, na primer kada fizička ili pravna lica mogu tražiti ostvarivanje određenog prava, u kojem roku treba odlučiti o zahtevu)?	
2.3.3	Neidentifikovane naknade. Jesu li identifikovane naknade koje su u toku?	
2.3.4	Ponovljanje inspekcije. Da li su kriterijumi uključeni u proceduru jasni, objektivni i transparentni?	
2.3.5	Višestruke procedure. Da li postoje jasni kriterijumi za ispunjenje određenog prava ili nametanje određene obaveze?	
2.3.6	Konkursi za ograničene državne resurse. Da li su utvrđeni jasni kriterijumi za dodelu ograničenih državnih resursa (zadaci, subvencije) i da li su procedure transparentne?	
<b>2.4</b>	Odluke (preterana diskrecija) Da li predviđaju određena diskretna prava koja prevazilaze svrhu za koju je dat nacrt normativnog akta ili normativni akt?	
<b>2.5</b>	Očekuje li se da sve odluke sadrže obrazloženje?	
<b>2.6</b>	Da li je predviđen pravni lek za osporavanje odluke i koji je nadležni organ koji treba da odlučuje o pravnom leku?	
<b>2.7</b>	Postoje li odredbe koje dozvoljavaju diskreciono odlučivanje i da li su one adekvatne i zasnovane na zakonu?	
<b>2.8</b>	Nadzor	
2.8.1	Transparentnost i nadzor civilnog društva. Da li su predviđene procedure i rezultati koji osiguravaju transparentnost i omogućavaju nadzor od strane civilnog društva ili medija?	
2.8.2	Podela dužnosti. Da li je izbegnuta prevelika koncentracija ovlašćenja u jednom državnom organu, sektoru, jedinici ili samo jednom službeniku?	
2.8.3	Rotacija. Da li je predviđena rotacija službenika u jedinicama visokog rizika (na primer, javne nabavke, policija, carina, porez itd.)?	
<b>2.9</b>	Sankcije: dostupnost efikasnih, proporcionalnih i ubedljivih sankcija. Da li su predviđene razumne, proporcionalne i adekvatne sankcije?	
<b>2.10</b>	Pravni savet: Pravni savet je važan kao zaštita od arbitrarne moći organa vlasti. Takva sredstva sprečavaju nepravdu i zloupotrebu	

vlasti nudeći ispravku ili reviziju izvršenu za greške koje su prouzrokovali nadležni. Da li je predviđen redovan pravni lek (žalba/podnesak) i jasan postupak u dve instance?	
<b>2.11</b> Zaštitne mere specifične za sektor: prema potrebi od specifičnih rizika od korupcije za sektor. Da li je predviđeno pravo na sudsku zaštitu?	

## Aneks II. Format implementacije kriterijuma za ocenu korupcije u zakonodavstvu

1. Kategorija			
Pitanje	Relevantne odredbe	Rizik od korupcije	Preporuka
Međunarodni standardi	Relevantne odredbe	Relevantni međunarodni standard	Preporuka
Dodatni komentari			
Reference			

### Aneks III. Uzorak datog mišljenja

Naziv normativnog akta			
Ocenjivač(Ocenjivači)		Pozicija	
Stručnjak po ugovoru		Radno mesto, Registarski broj nezavisnog subjekta	
Potrebna procena korupcije		Nezatražena procena korupcije	
Datum (prijem dokumentacije)		Datum (odluka o sprovođenju procene korupcije)	
Datum (početak Procene korupcije)			
Datum davanja mišljenja			
Otkriveni kriterijumi	Relevantne odredbe	Rizik od korupcije (objašnjenje)	Preporuka

Međunarodni standardi	Relevantne odredbe	Relevantni međunarodni standard	Preporuka

#### Aneks IV. Zahtev tela predlagača za ocenu korupcije

Naziv normativnog akta					
Kategorija	Odobrenje		Dopuna/Izmena		
Vrsta normativnog akta	Zakon	Dekret	Uredba	Odluka	Uputstvo adm.
Srodni normativni akti					
Zainteresovana agencija		Tačka kontakta		Kontaktni detalji	
Zakonodavni vremenski okvir		Traženi datum za davanje mišljenja			
Aneksi					
Ime, titula, kontakti podaci podnosioca prijave					
Potpis				Datum	