

Priručnik

Smanjenje administrativnog opterećenja za građane i privredu

Septembar 2026

Priručnik je sastavljen uz podršku OECD SIGMA

Sadržaj

1.	OPŠTI UVOD	3
2.	NEKA KONCEPTUALNA I TERMINOLOŠKA POJAŠNENJA	5
3.	PRVI DEO: PROCES SMANJENJA ADMINISTRATIVNOG OPTEREĆENJA	9
4.	DRUGI DEO: PROCENA I IZMENA REGULATORNOG INSTRUMENTA	12
4.1.	Uvod	12
4.2.	Zakovitost i neophodnost / srazmernost usluge	13
4.2.1.	Zakovitost usluge	13
4.2.2.	Neophodnost/potreba za uslugom	14
4.2.3.	Podobnost i srazmernost instrumenta (vrsta i oblik usluge)	17
4.3.	Kriterijumi za izdavanje dozvola	20
4.3.1.	Zakovitost	21
4.3.2.	Srazmernost	22
4.3.3.	Jasnoća u definisanju kriterijuma za izdavanje dozvola	23
4.4.	Prateća ili dokazna dokumenta	23
4.5.	Validnost ili periodičnost	25
4.6.	Međusobno povezana administrativna uslovljenost	26
5.	TREĆI DEO: REINŽENJERING I ADMINISTRATIVNO POJEDNOSTAVLJENJE ADMINISTRATIVNOG POSTUPKA ZA DOBIJANJE USLUGE	27
5.1.	Pitanje 1: Postupak uopšte	29
5.2.	Pitanje 2: Obezbeđivanje potpunih, konciznih i jasnih informacija o upravnom postupku	30
5.3.	Pitanje 3: Jedinstvene tačke kontakta	31
5.4.	Pitanje 4: Princip „samo jednom“ (OOP)	32
5.5.	Pitanje 5: Odgovoran službenik i jasna spodela nadležnosti za upravnu kontrolu i donošenje odluka	33
5.6.	Pitanje 6: Rokovi za postupke pružanja usluga	34
5.7.	Pitanje 7: Prećutno odobrenje	35
5.8.	Pitanje 8: Taksa za upravni postupak	36
6.	ČETVRTI DEO: DIGITALIZACIJA USLUGA I POJEDINAČNE PROCESNE GARANCIJE	38
6.1.	Digitalizacija	38
6.1.1.	Elektronska komunikacija	39
6.1.2.	Pomoć u donošenju odluka i automatizacija	41
6.1.3.	Procesi	42
6.1.4.	Interoperabilnost i razmena podataka	43
6.1.5.	Inovativni pristup	44

6.2. Mere obezbeđenja i usklađivanje sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku	45
6.2.1. Pitanje 1: Način/način podnošenja zahteva (podnošenje)	45
6.2.2. Pitanje 2: Sadržaj zahteva (podnošenje)	46
6.2.3. Pitanje 3: Nejasan ili nepotpun zahtev (podnošenje)	47
6.2.4. Pitanje 4: Pravo na uvid/uvid u predmet/spise	47
6.2.5. Pitanje 5: Pravo na dostavljanje mišljenja, objašnjenja ili dokaza	48
6.2.6. Pitanje 6: Pravo stranke da bude saslušana	49
6.2.7. Pitanje 7: Obrazloženje odluke	50
6.2.8. Pitanje 8: Informacije o pravnim lekovima	51
6.2.9. Pitanje 9: Način i sredstvo za podnošenje žalbe	51
PRILOZI	52
Prilog br. 1: Matrica rizika po posledicama (ozbiljnost i obim) i verovatnoći (verovatnoća neusaglašenosti/pojave rizika)	52
Prilog br. 2: Test srazmernosti	53
Prilog br. 3: Kontrolna lista za procenu i izmenu regulatornog instrumenta	55
Prilog br. 4: Kontrolna lista za postupke reidizajna administrativne usluge (grupisani po pitanjima)	58
Prilog br. 5: Kontrolna lista za ublažavanje rizika od digitalizacije kroz usklađivanje postupaka administrativnih usluga sa ZOUP-om (Proceduralni standardi za zaštitu stranke)	63

1. Opšti uvod

Smanjenje administrativnog opterećenja je jedno od ključnih pitanja u vezi sa interakcijom između uprave s jedne strane i građana i preduzeća, s druge strane. Loše pružanje administrativnih usluga (u daljem tekstu „usluge“) i nepotrebna administrativna opterećenja stvaraju nepovoljno poslovno okruženje, smanjuju nivo formalizacije, povećavaju troškove obavljanja privatne delatnosti, uzrokuju gubitak vremena i frustracije i podstiču korupciju.

Ove posledice proizilaze iz preteranih zahteva za odobrenja ili obaveštenja od ili ka upravi, nepotrebnih procedura, kontradiktornih zakona, neadekvatne primene zakona, preklapanja zakonskih obaveza, nejasnih informacija, preterane formalizacije procedura pružanja usluga, nedovoljnih kapaciteta za kvalitetnu realizaciju, nedostatka digitalizacije i neprimenjivanja opštih administrativnih principa, između ostalih faktora.

Iz tog razloga, sprečavanje i smanjenje administrativnog opterećenja i poboljšanje pružanja usluga građanima i privredi oduvek je bio cilj Vlade Republike Kosovo. Vlada je preduzela ciljanu intervenciju u ovoj oblasti, pokrivajući sve usluge na centralnom i lokalnom nivou, sa primarnim fokusom na poboljšanju poslovne klime i eliminisanju prekomerne regulative.

Ovaj dokument je Priručnik koji sadrži metodologiju koja ima za cilj poboljšanje pružanja usluga, zasnovano na kombinaciji dva glavna pristupa: (i) smanjenje administrativnog opterećenja; i (ii) administrativno pojednostavljenje ili novi model postupka pružanja usluga, uz istovremeno iskorišćavanje mogućnosti koje nudi tehnologija i sve veća digitalizacija administrativnih usluga.

Metodologija ima za cilj da poboljša pružanje usluga, a da istovremeno obezbedi održanje predviđenog nivoa zaštite javnih interesa. Dakle, ti interesi ostaju jednako zaštićeni, dok njihova zaštita postaje „inteligentnija“ i manje „opstruktivna“ za građane i preduzeća, a samim tim i „efikasnija“, koristeći inovativne administrativne instrumente, tehnologiju i unapređene administrativne kapacitete.

Ova metodologija je prvi pokušaj da se definiše budući pravac procesa poboljšanja pružanja usluga koji je već pokrenula Vlada. Služi i za proces razmatranja postojećih usluga i za proces njihovog ponovnog dizajniranja (*ex novo*) kada se zakonodavstvo izmeni ili usvoji novi zakon.

Struktura ovog priručnika sadrži nekoliko glavnih delova. Počinje sa konciznim objašnjenjem koncepata i terminologije koja se koristi i nastavlja sa metodologijom za smanjenje administrativnih barijera u zakonodavstvu. Ovo je organizovano u četiri potpoglavlja: I) proces smanjenja administrativnog opterećenja; II) procena i redizajn usluge; III) reinženjering postupka administrativne usluge; i IV) sažetak sa uputstvima za olakšavanje digitalizacije u procesu pregleda ili dizajna usluga, kao i očuvanje procesnih prava u okviru ovog procesa digitalizacije.

2. Neka konceptualna i terminološka pojašnjenja

Termini „javna usluga“, „administrativna usluga“ ili jednostavno „usluga“ koriste se u ovom dokumentu kako bi obuhvatili **sve slučajeve obavezne interakcije između građana, preduzeća i uprave koja uključuje odobrenje, obaveštavanje ili razmenu informacija**.

Postoje desetine definicija i klasifikacija koncepta „usluge“ i stotine imena ili oznaka, kao što su **licenca, dozvola, ovlašćenje, saglasnost, sertifikacija (profesionalna, lična ili vezana za proces), odobrenje, koncesija, registracija (upis), dodela broja, obaveštenje, deklaracija i drugi**. U suštini, sve su to manifestacije državnih regulatornih instrumenata. U nastavku je predstavljeno nekoliko klasifikacija, a spisak, naravno, nije konačan.

Prema prirodi obaveze, usluge se mogu klasifikovati kao: (i) usluge prethodnog odobrenja, obaveštavanja ili registracije; i (ii) druge obaveze.

i) **Prethodno odobrenje, obaveštenje ili registracija** odnosi se na regulatorne instrumente i procese koji obezbeđuju odobrenje ili prethodno obaveštenje (*ex-ante*), odnosno odobrenje ili drugi oblik interakcije, kao što je obaveštavanje ili pružanje informacija, pre nego što radnja ili mera počne ili se sprovodi, omogućavajući pojedincima i preduzećima da se uključe u neku aktivnost ili izvrše određenu radnju. Shodno tome, pojedinac ili preduzeće može izvršiti relevantnu aktivnost ili radnju tek nakon dobijanja odobrenja nadležne uprave ili nakon obavještanja ili registracije kod te uprave. Jednostavno rečeno, takva šema je obavezna interakcija koja, po pravilu, zahteva prethodno odobrenje uprave za prijavu kojom se subjektu odobrava pravo na obavljanje **aktivnosti** (tekuća aktivnost), preduzimanje **radnje** (jednokratno), ili **korišćenje ograničenog javnog dobra** (životna sredina, prirodni resursi, državna ili javna imovina, itd.).

ii) **Ostale administrativne obaveze:** pored gore navedenog, od građanina ili preduzeća može se tražiti da dostavi dodatne, periodične ili jednokratne [*jedinstvene*] podatke ili informacije, ili da izvrši određenu radnju. Oni se dele na: a) **obavezu informisanja** — obavezno podnošenje informacija ili obaveštenja, koje može biti povremeno (na primer, obaveštavanje veterinarske službe o infekciji) ili periodično (na primer, mesečne ili godišnje poreske prijave); i b) **obaveza**

postupanja — obaveza da se nešto uradi, a ne samo da se dostave informacije, kao što je upis novorođenčeta u matične knjige, plaćanje iznosa ili vođenje obavezne evidencije (na primer, evidencija o sledljivosti hrane).

Prema „prirodi prava“ koja daju korisnicima, usluge se takođe mogu klasifikovati kao:

i) Usluge vezane za **korišćenje javnih dobara** — ova kategorija uključuje prethodno odobrenje, obaveštenje ili registraciju koja daje nosiocu (korisniku) **pravo da koristi javno dobro** pod propisanim uslovima (na primer, dozvola za eksploataciju ruda ili dozvola za zaštitu životne sredine). Konkurentno korišćenje javnih sredstava putem dodele ugovora takođe je klasifikovano kao dozvola.

ii) Usluge vezane za **obavljanje privredne delatnosti** — ova kategorija uključuje prethodno odobrenje, obaveštenje ili registraciju koja daje nosiocu (korisniku) **pravo da započne i nastavi tekuću** komercijalnu/privrednu **aktivnost** (na primer, odobrenje da posluje kao subjekt u poslovanju sa hranom).

iii) Usluge koje se odnose na **obavljanje profesionalne delatnosti** — u ovoj kategoriji, odobrenje (po pravilu, nakon što je procenjeno ili potvrđeno da pojedinac poseduje zakonski potrebna znanja, veštine, iskustvo ili druge profesionalne kvalitete) daje nosiocu (korisniku) **pravo da započne i obavlja profesionalnu delatnost** povezanu sa profesijom ili skupom znanja i veština, kao što je advokatska licenca ili dozvola za upotrebu sredstava za zaštitu bilja.

iv) Usluge vezane za **određenu radnju (na jednokratnoj osnovi)** — ova kategorija uključuje prethodno odobrenje, obaveštenje ili registraciju koja daje vlasniku (korisniku) **pravo da izvrši jednu ili više međusobno povezanih određenih radnji** (na primer, uvoz određene količine robe na određeni datum ili tokom određenog perioda).

Prema vrsti upravnog postupka, usluge se mogu klasifikovati kao:

i) usluge **odobravanja**: koje uključuju procenu da li su ispunjeni materijalni uslovi i davanje prethodne saglasnosti kao uslov za obavljanje delatnosti ili radnje;

II) Usluge **obaveštavanja**: Uključuje obaveštavanje uprave od strane pojedinca ili subjekta o činjenici, kao što je početak obavljanja delatnosti. Na primer, neke države predviđaju u svom zakonodavstvu procedure za obaveštavanje o početku obavljanja delatnosti. Podnošenjem takvog obaveštenja, overenog potvrdom o prijemu, entitet stiče pravo da počne sa obavljanjem delatnosti ili obavljanjem radnje, dok uprava stiče pravo da u određenom roku sprovede kontrolu na licu mesta radi provere poštovanja materijalnih uslova utvrđenih zakonom;

iii) Usluge **registracije**: Uključuje obaveštavanje uprave od strane pojedinca ili subjekta o određenim podacima. Uprava proverava da li su podaci potpuni, bez ispitivanja usklađenosti sa bilo kojim materijalnim uslovima, a ako jeste, onda potvrđuje registraciju, i po pravilu ga unosi u registar i daje entitetu broj ili algoritam, koji obično čini deo sertifikata ili potvrde, koji pomaže u identifikaciji za određene svrhe. Ovom registracijom entitet stiče pravo na obavljanje dotične aktivnosti.

Kosovsko zakonodavstvo je složeno u smislu koncepata i terminologije koja se koristi. Osnovna terminologija je ona sadržana u Zakonu br. 04/L-202 o sistemu dozvola i licenci. Važno je razumeti da se ista terminologija često koristi različito u specifičnom sektorskom zakonodavstvu. U skladu sa Zakonom o sistemu dozvola i licenci, primenjuju se sledeća osnovna značenja/klasifikacije:

i) **davanje dozvole** (napomena priređivača: koristi se kao glagol) — regulatorna aktivnost koju država „koristi za regulisanje privatne i javne delatnosti“; vrste dozvola se razlikuju po stepenu strogosti, koji mora biti srazmeran nivou rizika koji predstavlja regulisana aktivnost. U zavisnosti od rizika i prirode aktivnosti ili akcije, dozvola može biti u obliku dozvole, registracije, profesionalne licence ili obaveštenja.

ii) **dozvola** — vrsta dozvole namenjene delatnostima koje predstavljaju **srednji ili visok rizik** za javno zdravlje, bezbednost ili životnu sredinu i koje nisu regulisane profesionalnom licencom.

ii) **registracija** — vrsta dozvole namenjene **delatnostima koje se obavljaju na kontinuiranoj osnovi** koje predstavljaju nizak **rizik** za javno zdravlje, javnu bezbednost ili životnu sredinu.

iii) **profesionalna licenca** — vrsta dozvole koja se daje **fizičkom licu da se bavi određenom profesijom**, čije vršenje predstavlja **srednji ili visok rizik** za javno zdravlje, bezbednost ili životnu sredinu, kako je određeno zakonom.

iv) **obaveštenje** — vrsta dozvole za **delatnosti koje se obavljaju na jednokratnoj osnovi** koje predstavljaju **nizak rizik** za javno zdravlje, javnu bezbednost ili životnu sredinu.

v) **dobrovoljna izjava o usaglašenosti** — dobrovoljni izveštaj nadležnom organu kojim se izjavljuje usklađenost sa zahtevima izdate dozvole tokom obavljanja delatnosti.

3. Prvi deo: proces smanjenja administrativnog opterećenja

Proces smanjenja administrativnog opterećenja sastoji se iz nekoliko faza, od kojih su najvažnije: i) identifikacija i opis postupka; ii) analiza i predlog za razmatranje; i iii) sprovođenje i evaluacija promena.

A) Identifikacija i opis usluge

Svrha ove prve faze je prikupljanje potrebnih informacija u vezi sa uslugom, odnosno regulatornim instrumentom i upravnim postupkom koji je u pitanju. Analiza i pregled instrumenta i postupka će se zasnivati na informacijama prikupljenim tokom ove faze. Na kraju ove faze, instrument se generalno identifikuje i katalogizira, a priprema se i informativni list [*fiche*] koji sadrži sve informacije potrebne za analizu instrumenta i relevantnog administrativnog postupka. Kompletan list / opis treba da sadrži najmanje sledeće ključne elemente informacija:

- a) relevantne **zakone**, uključujući primarno i podzakonsko zakonodavstvo, kao i interne propise i standardne postupke kojima se određuju: i) materijalna pravila kojima se uređuje delatnost ili usluga; ii) pravila o nadležnosti kojima se utvrđuju odgovornosti; i iii) proceduralna pravila, uključujući rokove, obaveštenja, ćutanje uprave, žalbe itd;
- b) **zaštićeni javni interes** i **mehanizam za zaštitu tog interesa**, uključujući tekstualno objašnjenje zaštićenog interesa i mehanizam kroz koji instrument funkcioniše da bi ga zaštitio;
- c) **kriterijume / uslove / zahteve za izdavanje dozvola**, drugim rečima uslove ili zahteve koje subjekat mora ispuniti da bi imao koristi od odluke o izdavanju dozvola;
- c) **potrebne informacije i dokumentaciju**; d) **postupak**, koji treba da bude podeljen na faze (pokretanje, pregled, završetak), na korake u okviru svake faze, i na zadatke, koji su osnovne jedinice rada u okviru jedne jedinice;
- e) **nadležne jedinice** uključene u upravnu reviziju i donošenje odluka, uključujući ko pokreće postupak, ko sprovodi upravnu reviziju, ko daje stavove, mišljenja ili druga odobrenja, ko izrađuje i predlaže odluku i ko donosi konačnu odluku;
- e) **rok** za upravni postupak — treba zabeležiti i zakonsko i stvarno potrebno vreme;
- f) **rok važenja** ili **periodičnost** obnavljanja dozvole;
- g) **plaćanja/naknade** za dozvolu, kao i sve posebne **poreze** za nastavak obavljanja aktivnosti;

gj) **nivo digitalizacije:** Digitalizacija se procenjuje kako u okviru administracije, uključujući sisteme toka posla, elektronske potpise, elektronske fajlove i module revizije, tako i u odnosu na subjekat, uključujući: i) informacije; ii) jednosmernu interakciju; iii) dvosmernu interakciju; i iv) digitalizaciju administrativne provere i/ili donošenja odluka, u rasponu od potpomognutog donošenja odluka do delimično ili potpuno automatizovanog donošenja odluka itd.

B) Analiza i pregled

Kada sve informacije opisane u prethodnim odeljcima budu prikupljene i dokumentovane, analiziraju se u cilju poboljšanja regulatornog instrumenta i procedure. Analiza i pregled u cilju smanjenja administrativnog opterećenja u suštini obuhvataju dva ili tri osnovna pristupa ili elementa:

- i) **procena i redizajn regulatornog instrumenta u smislu njegove zakonitosti, neophodnost i podobnost za zaštitu željenog javnog interesa;**
- ii) **reinženjering i administrativno pojednostavljenje upravnog postupka za dobijanje ili ostvarivanje koristi od usluge; i**
- iii) **obezbeđivanje da redizajn usluge / procedure omogućava digitalizaciju i ublažava povezane rizike.**

Prvo, na osnovu informacija prikupljenih tokom opisne faze, početno pitanje je da li je sama usluga zakonita. Zatim se procenjuje da li je to neophodno i prikladno. Ako ne, treba razmotriti njegovu eliminaciju. Alternativno, usluga se može spojiti sa drugim sličnim procedurama iste porodice ili tipa, eliminišući sve neopravdane specifične karakteristike.

Drugo, administrativni postupak za dobijanje usluge procenjuje se u cilju redizajniranja (reinženjeringa), poboljšanja, pojednostavljenja i olakšavanja.

Treće, kada se rekonstruiše, postupak se digitalizuje u najvećoj mogućoj meri, omogućavajući jednaku i inkluzivnu komunikaciju između građana, žena i muškaraca, i preduzeća s jedne strane, i administracije s druge strane, uključujući administrativnu kontrolu i donošenje administrativnih odluka.

C) Implementacija i tekuća evaluacija

Druga faza (B) iznad završava sa nizom preporuka za izmene zakonodavstva ili radnih procesa, ili za dizajn novog zakonodavstva i / ili procesa. Kada se dogovore, sve takve preporuke moraju biti odobrene i naknadno implementirane. Tokom implementacije, sve treba kontinuirano procenjivati i pratiti kako bi se procenio postignuti efekat.

4. Drugi deo: procena i redizajn regulatornog instrumenta

4.1. Uvod

Svaku identifikovanu uslugu treba analizirati sa fokusom na smanjenju administrativnog opterećenja. Svrha analize u nastavku je **da eliminiše nepotrebne usluge; spojiti ih sa drugim uslugama ili ih uključiti kao komponente drugih usluga pod pristupom „životnog događaja“; smanjiti nepotrebne kriterijume za izdavanje dozvola koji povećavaju troškove usaglašenosti; eliminisati nepotrebne dokumente koji povećavaju administrativne troškove; produžiti rok važenja i / ili smanjiti učestalost; i tako dalje.**

Tamo gde postoji usluga, postoji i **javni interes** za koji je procenjeno da zahteva zaštitu. Država stoga „interveniše“ u „privatnom životu“ vršeći svoja ovlašćenja kroz uslugu / upravni postupak upravo zato što život, javno zdravlje, životna sredina, javni red, javna imovina i slični interesi moraju biti zaštićeni. To je suština ustavno-pravne i logičke „konstrukcije“ administrativne usluge. Stoga:

Prvo, pojedinac ili preduzeće ima **ustavnu slobodu** da obavlja bilo koji posao, obavlja bilo koju profesiju ili preduzima bilo kakvu ekonomsku, profesionalnu ili privatnu delatnost, **osim kada država zabranjuje, ograničava ili podvrgava zakonu** prethodno odobrenje putem usluge, odnosno šeme odobravanja / ovlašćenja. Isto važi i za druge administrativne obaveze. Ovo odražava duh člana 49. Ustava i takođe je predviđeno članom 4. Zakona o sistemu dozvola i licenci.

Drugo, **zakon** može predvideti zabranu ili ograničenje **samo** kada ima za cilj **zaštitu prevladavajućeg javnog interesa**, kao što su život, javno zdravlje, životna sredina, javni red ili javna imovina, koji bi mogli biti ugroženi ako bi se aktivnost obavljala bez prethodne kontrole. Sloboda je, dakle, uslovljena jer je ograničenje neophodno da bi se zaštitio javni interes koji prevladava nad privatnim interesom. Ovo je predviđeno članom 55(1) Ustava.

Treće, javni interes može biti zaštićen kroz **različite regulatorne instrumente**. Može se zaštititi tako što će delatnost biti predmet prethodnog odobrenja, obaveštavanja ili registracije, što su oblici *ex-ante* intervencije; obavezama periodičnog obaveštavanja; ili *ex-post* instrumentima, kao što je inspekcija aktivnosti dok se sprovodi. U suštini, **država treba da izabere instrument koji je pogodan za zaštitu javnog interesa kome je namenjen, a**

da nameće najmanje opterećenje pojedincu ili preduzeću. Pogledati član 55(2)–(5) Ustava.

Shodno tome, prvi korak u bilo kojoj analizi koja sledi ovaj cilj je **da se identifikuje javni interes** zaštićen uslugom i **da se razume i razloži mehanizam zaštite**, odnosno *modus operandi* kojim određena vrsta usluge i relevantni materijalni uslovi, ili kriterijumi za izdavanje dozvola, obezbeđuju zaštitu javnog interesa koji je u pitanju.

4.2. Zakonitost i neophodnost / srazmernost usluge

Da bi usluga postojala, ona mora biti zakonita i srazmerna, što znači neophodna, adekvatna i uravnotežena. Specifični instrument, u smislu vrste i oblika, takođe mora biti srazmeran riziku koji predstavlja ta delatnost ili radnja.

4.2.1. Zakonitost usluge

Kao što je gore navedeno, građanin / pojedinac ili preduzeće ima ustavnu slobodu da obavlja bilo koji posao, obavlja bilo koju profesiju ili preduzima bilo kakvu privrednu, stručnu ili privatnu delatnost, osim kada zakon zabranjuje, ograničava ili podvrgava prethodnom odobrenju putem šeme odobrenja / ovlašćenja. Isto važi i za druge administrativne obaveze: u principu, pojedinac ili preduzeće nema obavezu, osim ako je izričito nametnuto zakonom.

Ovo načelo proizilazi iz Ustava Republike Kosovo i izričito je predviđeno članovima 49. i 55(1), (2) i (3), a takođe je utvrđeno članom 4(1) i (2) i članom 17(1) Zakona o sistemu dozvola i licenci.

Pitanje 1: Da li je usluga zakonita? Analiza usluge stoga treba da proceni da li: **To je:**

- | | |
|--|--|
| <p>ii) Da li je to predviđeno u primarnom zakonodavstvu? I</p> | <p><u>Prvo,</u> svaka usluga mora imati jasnu pravnu osnovu i biti predviđena zakonom koji je usvojila Skupština. Ne može se kreirati ili izvesti iz podzakonskih akata, kao što je uredba Vlade ili administrativno uputstvo.</p> |
| <p>ii) da li je to jasno i konkretno predviđeno?</p> | <p><u>Drugo,</u> zakon koji predviđa uslugu mora biti dovoljno jasan da identifikuje svaku specifičnu uslugu, a propis mora biti dovoljno određen da spreči da se služba tretira kao kategorija i podeljena na nekoliko pojedinačnih usluga. Osnovno pravilo je da je „usluga</p> |
-

Vrsta testa:	Test	izuzetak – ograničenje pravila ekonomske slobode / slobode privatnog života – i svaka zakonska odredba stoga treba tumačiti u strogom smislu.“
Zaključak	Ako analiza pokaže da usluga ne proizilazi izričito iz odredbe zakona koji je usvojila Skupština Republike Kosovo, ona je nezakonita i stoga ne sme da postoji. Odredba takođe mora izričito definisati svaku pojedinačnu državnu intervenciju, uključujući zabrane, ograničenja ili uslove.	
Pravni osnov	Član 4(1) i (2) i član 17(1) Zakona o sistemu dozvola i licenci.	

4.2.2. Neophodnost/potreba za uslugom

Čak i kada je usluga predviđena zakonom koji je usvojila Skupština Republike Kosovo, analiza mora takođe ispitati da li je njeno postojanje neophodno. Procena usluge treba da sadrži najmanje nekoliko unakrsnih analiza ili evaluacija. Prvi je analiza odnosa između usluge i zaštićenog interesa: prvo, da li zaštićeni interes opravdava državnu intervenciju; i drugo, da li taj interes treba da bude zaštićen ovom vrstom instrumenta državne intervencije, što znači procenu izbora određenog instrumenta koji se koristi za zaštitu javnog interesa. Ova procena leži između zakonitosti i svrsishodnosti, ili srazmernosti.

<u>Pitanje 2: Da li je usluga neophodna? To je:</u>	<u>Prvo</u>, ako se usluga ne može identifikovati kao zaštita javnog interesa, ona ne bi trebalo da postoji.
i) da li Služba štiti javni interes?	<u>Drugo</u>, u principu, obavljanje delatnosti ili obavljanje jednokratne radnje može potencijalno naškoditi životu, zdravlju, pravima i pravnim interesima građana, javnom redu i bezbednosti, nacionalnoj bezbednosti, fer konkurenciji ili funkcionisanju tržišta, javnim dobrima, socijalnim ciljevima ili drugom javnom interesu slične prirode ako se ne obavlja u skladu sa određenim standardima. U principu, svaki takav javni interes može opravdati državnu intervenciju u bilo kom obliku, između bilo kog instrumenta. Međutim, kosovsko zakonodavstvo, posebno Zakon o sistemu dozvola i licenci, ograničava
ii) Da li taj interes spada u kategoriju javnih interesa koji bi trebalo da budu zaštićeni zakonom?	
iii) Da li postoji konkretan / stvarni rizik za javni interes	

koji treba da bude vrste interesa koji mogu, u principu, opravdati
 zaštićen? i državnu intervenciju uslugom u vidu šeme
 odobrenja/ovlašćenja.

iv) Može li se taj rizik
 izbeći bez regulatorne
 intervencije države?

*Vrsta testa: Test
 zakonitosti i test
 srazmernosti*

Shodno tome, u skladu sa članom 1. Zakona, dozvola se
 može koristiti samo kada je to neophodno za zaštitu: i)
 javnog zdravlja; ii) javne bezbednosti; iii) životne
 sredine; i iv) korišćenja prirodnih resursa.

Analiza bi stoga trebalo da proveriti da li je usluga
 uvedena radi zaštite javnog interesa i da li taj javni
 interes spada u kategoriju zaštićenu zakonom. Takva
 procena nije egzaktna nauka i uključuje elemente
 tumačenja neodređenih koncepata. Ipak, to je i test
 zakonitosti.

Treće, da bi država intervenisala u cilju zaštite javnog
 interesa, mora postojati stvarni rizik da određena
 delatnost / radnja može naškoditi tom javnom
 interesu, što znači:

i) šteta mora dostići određeni stepen obima /
 ozbiljnosti i ne sme biti zanemarljiva u smislu obima
 uticaja i ozbiljnosti; i

ii) mora biti moguće ili verovatno da će se nastati, a ne
 nemoguće ili samo teoretski moguće, uzimajući u
 obzir načelo predostrožnosti.

Procena rizika treba da se sprovede kako bi ova
 procena bila konkretnija. U ovoj fazi, rizik koji
 predstavlja delatnost ili radnja treba objektivno
 proceniti u dva aspekta: i) ozbiljnost i nepovratnost
 štete, uključujući ozbiljnost i obim posledica; videti
 član 19(2.1) i (2.2); i ii) verovatnoća / verovatnoća
 pojave; vidi član 19(2.3). Ako je ozbiljnost štete ili
 verovatnoća nastanka zanemarljiva, ne postoji

konkretan rizik za javni interes, pa je državna intervencija stoga nepotrebna i neopravdana.

Ovaj element je takođe predviđen u zakonodavstvu Kosova, koje kaže da je dozvola zakonita samo ako je „utvrđeno na objektivnim osnovama da delatnost predstavlja rizik“. Član 19. o proceni rizika dalje precizira faktore koje treba uzeti u obzir: i) obim uticaja; ii) ozbiljnost posledica; i iii) verovatnoća nepoštovanja propisa.

Četvrto, čak i ako analiza pokazuje stvarni rizik da određena delatnost / radnja može naškoditi zaštićenom interesu, procena treba da ispita da li se (stvarni) rizik može izbeći bez intervencije države, jer javni interes može biti zaštićen i kroz neregulatorne mere kao što su podizanje svesti ili samoregulacija industrije.

Ovaj element je takođe predviđen u kosovskom zakonodavstvu, koje kaže da je dozvola zakonita samo ako se rizik ne može „rešiti kroz mehanizme slobodnog tržišta“.

Zaključak:

Ako analiza pokaže da usluga nije povezana sa zaštitom javnog interesa ili ne nastoji da zaštiti javni interes definisan zakonom, ona ne bi trebalo da postoji.

Ako analiza pokaže da rizik nije realan, značajnog obima i da se verovatno neće dogoditi - usluga ne bi trebalo da postoji.

Ako analiza pokaže da se interes, iako stvaran, može zaštititi drugim neregulatornim merama kao što su podizanje svesti ili informisanje, intervencija putem regulatorne usluge nije potrebna.

Pravni osnov

Član 1(1) i (2), član 4(4.1) i član 4(4.2) Zakona o sistemu dozvola i licenci.

4.2.3. Podobnost i srazmernost instrumenta (vrsta i oblik usluge)

Procena usluge treba da obuhvati i drugu procenu koja je deo testa **srazmernosti**. Trebalo bi da analizira: i) da li je instrument pogodan za sprečavanje rizika; i ii) od odgovarajućih instrumenata koji su na raspolaganju, da li je izabrani instrument najmanje invazivan za postizanje željenog cilja. Ukratko, procenjuje se da li interes treba da bude zaštićen ovom vrstom instrumenta državne intervencije i stoga se procenjuje izbor konkretnog instrumenta koji se koristi za zaštitu javnog interesa. Ova procena leži između zakonitosti i svrsishodnosti, ili proporcionalnosti.

Pitanje 3: Da li je oblik i vrsta usluge pogodan i najmanje invazivan? To je:

i) Da li je potrebna prethodna intervencija? i

ii) da li je odabrani ili predloženi instrument intervencije srazmeran visini rizika?

Vrsta testa: Test zakonitosti i test srazmernosti

Prvo, regulatorna državna intervencija može imati različite oblike u zavisnosti od vremena intervencije. To može biti *ex-ante*, kao što je zahtevanje prethodnog odobrenja pre početka obavljanja delatnosti, ili *ex-post*, tokom obavljanja delatnosti, kao što su periodične obaveze informisanja ili kontrole kako preduzeće obavlja svoju delatnost. itd.

Da bi se od nekoliko dostupnih oblika ili sredstava izabrao *ex-ante* regulatorni instrument, a ne dostupan *ex-post* instrument u određenom slučaju, *ex-ante* obrazac mora biti pogodniji za sprečavanje ili smanjenje potencijalnog rizika pre početka delatnosti, i **nijedna druga mera to ne može efikasnije postići**. Izabrani oblik državne intervencije stoga mora biti srazmeran (načelo srazmernosti). Država može da izabere regulatorni instrument tipa prethodnog odobrenja, registracije ili obaveštenja samo kada je neophodno da se spreči ili smanji rizik pre početka delatnosti, jer zbog *prirode takve delatnosti* postoji

mogućnost da prouzrokuje neposrednu štetu zaštićenom javnom interesu.

Procena stoga ispituje da li se rizikom mora upravljati pre nego što obavljanje delatnosti počne. Treba utvrditi da li je potrebno prethodno odobrenje ili da li bi bila dovoljna periodična obaveza informisanja i / ili *ex-post* kontrola. Ako se rizik može odmah materijalizovati, možda će biti potrebna prethodna usluga koja zahteva prethodno odobrenje. Ako se rizikom ne upravlja pre početka delatnosti, jer ne postoji verovatnoća da će se rizik pojaviti odmah, *treba isključiti ex-ante intervenciju*.

Ovaj element je takođe predviđen u zakonodavstvu Kosova, koje kaže da je dozvola zakonita samo ako „koristi *najmanje restriktivna sredstva dovoljna, koja su pogodna, za otklanjanje identifikovanog rizika ili uticaja*“. Pogledati član 4(4.4) Zakona o sistemu dozvola i licenci.

Drugo, druga procena tiče se vrste instrumenta koja se može izabrati.

Postoji nekoliko vrsta šema ovlašćivanja: klasično prethodno odobrenje, registracija ili obaveštenje. Izbor oblika i vrste instrumenta treba da se zasniva na postepenom regulatornom odgovoru srazmernom nivou rizika izazvanog delatnošću. Ključna reč ovde je srazmerno: srazmerno riziku iz člana 4(4.3) i najmanje restriktivno u otklanjanju tog rizika prema članu 4(4.4).

Usluga prethodnog odobrenja je srazmerna kada delatnost predstavlja visok rizik, a *ex-ante* uslovi i zaštitne mere su od suštinskog značaja za

eliminisanje ili ublažavanje tog rizika. To uključuje situacije u kojima je verovatnoća ozbiljne štete visoka, potencijalna šteta bi bila značajna i nepovratna, a rizikom se mora upravljati pre nego što aktivnost počne.

Tamo gde je verovatnoća štete niska, ili je bilo koja potencijalna šteta nadoknativa ili manja, alternative „strogom“ ili „potpunom“ izdavanju dozvola, kao što su obaveštenja ili obaveze izveštavanja, mogu biti jednako efikasne i stoga poželjnije.

U tu svrhu potrebna je procena rizika. Kvalitativna procena rizika proizilazi iz člana 19. Zakona o sistemu dozvola i licenci i ukratko je prikazana u Prilogu br. 1, koji je priložen i čini sastavni deo ovog Priručnika.

Ovaj izbor, zasnovan na proceni rizika, već se ogleda u zakonodavstvu Kosova, koje zahteva upotrebu „najmanje restriktivnih sredstava za smanjenje rizika“ i izbor „oblika izdavanja dozvola srazmeran riziku“.

Shodno tome, prema Zakonu o sistemu dozvola i licenci, dozvola ili licenca je proporcionalna samo kada je rizik koji predstavlja delatnost ili profesija srednji ili visok u odnosu na zaštićeni javni interes. Registracija ili obaveštenje su srazmerni kada delatnost ili jednokratna radnja predstavlja mali rizik za javni interes.

Pravni osnov

Član 4(4.4), član 4(4.3) i članovi 3, 5, 6, 7, 8. i 9. Zakona o sistemu dozvola i licenci.

4.3. Kriterijumi za izdavanje dozvola

Stvarni/materijalni kriterijumi ili uslovi za izdavanje dozvola su uslovi koji moraju biti ispunjeni kako bi se delatnost ili radnja mogla pravilno sprovesti bez narušavanja ili ugrožavanja javnog interesa u pitanju. Pre izdavanja ili odbijanja zahteva za dozvolu ili licencu, uprava mora da proveri da li subjekat ili njegova delatnost ispunjava bitne materijalne uslove. Ispunjavanje svakog od ovih uslova pojedinačno i kolektivno daje garanciju da se rizik koji proizilazi iz relevantne delatnosti izbegne ili ograniči, čime se obezbeđuje zaštita javnog interesa.

Šema odobravanja, bez obzira na proceduru koja se koristi, kao što su odobrenje, obaveštavanje, registracija ili akreditacija, generalno uključuje niz **suštinskih uslova** koje subjekat, bilo da se radi o pojedincu ili preduzeću, mora ispuniti pre i / ili tokom obavljanja delatnosti. Samo prethodno i kontinuirano poštovanje ovih uslova osigurava zaštitu javnog interesa sprečavanjem ili ograničavanjem štete koja bi mogla nastati ako materijalni uslovi nisu ispunjeni. Zajedno, ovi uslovi formiraju logičan „mehanizam“ za zaštitu ugroženog javnog interesa.

Treba razumeti da osnovni uslovi / kriterijumi za izdavanje dozvola čine **deo logičnog mehanizma za zaštitu javnog interesa u pitanju**. Na primer, od prodavnice koja prerađuje i prodaje prehrambene proizvode životinjskog porekla može se tražiti da ima određenu rashladnu opremu jer to obezbeđuje čuvanje proizvoda na niskim temperaturama i sprečava rizik od trovanja hranom. Slično tome, ako proizvodi moraju biti obrađeni na radnim površinama od nerđajućeg čelika, te površine sprečavaju kontaminaciju proizvoda. Drugim rečima, **svaki suštinski uslov služi za sprečavanje određenog konkretnog rizika**.

Osnovni uslovi / kriterijumi za izdavanje dozvola mogu se odnositi na **stručne ili fizičke sposobnosti, iskustvo ili znanje, organizacione metode, posedovanje određenih tehnika ili tehnologija, kapitalne ili materijalne garancije, pravni status ili standarde ponašanja i etike**.

Treba naglasiti da usklađenost sa ovim suštinskim uslovima predstavlja ono što je poznato kao trošak usklađenosti. Na primer, preduzeće će možda morati da zaposli tehničkog direktora sa potrebnim znanjem o prehrambenoj tehnologiji, da obuči osoblje za rukovanje hranom ili da investira u opremu od nerđajućeg čelika ili određenu rashladnu opremu za skladištenje hrane. Ispunjavanje ovih uslova nameće firmi značajan teret u pogledu troškova

i vremena, a njihova definicija stoga zahteva posebnu pažnju. Svaki uslov mora biti srazmeran, u skladu sa načelom srazmernosti, i mora se uklopiti u logiku mehanizma za sprečavanje određenog rizika za javni interes. Svaki uslov treba proceniti kroz nekoliko testova kako bi se utvrdilo da li je zakonit, srazmeran i jasan.

U kosovskom zakonodavstvu, ovi uslovi su definisani kao „kriterijumi za izdavanje dozvola“ u članu 17. Zakona o dozvolama i licencama.

4.3.1. Zakonitost

Pitanje: Da li kriterijum / uslov proizilazi iz primarnog zakonodavstva i da li je dalje razvijen u sekundarnom zakonodavstvu? — Test zakonitosti	Analiza usluge stoga treba da proceni da li: <u>Prvo:</u> Kriterijumi za izdavanje dozvola treba da budu jasno i iscrpno predviđeni i objašnjeni u zakonodavstvu; njih ne može da „izmišlja“ javni službenik u momentu ili od slučaja do slučaja. <u>Drugo:</u> Kriterijumi za izdavanje dozvola treba da proizilaze iz primarnog zakonodavstva, barem tako što se pominje u „opštim uslovima“ u sistemskim zakonima, i da se bliže određuje u podzakonskim aktima. Ovo odražava duh Zakona, koji predviđa da su kriterijumi za izdavanje dozvola „definisani zakonom ili sekundarnim zakonodavstvom“, član 17(2). <u>Treće:</u> Podzakonska akta, poželjno u obliku vladinih uredbi, a ne ministarskih administrativnih uputstava, treba da utvrdi i definiše kriterijume sveobuhvatno. Ostali podzakonski akti nadležnog ministra mogu se koristiti samo kao krajnje sredstvo za detaljne visoko tehničke kriterijume ili preterano duge definicije. To je takođe koncept utvrđen članom 17(2) Zakona o sistemu dozvola i licenci.
---	---

4.3.2. Srazmernost

Pitanje 2: Da li je kriterijum / uslov prikladan, neophodan i proporcionalan, što znači najmanje invazivan, za zaštitu određenog interesa i u skladu sa logikom mehanizma zaštite javnog interesa? — Test srazmernosti

Kriterijumi za izdavanje dozvola treba da odgovaraju na adekvatan način na javne interese koje žele da očuvaju. Svaki uslov treba proceniti kroz test srazmernosti i mora biti neophodan, pogodan i proporcionalan.

U šemama za izdavanje dozvola koje se odnose na korišćenje javnih dobara, primenjuju se i sledeći principi:

- Oni treba da se zasnivaju na principima očuvanja, unapređenja i pravilnog korišćenja javnog dobra , kao i principima maksimalne javne koristi, srazmernosti, izbegavanja suvišne birokratije, zabrane diskriminacije i integracije rodne perspektive u definisanje i primenu kriterijuma.
- Oni treba da adekvatno odgovore na javne interese koje žele da zaštite i mogu se sastojati od kvalifikacionih i / ili konkurentskih kriterijuma.
- Kvalifikacioni kriterijumi se koriste za odabir kandidata koji ispunjavaju minimalne i / ili neophodne uslove za korišćenje javnih dobara. Njihov mogući uticaj na jednak pristup za žene i muškarce treba uzeti u obzir prilikom njihovog definisanja.
- Konkurentni kriterijumi se koriste za odabir kandidata koji nudi najbolju upotrebu i / ili najveću vrednost u poređenju sa drugim kandidatima koji ispunjavaju kvalifikacione

kriterijume. Konkurencija treba da se zasniva na unapred određenim, transparentnim i fer kriterijumima i procedurama, uzimajući u obzir njihov uticaj na jednak pristup za žene i muškarce.

4.3.3. Jasnoća u definisanju kriterijuma za izdavanje dozvola

Pitanje 3: Da li je kriterijum jasno i precizno naveden, ne ostavljajući prostora za različita tumačenja?

Test jasnoće

1. Materijalni uslovi treba da budu napisani jasno, koncizno i precizno tako da ne ostavljaju prostor za tumačenje ili subjektivnost, uzimajući u obzir direktne ili indirektne uticaje na žene ili muškarce.
 2. Materijalni uslovi treba da se zasnivaju na objektivnim, merljivim, jednostavnim i razumljivim pokazateljima.
-

4.4. Prateća ili dokazna dokumenta

Prilikom podnošenja zahteva za dobijanje usluge, podnosilac zahteva, bilo da je fizičko ili pravno lice, mora pružiti određene informacije ili dostaviti dokumente. Potrebna dokumenta se po pravilu dele na: **dokazna dokumenta**, odnosno pisana akta koje izdaje javna ili privatna ustanova, ili dokumente koje je pripremio podnosilac prijave, a kojima se dokazuje ispunjenost određenog uslova; i **prateća dokumenta**, odnosno obavezna dokumenta koja nemaju dokaznu funkciju, koja se podnose zajedno sa zahtevom. Treba naglasiti da priprema i dobijanje ovih dokumenata predstavlja administrativno opterećenje – konkretno, **administrativni trošak** – jer oni stvaraju troškove koji proizilaze iz zakonske obaveze. **Ovi troškovi različito utiču na različite grupe građana, uključujući žene, muškarce i ranjive grupe, i preduzeća, posebno u skladu sa njihovim finansijskim sredstvima i raspoloživim vremenom.**

Pojednostavljenje i / ili smanjenje dokumentacije je direktno povezano sa primenom načela zakonitosti, srazmernosti, neformalnosti i efikasnosti.

Manje dokumenata, ali je bolje - eliminiše sve dokumente i elemente podataka koji se traže od podnosioca zahteva koji nisu strogo neophodni, ili ih je samo „lepo imati“, za donošenje određene odluke.

Pitanje 1: Da li je Analiza usluge stoga treba da proceni da li: potrebna

informacija/dokument zakonski potreban? — *Prvo:* Obaveza da se obezbede potrebna dokumenta treba da proiziđe iz podzakonskih akata, ili direktno iz zakona, i ne može je „izmišljati“ uprava od slučaja do slučaja.

Pitanje 2: Da li se poštuje princip „samo jednom“?

Drugo: Treba poštovati princip „samo jednom“ za dostavljanje podataka upravi. Podaci se dobijaju direktnim pristupom, elektronskom međuinstitucionalnom razmenom i sličnim sredstvima. Dokumenti koji se već nalaze u administrativnim registrima ne bi trebalo da se zahtevaju, već se dobijaju po službenoj dužnosti direktnim pristupom ili elektronskom razmenom podataka ili informacija između institucija.

Pitanje 3: Da li je potrebna informacija/dokument srazmerna? — Test srazmernosti

Treće: Svaki traženi dokument ili tražena informacija treba, u principu, ili da dokaže usklađenost sa kriterijumom / uslovom ili da pruži informacije neophodne za proveru ispunjenosti tog kriterijuma / uslova. Dokumenti drugih subjekata trebaju, koliko je to moguće, biti zamenjeni samo-izjavama.

Pitanje 4: Da li je informacija / dokument definisan jasno i nedvosmisleno?

Četvrto: Dokumenti treba da budu definisani u zakonodavstvu jasno i razumljivo, bez prostora za tumačenja ili subjektivnost. Zakonodavstvo treba da definiše i njihov sadržaj i formu u opštim terminima, na primer, „dokument koji

dokazuje / služi da dokaže postojanje ili ispunjenje ...“; povezan sa relevantnim uslovima.

4.5. Validnost ili periodičnost

Rok važenja usluge je jedan od ključnih elemenata u smanjenju administrativnog opterećenja. Pojednostavljenje ovog elementa postiže se **produženjem važenja** instrumenta odobrenja i **smanjenjem učestalosti** kojom se ista usluga mora prijaviti. Na primer, kada se važenje obaveze informisanja produži sa jedne na dve godine, administrativno opterećenje se smanjuje za **100%**; kada se produži sa dve na tri godine, opterećenje se smanjuje za **50%**; a kada se produži sa četiri na pet godina, opterećenje se smanjuje za **20%**.

Pitanje 1: Da li je rok važenja odluke o dozvoli ili periodičnost obaveze određena zakonito?

Analiza usluge stoga treba da proceni da li:

Valjanost ili učestalost usluge treba da bude jasno određena u primarnom ili sekundarnom zakonodavstvu. S obzirom na njegov značaj, preporučljivo je da se definiše zakonom.

Pitanje 2: Da li su rok važenja odluke o izdavanju dozvola ili periodičnost obaveze srazmerni?

Po pravilu, rok važenja usluge u obliku odobrenja treba da bude vremenski neograničen. Tamo gde je drugačije predviđeno, trebalo bi da se produži sve dok postoji razlog da se veruje da će kriterijumi/uslovi za izdavanje dozvola i dalje biti pravilno ispunjeni tokom tog perioda:

- a) Rok važenja dozvole treba da traje onoliko dugo koliko postoji razumna osnova za verovanje da će kriterijumi zadržati svoju funkciju tokom tog perioda.
 - b) Rok važenja dozvole za jednokratnu radnju treba da traje dovoljno dugo da omogući
-

entitetu da normalno obavlja ovlašćenu delatnost.

c) učestalost obavezne obaveze informisanja treba da bude što je moguće manja.

4.6. Međusobno povezana administrativna uslovljenost

U nekim slučajevima, završetak postupka za dobijanje administrativne usluge (AU) podleže drugim uslovima ili radnjama koje nisu povezane sa uslugom za koju se stranka prijavila. Primeri uključuju uslovljavanje usluge plaćanjem novčanih kazni – na primer, zahtevanje novčane kazne da se plati pre nego što se vozilo može registrovati ili vlasništvo preneti – izvršenje druge finansijske obaveze koja se duguje državi, ili ispunjenje druge obaveze kako bi se dobila druga, nepovezana usluga.

Pitanje 1: Da li je uslovljenost logički povezana i da li ima prevagu nad pravom građanina da primi uslugu?

Analiza usluge stoga treba da proceni da li: Takozvani međusektorski uslovi, koji odobrenje uslovljavaju drugom uslugom ili plaćanjem novčane kazne kao mehanizmom za izvršenje, trebalo bi da budu dozvoljeni samo tamo gde su prirodno povezani sa logikom usluge – na primer, registracija u Privrednom registru ne može se izvršiti jer nije plaćena kazna za kašnjenje u plaćanju ili novčana kazna za prethodni prekršaj.

Takvu uslovljenost treba eliminisati. To ne znači ukidanje novčanih kazni, već uklanjanje njihovog plaćanja kao preduslov za dobijanje AU-a, bilo da se radi o obavezi informisanja ili nekoj drugoj usluzi. Eliminisanje administrativne uslovljenosti direktno je povezano sa primenom principa zakonitosti i srazmernosti.

5. Treći deo: reinženjering i administrativno pojednostavljenje upravnog postupka za dobijanje usluge

U suštini, pružanje usluga podrazumeva proces koji predstavlja poseban **upravni postupak** strukturiran u skladu sa pravilima utvrđenim u relevantnom sektorskom zakonu i Zakonu o opštem upravnom postupku.

Postupak dostavljanja usluge je upravni postupak. Po pravilu, to uključuje „administrativnu kontrolu“, što je proces prijema i procene da li su ispunjeni kriterijumi za izdavanje dozvola za davanje odobrenja za obavljanje određene delatnosti. Može se sastojati od potpunog pregleda usklađenosti sa uslovima ili pojednostavljenog pregleda zasnovanog na pretpostavci usklađenosti. U slučaju obaveznih informacija, postupak se sastoji samo od podnošenja i potvrde o prijemu.

Po pravilu, upravni postupak, kao i svaki drugi postupak, obuhvata sledeće glavne elemente:

- 1) **dobijanje informacija o šemi**, kako javnih tako i personalizovanih, uključujući početne informacije i aktivnu pomoć; i pribavljanje informacija od strane građana/preduzeća potrebnih za relevantnu AU, posebno materijalnih uslova koji moraju biti ispunjeni da bi se dobila saglasnost za relevantnu aktivnost;
- 2) **priprema za ispunjavanje kriterijuma/uslova za izdavanje dozvola**, uključujući investicije, pripreme i sl.;
- 3) **podnošenje zahteva za odgovarajuću saglasnost**;
- 4) **preliminarni pregled prijave i njeno popunjavanje, po potrebi**;
- 5) **administrativna kontrola** – koja se sastoji od ocene da li su dostavljene sve neophodne informacije i da li su ispunjeni suštinski uslovi utvrđeni zakonodavstvom. Ova faza može se sastojati od jednostavnog pregleda informacija koje je podnosilac prijave sam izjavio; dokumentarni pregled dostavljenih dokumenata; verifikacija na licu mesta usklađenosti sa kriterijumima za izdavanje dozvola, kao što su inspekcija tehnologije, merenja, konkurentne procedure, testiranje itd. Administrativna revizija može uključivati samo jednu administrativnu jedinicu ili može uključivati stavove, mišljenja ili druge doprinose iz dodatnih jedinica;
- 6) **učešće stranaka u relevantnom postupku, posebno saslušanje stranaka**;
- 7) **donošenje konačne odluke**, bilo od strane jednog organa ili kolegijuma, od strane nadležnog službenika ili drugog organa, u roku koji teče od podnošenja prijave;

8) **obaveštenje o rešenju kojim se odobrava ili odbija zahtev;**

9) **žalba.**

Kao što je ranije navedeno, svrha reinženjeringa ili proceduralnog pojednostavljenja je da administrativne procedure budu jednostavnije, lakše, i manje glomazne. Međutim, samo postojanje unapred određenih procedura u javnoj upravi služi dva osnovna cilja: obezbeđivanje ispravnosti administrativnog delovanja i poštovanje principa zakonitosti i pravne sigurnosti. Ovi principi, zajedno sa javnim interesom oličenim u kvalitetu javnih usluga i odgovoru na potrebe građana, definišu granice unutar kojih svaki napor za pojednostavljenje procedura može da deluje. **Jednostavno rečeno, „pojednostavljenje“ ne može ići toliko daleko da podriva javni interes ili svrhe svojstvene samoj proceduralnoj instituciji.**

U suštini, cilj proceduralnog pojednostavljenja je da se procedure svedu na njihovu optimalnu dimenziju - **dovoljno laganu da se izbegne nepotrebna složenost, ali dovoljno jaku da garantuje zakonitost, pravnu sigurnost i institucionalne garancije koje služe građanima.**

Za naše potrebe, može se reći da u svim slučajevima, shvaćenim široko, postupak obuhvata sledeće glavne faze:

1. postupak podnošenja zahteva za odgovarajuću saglasnost;
2. administrativna kontrola usklađenosti sa uslovima;
3. usvajanje odluke i relevantnih pravnih lekova.

Kao proces reinženjeringa, trebalo bi da počne sa **mapiranjem procedura**, njihovom analizom u cilju dizajniranja pojednostavljenog budućeg procesa / procedure i izgradnjom novog toka rada kroz:

1. uklanjanje nepotrebnih koraka;
2. pojašnjenje i pojednostavljenje administrativne kontrole;
3. regulisanje i racionalizacija relevantnog donošenja odluka, uključujući primenu prećutnog odobrenja kao opšteg pravila.

Prilikom procene i redizajniranja postupka, treba uzeti u obzir i nove pravne mehanizme predviđene ZOUP-om i mogućnosti koje nudi digitalizacija za pojednostavljenje i poboljšanje pregleda javnih usluga.

5.1. Pitanje 1: Postupak uopšte

Uvod: Postupak za postupanje po zahtevima je upravni postupak i podleže odredbama posebnog zakona, dopunjenim odredbama ZOUP-a.

Principi: Pravila/principi za rekonstruisani upravni postupak:

1. Postupak treba regulisati jasno i razumljivo.
2. Postupak treba da bude osmišljen u skladu sa principima neformalnosti i proceduralne efikasnosti. Stoga bi trebalo da bude što jednostavniji, brzi i jeftiniji i za podnosioca zahteva i za administraciju, bez ugrožavanja cilja postizanja zakonite i ispravne odluke i zaštite javnog interesa.
3. Nadležna institucija/organ uključen u donošenje odluka treba da budu jasno identifikovani.
4. Procena poštovanja kriterijuma za državno odobrenje treba da se zasniva na: samoinicijativnim prijavama podnosioca zahteva; dokumentima koje izdaju javni organi ili privatne institucije; tehničke procene; prethodne kontrole na licu mesta, ako je to primenjivo; testovi; takmičenja; intervju; saslušanja; ili druge odgovarajuće metode procene.
5. Kontrole na licu mesta radi provere usklađenosti sa suštinskim uslovima treba smatrati merom u krajnjoj nuždi, koja se primenjuje samo kada samoinicijativna prijava ili pregled dokumentacije ne mogu adekvatno funkcionisati.
6. Postupak treba da koristi inovativna tehnološka dostignuća kako u interakciji sa građanima, tako i u međuinstitucionalnoj komunikaciji. Ovo se odnosi i na dobijanje informacija, mišljenja ili odluka od drugih uprava i na komunikaciju sa građanima / preduzećima.
7. Postupak treba da koristi i oslanja se na inovativne administrativne mehanizme ZOUP-a, kao što su jedinstvena tačka kontakta, princip „samo jednom“, prećutno odobrenje i drugi.
8. Postupak treba da uzme u obzir različite potrebe i okolnosti različitih grupa podnosioca zahteva, uključujući rodne, socijalne i aspekte pristupačnosti, kao što su žene i muškarci, osobe sa invaliditetom i stanovnici ruralnih područja. Trebalo bi da bude osmišljen i sproveden tako da se ne stvaraju nepotrebne barijere i da se obezbedi jednak pristup usluzi, u skladu sa principima rodne ravnopravnosti i zabrane diskriminacije.

9. Posebne procedure koje se razlikuju od odredaba ZOUP-a treba da postoje za izuzetne slučajeve. Tamo gde su neophodni postupci koji odstupaju od ZOUP-a, njih bi trebalo izričito predvideti u primarnom zakonodavstvu.

Pravna osnova: ZOUP uopšte, uključujući član. 10 i član 21. i dalje.

5.2. Pitanje 2: Obezbeđivanje potpunih, konciznih i jasnih informacija o upravnom postupku

Uvod: Pre podnošenja prijave za uslugu, zainteresovana strana, bilo da je fizičko ili pravno lice, treba da ima pristup **potpunim informacijama o relevantnoj usluzi**. Ove informacije treba da budu sveobuhvatne i jasne, što znači da su same po sebi razumljive, i treba da sadrže sve što je potrebno za uspešnu prijavu / podnošenje.

Trebalo bi da sadrže najmanje: način podnošenja prijave; materijalne / materijalne uslove koje treba ispuniti i traženu dokumentaciju, uključujući podatke, dokumente i izjave koje treba dostaviti; procedure i formalnosti neophodne za davanje državnog odobrenja; institucije i tela uključena u proces donošenja odluka; rok za obavješćavanje o konačnoj odluci; i pravni lekovi koji su na raspolaganju i način na koji se oni mogu ostvariti.

Principi procene:

1. Informacije treba da budu potpune, koncizne i jasne. To bi trebalo da omogući potencijalnom podnosiocu zahteva da ih razume i primeni. U najmanju ruku, treba da sadrže: način podnošenja prijave; kriterijume i uslove za izdavanje dozvola koje treba ispuniti i potrebnu dokumentaciju, uključujući podatke, dokumente i izjave koje treba dostaviti; procedure i formalnosti neophodne za davanje državnog odobrenja; institucije i tela uključena u proces donošenja odluka; rok za obaveštavanje o konačnoj odluci; i pravni lekovi koji su na raspolaganju i način na koji se oni mogu ostvariti.
2. Ove informacije treba da budu razumljive, jasne i tačne, napisane na jednostavnom albanskom jeziku (SQ) i na drugim službenim jezicima u skladu sa Zakonom o jezicima.
3. Ove informacije treba da budu svuda iste, barem u pisanoj verziji, bez obzira na izvor iz kojeg su dobijene.

4. Informacije i način na koji se pružaju treba da odražavaju kako relevantna administracija razume, tumači i primenjuje relevantno pravilo / zahtev, a da sama po sebi ne predstavlja pravnu pomoć advokatske kancelarije.
5. Ove informacije treba da budu dostupne bez prethodnog zahteva, uključujući i u prostorijama za prijem nadležne uprave i na jedinstvenoj tački kontakta, ako je to primenjivo.
6. Ove informacije treba da budu dostupne bez prethodnog zahteva u elektronskoj formi na veb stranici nadležne institucije, na jedinstvenoj kontaktnoj tački, kada je to primenjivo, i na elektronskom portalu; i
7. Trebalo bi da bude moguće zatražiti dodatno pojašnjenje, fizički ili elektronski, počev od često postavljanih pitanja i uključujući e-poštu, službu za pomoć i slične kanale.
8. Informacije treba da budu dostupne svim podnosiocima zahteva, uključujući osobe sa invaliditetom i druge osetljive kategorije. Treba bi da bude obezbeđene u odgovarajućim i upotrebljivim formatima, kao što su pristupačni digitalni formati, čitljiva štampa i / ili drugi alternativni formati kada je to potrebno, kako bi se obezbedio jednak i efikasan pristup informacijama.
9. Javna uprava – to jest, nadležno telo ili jedinstvena tačka kontakta – treba da aktivno pomogne i pomogne građaninu/biznisu u razumevanju i ispunjavanju uslova. Ovo bi trebalo da se uradi i u fazi prikupljanja informacija i tokom upravnog postupka.

Pravni osnov: **ZOUP** (i. Član 11. – Načelo informisanja i aktivne pomoći; ii. Član 33. - Jedinstvene kontaktne tačke; iii. Član 71. – Upotreba jezika).

5.3. Pitanje 3: Jedinstvene kontaktne tačke

Uvod: Jedinstvene kontaktne tačke su se pokazale kao pogodne za korisnike i efikasni alati za poboljšanje pružanja usluga. Njihovo kombinovanje je ključ uspeha.

Principi: Opšti principi ocenjivanja:

1. Treba promovisati upotrebu jedinstvenih kontaktnih tačaka, bilo fizičkih ili elektronskih.
2. Kombinacija pojedinačnih elektronskih i fizičkih kontaktnih tačaka treba da bude dozvoljena.
3. Kombinacija opštih jedinstvenih kontaktnih tačaka i onih sa sedištem u određenim institucijama treba da bude dozvoljena.

4. Jedinstvene kontaktne tačke su „opcija“, što znači da građanin/preduzeće može da izabere da ih koristi, zadržavajući zagarantovano pravo da se direktno obrati upravi nadležnoj za relevantnu upravnu odluku.

Pravni osnov: ZOUP (član 33, jedinstvene kontaktne tačke).

5.4. Pitanje 4: Princip „samo jednom“ (eng. OOP)

Uvod: Princip „samo jednom“ (OOP) znači da građani i preduzeća treba da dostave podatke administraciji samo jednom. Korišćenje postojećih administrativnih evidencija za automatsku registraciju, prethodno popunjavanje podataka o prijavi ili utvrđivanje da li su ispunjeni kriterijumi pokazalo se kao veoma efikasan instrument administrativnog pojednostavljenja. Uloga javne uprave je da deli ove podatke unutar i između institucija kako građani i privreda ne bi bili izloženi dodatnom opterećenju. Ponovljeno podnošenje istih podataka je opterećujuće i dugotrajno i za građane i za privredu. Štaviše, to je nerazumno jer se većina podataka već čuva u izvorima organa javne vlasti.

Ovaj princip je izričito utvrđen članom 86. ZOUP-a: „**dokumenta kojima se potvrđuju akti, činjenice, kvalitete ili subjektivne situacije neophodne za sprovođenje upravne kontrole, po službenoj dužnosti pribavlja javni organ koji vodi upravni postupak...**“.

Principi: Principi ocenjivanja:

1. Administracija treba da napravi kvalitativni pomak od dokumenata do podataka.
2. Od podnosioca zahteva ne treba ponovo tražiti podatke ili dokumente koji su prethodno dostavljeni i / ili već upisani kod organa uprave.
3. Princip „samo jednom“ treba da se primenjuje u svim AU procedurama, u bilo kom od njegovih oblika. To znači eliminisati, u svakoj fazi, zahteve za informacije od podnosioca zahteva ili dokumente koji se mogu dobiti od druge institucije.

Ključ je da se omogući institucijama da efikasno i sigurno dobiju podatke kroz interakciju koja uključuje:

- automatski pristup elektronskim evidencijama, koji zahteva proširenje elektronskih registara/baza podataka;
- elektronski zahtevi za informacije upućeni drugim institucijama;
- bilo koji drugi odgovarajući način.

Pravni osnov: ZOUP (član 86, administrativna kontrola po službenoj dužnosti).

5.5. Pitanje 5: Nadležni službenik i jasna raspodela nadležnosti za upravnu kontrolu i donošenje odluka

Uvod: Postupak za administrativnu uslugu (AU) može uključivati više od jednog organa javne vlasti, različitih jedinica i različitih nadležnih službenika. Oni mogu biti uključeni u administrativnu reviziju, što znači verifikaciju usklađenosti sa uslovima / kriterijumima, i u donošenju odluka. Ove dve faze treba da budu jasno regulisane i pojednostavljene u najvećoj mogućoj meri. Delegiranje nadležnom službeniku treba da bude potpuno: po pravilu, službenik koji sprovodi administrativnu kontrolu treba da donese i konačnu odluku.

Principi: Opšti principi ocenjivanja:

1. Institucija sa suštinskom nadležnošću za određenu uslugu treba da bude **jasno** određena u **primarnom zakonodavstvu**. Po pravilu, trebalo bi da bude određena na institucionalnom nivou, što znači da nadležnost treba da se prenese na tu instituciju.
2. U principu, nadležnost treba dodeliti samo jednoj instituciji. Izuzeci koji uključuju podeljenu nadležnost treba dozvoliti samo u retkim slučajevima koji su čvrsto utemeljeni na prevagi javnog interesa.
3. Poželjno je da se materijalna nadležnost dodeli podređenim institucijama/agencijama sa regulatornim ili inspekcijskim funkcijama. Izuzetno, može se dodeliti ministarstvima samo u slučajevima koji su snažno opravdani javnim interesom.
4. U principu, ovlašćenje za donošenje konačne odluke – odobrenje ili odbijanje prijave – treba da se dodeli istom službeniku koji sprovodi administrativnu reviziju i proverava usklađenost sa uslovima/kriterijumima. Ovaj službenik je poznat je kao ovlašćeno službeno lice. Ako su svi uslovi verifikovani od strane jednog zvaničnika, taj zvaničnik treba da bude nadležan da donese i potpiše konačnu odluku.
5. Donošenje odluka po principu „čtetvoro očiju“, koji zahteva da jedan službenik sprovede administrativnu kontrolu, a drugi da donese odluku, je izuzetak koji mora biti opravdan preovlađujućim razlogom i predviđen zakonom.
6. Kada je verifikacija uslova/kriterijuma podeljena između više službenika zbog uže stručne specijalizovanosti, donošenje odluku treba poveriti „kolegijumu za datu uslugu“ ili se delegira njihovom zajedničkom pretpostavljenom.

7. Tela poput kolegijuma, bez funkcionalne podele zadataka zasnovanih na stručnom znanju treba izbegavati, kada je to moguće, jer oni raspršuju odgovornost i povećavaju rizik od korupcije.

8. U najvećoj mogućoj meri treba izbegavati donošenje odluka u više faza. Izuzeci bi trebali biti dozvoljeni samo u ograničenom broju slučajeva koji su snažno opravdani javnim interesom i potrebom za proverom i ravnotežom.

9. Zajedničko donošenje odluka – nekoliko administracija/javnih organa koji deluju zajedno, ili jedna administracija koja deluje na osnovu saglasnosti, mišljenja ili odobrenja druge – trebalo bi da bude izuzetak, a ne pravilo. Kada je to potrebno zbog specifične prirode postupka, takvi slučajevi treba da budu definisani u primarnom zakonodavstvu; vidi član 32. ZOUP-a. Komunikacija između njih treba, po pravilu, da se odvija *po službenoj dužnosti* i elektronski. Rok od 15 dana odnosi se na davanje mišljenja, saglasnosti ili odobrenja. Drugačiji rok može biti propisan i sekundarnim aktom prema članu 32(3) ZOUP-a. Konačno, pravila o prećutnom odobrenju treba da se primenjuju i kada uprava koja učestvuje ne odgovori u zakonski propisanom roku, u skladu sa članom 32(5) ZOUP-a.

10. Test srazmernosti treba sprovesti za svaki korak postupka.

Test: Svaki korak upravnog postupka treba proceniti kroz test srazmernosti. Test ispituje da li je proceduralni korak je pogodan, neophodan i proporcionalan za zaštitu određenog interesa, sa ciljem eliminisanja nepotrebnih nivoa odgovornosti za donošenje odluka i obezbeđivanja potpune jasnoće procesa.

Pravni osnov: ZOUP (član 21. Predmetna nadležnost; Član 22. Teritorijalna nadležnost; član 32. Zajednička odluka javnih organa; Član 26. Nadležni službenik za upravni postupak; Član 27. Odgovornost za postupak i odluku.

5.6. Pitanje 6: Rokovi za postupke pružanja usluga

Uvod: Period čekanja odgovora na prijavu stvara indirektnu finansijsku troškovu. Stoga, u zavisnosti od nadležne službe, kada se utvrdi da je rok propisan zakonom predug, trebalo bi ga smanjiti na razumno trajanje. Pojednostavljenje ovog elementa je direktno povezano sa primenom načela zakonitosti i srazmernosti.

Analiza roka zahteva procenu zakonskog trajanja za okončanje upravnog postupka i prosečnog vremena potrebnog za obradu tipičnog slučaja te vrste.

Principi: Opšti principi ocenjivanja:

1. Rok za svaku uslugu treba da bude unapred određen u zakonodavstvu i postavljen direktno zakonom ili podzakonskim aktom.
2. Rok propisan zakonom treba da odražava stvarno prosečno vreme potrebno za sprovođenje postupka tog nivoa složenosti, procenjeno primenom opšteprihvaćene metodologije.
3. Uprava treba da ispita i odluči što je brže moguće i, u svakom slučaju, u roku propisanom zakonom.
4. Kada je to primenjivo, usluge koje se posebno tiču osetljivih grupa treba da obezbede kraće periode za razmatranje i donošenje odluka, uzimajući u obzir potrebu za brzim pristupom i izbegavanje kašnjenja koja mogu povećati ranjivost ili proizvesti nesrazmerne posledice.

Pravna osnova: ZOUP (član 98. o obustavi upravnog postupka i član 98. o okončanju upravnog postupka).

5.7. Pitanje 7: Prećutno odobrenje

Uvod: U skladu sa ZOUP-om, ćutanje uprave treba tretirati kao saglasnost, a zatražena administrativna usluga, odnosno saglasnost, treba se smatrati izdatom u skladu sa podnesenim zahtevom.

Principi: Opšti principi ocenjivanja:

1. Prećutno odobrenje je opšte pravilo prema ZOUP-u i trebalo bi da se primenjuje na svaku proceduru pružanja usluge.
2. Da bi se omogućila primena ovog principa, elektronski sistemi i jedinstvene kontaktne tačke treba da omoguće automatsko izdavanje akta ili potvrde, u skladu sa članom 100(3), u slučajevima prećutnog odobrenja, bez obzira na volju nadležne institucije.
3. Ipak, za određene vrste usluga, kao što su dozvole i licence, možda će biti neophodno da se ne primenjuje ovaj princip, tako da se ćutanje tretira kao da nema efekta ili kao odbijanje. Takvi slučajevi treba da budu dobro opravdani prevlađujućim javnim interesom, kao što su javna bezbednost i red ili javno zdravlje. Mora postojati visok rizik, procenjen u smislu ozbiljnosti i verovatnoće, da bi primena principa naškodila javnom redu; Pogledati test rizika iznad.

4. Iz gore navedenih razloga, potrebna je analiza od slučaja do slučaja kako bi se utvrdilo da li je primena principa prećutnog odobravanja pogodna i neophodna u konkretnom slučaju. Ako je odgovor negativan, neprimenjivanje principa treba izričito predvideti u odnosu na relevantni upravni postupak.
5. Izuzeci od pravila – to jest, neprimenjivanje prećutnog odobrenja – treba da budu predviđeni samo u primarnom zakonodavstvu i treba da ostanu izuzetni i, stoga, da se tumače usko.
6. Tamo gde je predviđen izuzetak, on mora biti izričito naveden u primarnom zakonodavstvu. Ako primarno zakonodavstvo izričito ne predviđa neprimenu principa, primenjuje se opšte pravilo prema ZOUP-u.
7. Kada je akt odobren prećutno, uprava treba da obezbedi da osobe iz osetljivih kategorija budu na odgovarajući način informisane o odluci kako bi imale jednak pristup postupku, imajući u vidu da nisu svi jednako u mogućnosti da prate administrativni postupak.
- 8.

Pravni osnov: ZOUP (član 100, prećutno odobrenje).

5.8. Pitanje 8: Taksa za upravni postupak

Uvod: Prema zakonodavstvu Kosova, taksa za upravni postupak se ne naplaćuje. Taksa se može nametnuti samo u izuzetnim slučajevima. U takvim slučajevima, namera je da pokrije samo administrativne troškove postupka i ništa drugo. Administrativni troškovi se odnose na prosečne troškove prosečnog postupka relevantnog tipa.

Analiza treba da obuhvati: procenu potrebe za naplatom naknade; i procena prosečne cene postupka.

Principi: Opšti principi ocenjivanja

1. Obaveza plaćanja administrativne takse za postupak usluge treba da bude jasno predviđena odredbom primarnog zakonodavstva. Preciznije, primarni zakon treba da navede da se naknada plaća za uslugu i takođe treba da sadrži odredbu o delegiranju kojom se odobrava konkretan iznos naknade koji se utvrđuje podzakonskim aktom i imenuje javni organ koji usvaja taj akt i, stoga, odobrava određenu naknadu. U određenim slučajevima, primarni zakon takođe može odrediti opšte granice ili raspon naknade.
2. Tamo gde je to predviđeno zakonom, naknada treba da pokrije samo prosečne troškove te vrste postupka, izračunate primenom dobro definisane metodologije. Za više detalja,

pogledati priručnik o obračunu troškova koji je izdao kabinet premijera (<https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2024/01/07-Raport-Doracaku-i-mbulimit-te-kostos-ALB-06.pdf>).

3. Kada se određuju i primenjuju administrativne takse, treba proceniti njihov uticaj na jednak pristup uslugama, uključujući i svaki potencijalno nesrazmeran uticaj na žene i muškarce i na osetljive društvene grupe, koje mogu imati ograničeniji pristup finansijskim sredstvima i samim tim biti više trpeti teret administrativnih taksi. Tamo gde je to primenjivo, mere pomoći ili opravdani izuzeci mogu biti obezbeđeni tako da takse ne stvaraju neopravdane prepreke za ostvarivanje upravnih prava.

Pravni osnov: ZOUP (član 12, Načelo besplatnosti postupka).

6. Četvrti deo: digitalizacija usluga i pojedinačne procesne garancije

6.1. Digitalizacija

Ovaj deo Priručnika verno reprodukuje „**Kontrolnu listu o zakonodavstvu za dizajn i digitalizaciju usluga**“, koju je pripremio kabinet premijera na osnovu Smernica danske vlade za 2018. godinu o izradi zakonodavstva spremnog za digitalizaciju i Alata za bolju regulativu¹ koju je pripremila Evropska komisija².

Digitalizacija javnih usluga promoviše se nacionalnim strateškim okvirom, uključujući Nacionalnu strategiju i plan razvoja (NSR/NPR), Strategiju elektronske uprave, Program za prevenciju i smanjenje administrativnih opterećenja (eng.PPRAB) i Digitalnu agendu 2030 (DA). Ovaj okvir uključuje princip „prvo digitalno“ u dizajnu usluga okrenutih korisniku.

Digitalizaciju usluga treba uzeti u obzir prilikom njihovog pregleda i / ili dizajna. Zaista, ovaj cilj treba konkretno uzeti u obzir prilikom izrade zakonodavstva, tako da se dizajn i digitalizacija javnih usluga ne ometaju, već naprotiv, promovišu.

Važan deo ovog procesa odnosi se na omogućavanje elektronske komunikacije tokom upravnog postupka, uključujući informisanje korisnika, podnošenje zahteva, autentifikaciju, potpis, pregled i komunikaciju sa strankama. Posebnu pažnju treba posvetiti identifikovanju pravnih elemenata koji mogu ometati digitalizaciju.

Kontrolna lista takođe identifikuje nekoliko zahteva koje zakonodavstvo treba da ispuni kako bi se promovisala digitalizacija usluga što je više moguće, uključujući mogućnost automatizacije, mapiranja procesa, interoperabilnosti i razmene podataka i usvajanje inovativnog pristupa.

Usklađenost i primena ove kontrolne liste direktno doprinose sprečavanju i smanjenju administrativnog opterećenja, jer automatizacija, autentifikacija, elektronski potpisi i slični

¹ Vodič za izradu zakonodavstva pogodnog za digitalizaciju: <https://en.digst.dk/digital-governance/digital-ready-legislation/what-is-digital-ready-legislation/> 2018.

² Alati za bolju regulativu, koje je pripremila Evropska komisija: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/smernice-za-bolju-regulaciju-i-toolbox_en.

alati smanjuju zahteve, informacije, dokumente, procese i korake koje korisnik mora da završi kako bi dobio relevantnu uslugu od javne uprave. Ostali aspekti, kao što su rok važenja ili žalbeni rok, regulisani su horizontalnim zakonodavstvom ili zakonodavstvom specifičnim za datu uslugu.

Tokom primene ove kontrolne liste, preporučuje se da, prilikom analize i donošenja odluka u procesu izrade zakonodavstva, predlagači razmotre razlike na osnovu pola, starosti, mesta stanovanja, invaliditeta, etničke pripadnosti i drugih faktora koji mogu uticati na to kako se administrativno opterećenje (AO) rešava u zakonodavstvu koje podržava pružanje elektronskih usluga.

6.1.1. Elektronska komunikacija

U izradi zakonodavstva za dizajn usluga i njihovoj pripremi za digitalizaciju, bitan aspekt je mogućnost elektronske komunikacije između stranaka i institucija koje pružaju usluge u svim fazama pružanja usluga.

Prilikom izrade i izmena zakona treba izbegavati odredbe koje ograničavaju, zabranjuju ili blokiraju takvu komunikaciju tokom postupka, kao što su zahtevi za štampanu dokumentaciju u kojima se informacije koje sadrže mogu dobiti putem interoperabilnosti između registara.

Tamo gde takvi registri još ne postoje, elektronska opcija treba da bude dozvoljena, uz jasnu izjavu ili odredbu da će se ovaj pristup primenjivati kada relevantni registri postanu operativni.

Prilikom izrade zakona treba osigurati da elektronska komunikacija bude jednostavna, da uključuje što manje koraka i procedura i da je upotrebljiva svim korisnicima bez obzira na njihovo znanje, starost, jezik, pol, sposobnosti ili raspoložive resurse.

1. Kako se vrši autentifikacija korisnika?

Veoma važna komponenta digitalnog zakonodavstva je provera identiteta korisnika usluga. U mnogim slučajevima, autentifikacija se vrši kroz fizički izgled, podnošenje kopije lične karte, ili drugih identifikacionih dokumenata. Da bi se osiguralo da zakonodavstvo ne ometa digitalizaciju, odredbe ne bi trebalo da isključuju elektronsku autentifikaciju. Takva autentifikacija može se izvršiti korišćenjem elektronske verzije lične karte, bilo u fizičkom

obliku karte ili elektronskim putem aplikacije, sa različitim nivoima bezbednosti u zavisnosti od prirode usluge.

Kada se usluga pruža onlajn, autentifikacija se može izvršiti preko portala eKosovo, kao jedinstvenog centralnog portala za pružanje usluga u zemlji.

3. Kako se reguliše podnošenje zahteva/prijava?

U nekim slučajevima, zahtevi ili prijave su obavezni da se podnesu lično, uz originalne dokumente ili fizičke kopije i svojeručni potpis. Zakonodavstvo bi to trebalo da izb

4. egne. Jezik koji se koristi ne bi trebalo, u najmanju ruku, da isključi onlajn aplikacije i treba da bude u skladu sa zahtevom ZOUP-a da se informacije daju samo jednom, po principu „samo jednom“ o kojem se govori u nastavku u odeljku o interoperabilnosti.

Naravno, u zavisnosti od prirode usluge, gde se fizički kontakt ne može izbeći, treba ga svesti na najmanju moguću meru. Na primer, gotovo je nemoguće u potpunosti digitalizovati proces zahteva za izdavanje lične karte jer je potrebna fotografija koja ispunjava specifične standarde i biometrijske podatke. Ipak, usluga se može redizajnirati tako da se aplikacija, plaćanje i deo komunikacije između stranke i administracije digitalizuju.

Tamo gde je lični dolazak neophodan, treba ga minimizirati i organizovati tako da ne stvara nepotrebno opterećenje za korisnike. Usluge treba da se pružaju putem više kanala - *online*, fizički i hibridni - kako bi se osigurao jednak pristup, uključujući i korisnike koji ne mogu da završe proces digitalno.

3. Kako se reguliše pregled podnetih zahteva?

Zakonodavstvo koje reguliše usluge treba da izbegava ograničavanje načina na koji se vrši pregled tokom upravnog postupka. Kad god je to moguće, tekst koji se koristi treba da omogućiti da se pregled, ili njegovi delovi, sprovede automatski i digitalno putem rešenja za informacione i komunikacione tehnologije (IKT) i putem automatske interoperabilnosti sa drugim sistemima.

Zakonodavstvo takođe ne bi trebalo da ograničava mogućnost korišćenja elektronskog potpisa ili elektronskog pečata kada su oni potrebni u komunikaciji između javnih institucija i stranaka.

Da bi digitalizacija bila istinski inkluzivna, zakonodavstvo treba da korisnicima pruži transparentnost i sledljivost, kao što su informacije o statusu podnetog zahteva, jasna obaveštenja i razumljivi razlozi u slučaju odbijanja, jer nedostatak jasnoće povećava zavisnost od neformalnih posrednika i otežava pristup korisnicima sa manje podrške.

4. Kako je regulisano obaveštavanje stranaka?

Po pravilu, zakonodavstvo ne bi trebalo da isključuje elektronsku komunikaciju sa strankama tokom trajanja postupka, uključujući obaveštavanje o upravnim odlukama.

Prilikom izrade zakona treba izbegavati formulacije koje isključuju elektronsko obaveštavanje stranaka o upravnim aktima, u skladu sa zakonskim zahtevima ZOUP-a.

Elektronsko obaveštavanje treba da bude praktično i razumljivo i ne bi trebalo da bude ograničeno na jednu metodu, posebno kada neki korisnici imaju nestabilan pristup internetu ili poteškoće u korišćenju portala.

6.1.2. Pomoć u donošenju odluka i automatizacija

Jedna od glavnih prednosti koje digitalizacija donosi dizajnu usluga je mogućnost automatizacije pregleda podnetih zahteva tokom pružanja usluga. Takav proces smanjuje mogućnost grešaka ili nezakonitog mešanja prilikom procene različitih uslova i kriterijuma i daje službenicima više vremena da se fokusiraju na složenije elemente pružanja usluga koji zahtevaju ljudsku procenu.

Da bi se obezbedilo da zakonodavstvo dozvoljava automatizaciju, sledeća pitanja pomažu u prepoznavanju relevantnih mogućnosti:

1. Kako su definisani uslovi i kriterijumi za izdavanje dozvola?

Ako IKT rešenja imaju za cilj da pomognu u ispitivanju zahteva stranaka, uslovi i kriterijumi moraju biti vrlo jasni i objektivni. Oni se mogu odnositi na uslove za prijavu, uslove podobnosti, kriterijume za izdavanje različitih dokumenata i slična pitanja.

Kad god je to moguće, treba izbegavati složene odredbe, osiguravajući da uslovi i kriterijumi budu što jasniji i sveobuhvatniji i da sadrže što manje izuzetaka.

Što su ove odredbe jasnije i logičnije, to više omogućavaju IKT sistemima da ih primene na specifične slučajeve u budućnosti, čak i ako sadašnji sistemi još nisu spremni da to učine.

Uslovi i kriterijumi treba da budu u skladu sa principima bolje regulative kao standardima Evropske unije, doprinoseći smanjenju administrativnog opterećenja, obezbeđivanju srazmernosti zahteva i promovisanju pristupačnijih, inkluzivnijih i efikasnijih javnih usluga za sve građane.

2. Kako se regulišu izuzeci od opštih pravila?
Što su odredbe složenije, to je veći broj izuzetaka od opštih pravila, što otežava automatizaciju i povećava potrebu za ljudskom intervencijom.

U fazi ispitivanja zahteva ili u drugim fazama upravnog postupka, postoje slučajevi u kojima su ljudska intervencija i diskrecija neizbežni. Ipak, prilikom regulisanja javnih usluga, pravni akti treba da smanje potrebu za ljudskom intervencijom u najvećoj mogućoj meri smanjenjem složenosti odredbi i broja izuzetaka.

Naravno, smanjenje broja izuzetaka mora biti u skladu sa zakonskim zahtevima i ne sme da ugrozi nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka.

Tamo gde je potrebna ljudska intervencija, odluke treba donositi u skladu sa jedinstvenim pravilima i jasnim procedurama kako bi se izbegao nejednak tretman i pristrasnost.

6.1.3. Procesi

Drugi način na koji zakonodavstvo može podržati digitalizaciju je način na koji se bavi mapiranjem procesa i koraka potrebnih za pružanje usluge. Zakonodavstvo, posebno sekundarno, trebalo bi da predstavi ove procese na najefikasniji i najlogičniji mogući način, čime se olakšava digitalizacija u mnogim aspektima.

Način na koji se procesi odražavaju u zakonodavstvu može se proceniti kroz sledeća pitanja:

1. Da li zakonske odredbe jasno odražavaju relevantne korake i procese za pružanje usluga?

Da bi se podržala digitalizacija, pravni akti treba da sadrže odredbe koje jasno odražavaju sve korake i procese koji su uključeni u pružanje usluge. U idealnom slučaju, ovi koraci bi trebalo da prate logičan tok, uključujući aplikaciju, pregled, plaćanje, izdavanje akta / dokumenta i žalbu.

Što se jasnije pružanje usluga odražava u zakonodavstvu, to se više podržava proces digitalizacije, jer mapiranje koraka i procesa postaje lakše. Ovakav pristup je posebno

koristan za zvaničnike koji učestvuju u timovima za digitalizaciju, što olakšava transformaciju analognih procesa u digitalne.

2. Da li se dužnosti i odgovornosti različitih aktera u pružanju usluga jasno odražavaju?

Tačna i jasna prezentacija dužnosti i odgovornosti različitih aktera uključenih u pružanje usluga pomaže da se usluga podeli na odvojene zadatke za svakog aktera, čime se olakšava digitalizacija.

Ovakav pristup omogućava timovima za digitalizaciju da razviju odgovarajuća IKT rešenja i da osiguraju povezanost sa institucionalnim odgovornostima i integrisana sa postojećim IKT sistemima.

6.1.4. Interoperabilnost i razmena podataka

Da bi se olakšala digitalizacija, zakonodavstvo koje reguliše usluge treba da uzme u obzir zahteve koji proizilaze iz potrebe za interoperabilnošću i razmenom podataka između različitih institucija. Ovo je od suštinskog značaja za primenu principa "samo jednom", što je i dobra praksa u pružanju usluga i zakonska obaveza prema ZOUP-u.

1. Da li se isti koncepti ponovo koriste u drugim oblastima ili institucijama?

Prilikom izrade zakona, posebnu pažnju treba posvetiti omogućavanju primene principa „samo jednom“ omogućavajući ponovnu upotrebu koncepata i podataka između različitih institucija. Različite institucije treba da koriste jedinstvenu i doslednu terminologiju, čime se omogućava semantička interoperabilnost.

2. Da li zakonodavstvo pospešuje razmenu podataka sa drugim institucijama?

Pravni okvir treba da promoviše, ili bar ne zabranjuje, razmenu podataka sa drugim institucijama, pod uslovom da to nije u suprotnosti sa zakonskim zahtevima ili standardima bezbednosti podataka. Kada zakonodavstvo zabranjuje ili ograničava takvu razmenu, ograničenja treba da budu jasno navedena u relevantnim aktima i u skladu sa zakonodavstvom o zaštiti ličnih podataka i bezbednosti informacija.

3. Da li zakonodavstvo jasno imenuje instituciju odgovornu za prikupljanje i upravljanje podacima?

Kada je predviđena razmena podataka, zakonodavstvo koje reguliše pružanje usluga treba

da jasno identifikuje instituciju odgovornu za prikupljanje podataka i uslove pod kojima se oni mogu razmeniti sa drugim institucijama.

Što se tiče prikupljanja podataka, treba imati na umu da je jedan od glavnih procesa koji podržavaju digitalizaciju usluga digitalizacija podataka kojima upravlja sama institucija. To podrazumeva razvoj i održavanje baza podataka u digitalnom formatu. Zakonodavstvo treba da bude izrađeno jezikom koji ne isključuje ovu mogućnost.

U skladu sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, zakonodavstvo treba da obezbedi prikupljanje, održavanje i redovno izveštavanje Agenciji za statistiku Kosova, putem interoperabilnih sistema, korisničkih podataka razvrstanih po polu i starosti, etničkoj pripadnosti, invaliditetu, lokaciji i drugim relevantnim karakteristikama. Ovo može pomoći u identifikaciji nejednakosti u pristupu i podržati korektivne mere. Da bi se omogućila procena inkluzije, zakonodavstvo treba da omogući institucijama da prikupljaju i analiziraju podatke o korišćenju usluga kako bi se razumelo ko koristi usluge, a ko je izostavljen. U praksi, to takođe znači omogućavanje analize po polu i drugim relevantnim karakteristikama korisnika, u skladu sa okvirom za zaštitu podataka o ličnosti.

6.1.5. Inovativni pristup

Uspešna digitalizacija pružanja usluga zahteva prostor za razvoj pristupa koji promoviše inovacije. Takav pristup stvara fleksibilnost u razvoju digitalnih usluga.

1. Koliko je fleksibilno zakonodavstvo u omogućavanju inovativnog pristupa?

Zakonodavstvo treba da obezbedi mogućnosti za inovacije i testiranje sa različitim sistemima i tehnologijama tokom implementacije projekata digitalizacije. Formulacija koja se koristi treba da odražava ovaj pristup i izbegava nepotrebna ograničenja koliko god je to moguće. Inovativni pristup bi takođe trebalo da omogući pilotiranje i testiranje usluga sa različitim korisnicima, tako da se praktične barijere koje utiču na žene i grupe u nepovoljnom položaju mogu identifikovati pre potpunog uvođenja.

2. Kako se reguliše usvajanje novih tehnologija?

Važan element inovativnog pristupa je usvajanje novih tehnologija, kao što su veštačka inteligencija i *blokčejn*. Jezik koji se koristi u zakonodavstvu ne bi trebalo da ograničava mogućnost primene takvih tehnologija.

3. Da li postoje odredbe koje propisuju upotrebu određene tehnologije za pružanje usluga?

Tamo gde zakonodavstvo promoviše elektronsku komunikaciju, njegova formulacija treba da bude neutralna u pogledu tehnologije koja se koristi. Zakonodavstvo treba da održi tehnološku neutralnost kako bi se omogućilo da se različite tehnologije koriste za pružanje usluga jednakog kvaliteta i da se izbegne potreba za čestim zakonskim izmenama kao posledica budućeg tehnološkog razvoja.

6.2. Garancije i usklađivanje sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku

Kao što je već istaknuto, postupak pružanja usluga je upravni postupak i stoga mora garantovati minimalne standarde za zaštitu prava pojedinca predviđenih Zakonom o opštem upravnom postupku. Iskustvo pokazuje da elektronska komunikacija i pojedinačne kontaktne tačke, bilo fizičke ili elektronske, mogu implicitno podrivati ove standarde ako se ne koriste pravilno. Ove zaštitne mere moraju biti obezbeđene u procedurama AU bez obzira na to da li se koristi elektronska komunikacija ili jedinstvena kontaktna tačka, elektronska ili fizička.

Neke od najvažnijih zaštitnih mera u tom pogledu su navedene u nastavku:

6.2.1. Pitanje 1: Način/način podnošenja zahteva (podnošenje)

Uvod: Obezbeđivanje dodatnih metoda za podnošenje prijave pokazalo se kao uspešna praksa. Elektronsko podnošenje prijave/zahteva, kao i elektronska komunikacija, značajno povećava proceduralnu efikasnost i štedi građanima i preduzećima dragoceno vreme i resurse. Isto važi i za komunikaciju između javnih organa radi dobijanja informacija ili njihovih odluka u slučajevima zajedničkog odlučivanja. Kao opšte pravilo, ZOUP predviđa da se zahtev može podneti u pisanoj formi, uključujući elektronski, usmeno, ili zabeležen na bilo koji drugi odgovarajući način. ZOUP takođe dozvoljava izuzetke tamo gde je to opravdano i predviđeno zakonom. Označavanje elektronskih sredstava kao jedinog oblika komunikacije nije opravdano jer može stvoriti poteškoće u pristupu određenim kategorijama građana.

Principi: Opšti principi ocenjivanja

1. **Elektronsko podnošenje / saopštavanje** zahteva za odobrenje, odnosno obavezne informacije, kao i komunikacija tokom postupka, treba da budu zagarantovani kad god je to moguće.

2. Elektronska komunikacija je „**opcija**“, a za njenu upotrebu **potrebna je saglasnost zainteresovane stranke**. Pored elektronskog podnošenja, treba garantovati i druge obrasce / kanale za podnošenje, uključujući fizičko podnošenje. Zahtevi bi trebali biti prihvaćeni i putem tradicionalnih kanala osim elektronskih sredstava. Elektronsku komunikaciju treba podsticati, ali ne sme da postane prepreka za ostvarivanje prava na obraćanje administraciji. Druga raspoloživa sredstva za podnošenje zahteva, uključujući poštom ili pismena izjava, treba da ostanu na snazi i dostupni stranci.
3. U elektronskoj komunikaciji **treba primeniti pristupačne i široko korišćene tehnološke zahteve**. U suprotnom, upotreba neuniverzalnih i neuobičajenih tehnologija može postati ozbiljna prepreka za pristup ovim uslugama.

Pravni osnov: ZOUP, član 73. stav 1. i 3., oblik i sadržaj zahteva; Član 76. Podnošenje zahteva; Jedinstvene kontaktne tačke; Član 158, prelazak na elektronsko podnošenje i obradu zahteva.

6.2.2. Pitanje 2: Sadržaj zahteva (podnošenje)

Uvod: Kao opšte pravilo, ZOUP predviđa da zahtev treba da bude **dovoljno jasan da identifikuje podnosioca zahteva i ono što se traži, odnosno njegovu svrhu**. ZOUP takođe dozvoljava odstupanja / izuzetke kada su restriktivniji zahtevi za sadržaj opravdani i predviđeni zakonom.

Principi: Opšti principi ocenjivanja

1. Zahtev treba da bude prihvaćen kad god je dovoljno jasno da identifikuje podnosioca zahteva i njegovu svrhu.
2. Ograničenja su dozvoljena samo ako je to opravdano prevladavajućim javnim interesom i treba da budu jasno predviđena u primarnom zakonodavstvu.
3. U praksi, sadržaj zahteva treba pažljivo tretirati, posebno kada postoje gotovi šabloni za njegovu podnošenje. Takvi obrasci imaju za cilj da pomognu i vode podnosioca zahteva u pripremi pismenog zahteva, a ne da ih ometaju. Po pravilu, svaki drugi pisani zahtev koji identifikuje podnosioca zahteva i predmet, ili koji sadrži suštinske elemente propisane posebnim zakonom i koji se odražava u odgovarajućem obrascu, treba smatrati validnim/potpunim zahtevom u smislu ZOUP-a. Sama činjenica da zahtev nije pripremljen korišćenjem propisanog obrasca ne čini ga nevažećim ili nepotpunim ako je obezbeđen sadržaj koji zahteva poseban zakon.

4. U svakom slučaju, posebno kada se koriste elektronski obrasci, podnosiocu zahteva treba dozvoliti da doda narativni tekst.

Pravna osnova: ZOUP, član 73(2).

6.2.3. Pitanje 3: Nejasan ili nepotpun zahtev (podnošenje)

Uvod: Ako prijava, odnosno početni zahtev, sadrži nedostatke jer je nejasna ili nepotpuna, podnosiocu zahteva treba dati priliku da ih ispravi. Uprava je dužna da komunicira sa podnosiocem zahteva i zatraži pojašnjenje ili završetak u određenom roku. Ova prilika treba da bude zagarantovana u svakom postupku službe jer olakšava donošenje odluke povoljne po stranku i predstavlja minimalni standard utvrđen od strane ZOUP-a.

Principi: Opšti principi ocenjivanja

1. Kada je aplikacija nejasna ili nepotpuna, administracija treba da uloži sve napore da je sama razume i razjasni. Kada je to potrebno, dužan je da komunicira sa podnosiocem zahteva i zatraži pojašnjenje ili završetak. Nisu dozvoljeni izuzeci od ove obaveze.
2. Uprava treba da komunicira sa strankom na način koji je najprikladniji i za administraciju i za stranku, u pisanoj formi, usmeno ili elektronski. Dužan je dati stranci razuman rok za razjašnjenje ili popunjavanje zahteva. Period treba da obezbedi dovoljno vremena za ispravljanje nedostataka, u zavisnosti od njihove prirode.
3. Komunikacija treba da bude jasna, identifikuje nedostatke ili netačnosti, uputi podnosioca zahteva kako da ih ispravi, i navede obavezan rok do kada da to učini.
4. Posebno je važno u elektronski pruženim uslugama da se zahtev može podneti čak i kada je nepotpun. Automatizovani sistemi koji sprečavaju podnošenje jer je zahtev nepotpun treba isključiti. U svakom slučaju, čak i kada je jasno nepotpun, treba dozvoliti da se zahtev elektronski podnese, a potvrdu o podnošenju treba izdati na isti način.

Pravna osnova: ZOUP, član 73(4) i član 76.

6.2.4. Pitanje 4: Pravo na uvid/uvid u predmet/dokumenta

Uvod: Tokom postupka, stranka treba da ima pravo na: i) uvid u spis predmeta; ii) kopije dokumenata; i iii) informacije o statusu i napretku postupka ili o konkretnim proceduralnim radnjama koje je preduzela uprava. Uprava treba da garantuje ostvarivanje ovog prava na zahtev i u roku od pet dana, naplaćujući samo štampane kopije. U slučaju tačaka na jednom mestu ili elektronske interakcije, postoji tendencija da se ovo pravo ograniči.

Principi: Opšti principi ocenjivanja

1. Pravo na uvid / dobijanje dokumenata treba da bude zagarantovano u procedurama AU bez obzira na upotrebu elektronske komunikacije ili jedinstvenih kontaktnih tačaka, bilo elektronskih ili fizičkih.
2. Ostvarivanje ovog prava treba da bude omogućeno u roku od pet (5) dana od podnošenja zahteva.
3. Inspekcija se može obaviti u prostorijama institucije ili elektronskim putem kada je to u interesu stranke; U tom slučaju, uprava je dužna da obezbedi tehnička sredstva za online uvid u dokumente.
4. Uprava koja vodi postupak dužna je da stranci pruži informacije o statusu i napretku postupka ili o konkretnim proceduralnim radnjama koje je preduzela. Informacije treba da budu jasne, potpune i razumljive, obezbeđene bez odlaganja – to jest, što je brže moguće u svetlu konkretnih traženih informacija – i na bilo koji odgovarajući način.
5. Pravo se ostvaruje besplatno. Naknada se može naplaćivati samo za fizičku reprodukciju dokumenata, što znači kopije, i može pokriti samo troškove fotokopiranja.
6. Kada se interakcija odvija putem portala, trebalo bi da bude moguće ostvariti ovo pravo elektronskim putem putem portala, a takođe i direktno sa relevantnim telom, bilo elektronskim ili fizičkim.

Pravni osnov: ZOUP, član 92.

6.2.5. Pitanje 5: Pravo na dostavljanje mišljenja, objašnjenja ili dokaza

Uvod: Bez obzira na upotrebu elektronske komunikacije ili jedinstvene kontaktne tačke, elektronske ili fizičke, stranci treba garantovati pravo da podnese objašnjenja, mišljenja i dokumente tokom čitavog postupka. Ovo pravo je suštinski instrument koji omogućava stranci da utiče na ishod upravnog postupka intervenisanjem sa svojim mišljenjima i pojašnjenjima, čime obavezuje organ koji vodi postupak istinski da ih razmotri i proceni pojedinačno. To uključuje pravo na iznošenje stavova i objašnjenja u vezi sa činjeničnom situacijom, činjenicama i okolnostima slučaja i pravnim pitanjima; da dostavi relevantne dokaze; i da daju predloge tokom čitavog postupka.

Principi: Opšti principi ocenjivanja

1. U svakom postupku usluge i bez obzira na kanal komunikacije, uprava treba da garantuje da stranka može efikasno da ostvari ovo pravo.
2. Trebalo bi da bude moguće ostvariti ovo pravo na isti način i istim sredstvima kao i prvobitnim zahtevom.

Pravna osnova: ZOUP, član 94.

6.2.6. Pitanje 6: Pravo na saslušanje

Uvod: Pre donošenja **nepovoljne** konačne odluke, kao što je odbijanje zahteva/prijave – to jest, nakon završetka administrativne kontrole i pre finalizacije odluke – uprava je dužna da obavesti stranku o nalazima kontrole, mogućem ishodu postupka i pravu stranke da bude saslušana u vezi sa tim nalazima i očekivanim ishodom. Stranka ima pravo da se izrazi u pisanoj formi, usmeno, ili na javnoj raspravi gde je to moguće. To uključuje pravo na podnošenje objašnjenja, komentara i / ili dodatnih dokaza koji ih podržavaju. Pravo na saslušanje je suštinski element „učesća“ u upravnom postupku. Poboljšava kvalitet donošenja odluka, izbegava administrativne greške, a samim tim povećava verovatnoću da će konačna odluka biti prihvaćena. Ovo pravo može biti izgubljeno ako se komunikacija odvija preko pojedinačnih kontaktnih tačaka ili elektronski.

Principi: Opšti principi ocenjivanja

1. Pravo na saslušanje treba da bude zagarantovano pre nego što se donese bilo kakva **nepovoljna** konačna odluka, uključujući sve slučajeve u kojima će konačna odluka biti nepovoljna, kao što je odbijanje ili nepotpuno prihvatanje zahteva stranke, što znači delimično odbijanje. Posebni slučajevi u kojima ovo pravo nije zagarantovano izričito su predviđeni članom 96. ZOUP-a.
2. Pravo na saslušanje treba da bude zagarantovano u svakom postupku / usluzi bez obzira na korišćenje elektronske komunikacije ili jedinstvenih kontaktnih tačaka, elektronskih ili fizičkih. Ograničenja su dozvoljena samo kada je to opravdano preovlađujućim javnim interesom i samo u okviru izuzetaka navedenih u članu 96.³ (1.1)–(1.4) ZOUP-a, koji se tumače striktno.

³ Član 96.

Izuzeci od prava na saslušanje

1. odluka se može doneti bez davanja stranci prava na saslušanje, samo kada je:
 - 1.1. očigledno da će odluka biti u korist stranke ili će predstavljati potpunu potvrdu njenog zahteva J;
 - 1.2 donošenje konačne odluke hitno radi zaštite javnog interesa, koji može biti oštećen bilo kakvim odlaganjem;
 - 1.3 stranka već u potpunosti izrazila, tokom postupka, svoje mišljenje o rezultatu administrativne kontrole i očekivanom rezultatu postupka; ili
 - 1.4. saslušanje stranke izričito isključeno zakonom.

3. Uprava treba da obavesti stranku o pravu da bude saslušana u pisanoj formi, uključujući i elektronskom komunikacijom, ili tokom sastanka.

4. Obaveštenje treba da bude potpuno i da sadrži sve elemente koji se zahtevaju prema članu 95(2), posebno: i) nalaze/rezultate administrativne kontrole; ii) mogući ishod postupka; i iii) detaljne informacije o tome kako se, uključujući i u kojem roku, pravo može ostvariti u skladu sa ZOUP-om. Rok treba da bude propisan zakonom ili, u njegovom odsustvu, treba da bude razuman rok koji određuje organ javne vlasti. Razumnost treba proceniti u odnosu na složenost stvari i vreme koje je stranki potrebno da se pripremi za saslušanje.

5. Stranka može izabrati da se izrazi pismeno ili usmeno. Samo tamo gde postoje brojne stranke može javno telo da izabere – ili zakonodavstvo može propisati – da sasluša stranke kroz zajedničku javnu raspravu.

Pravna osnova: ZOUP, članovi 95. (Pravo stranke da bude saslušana) i 96. (Izuzeci od prava da bude saslušana).

6.2.7. Pitanje 7: Obrazloženje odluke

Uvod: Odluka administracije, posebno odbijanje, treba da bude pravilno obrazložena. Obrazloženje treba da bude jasno i samo po sebi razumljivo, jer ima za cilj da omogući stranci da razume akt i razloge za odbijanje.

Principi: Opšti principi ocenjivanja

1. Izjava o razlozima za upravni akt, uključujući i odbijanje, obavezna je bez obzira na upotrebu elektronske komunikacije ili jedinstvene kontaktne tačke, elektronske ili fizičke. Izostavljanje razloga je dozvoljeno samo u slučajevima predviđenim članom 49. ZOUP-a.

2. Obrazloženje je obavezno i treba da bude potpuno, jasno, razumljivo i samo po sebi razumljivo.

3. Obrazloženje treba da bude potpuno i uključuje: i) prikaz zahteva stranke; ii) činjenično stanje na kojem se zasniva odluka; iii) osnove za donošenje odluke; iv) objašnjenje pravne osnove i njene primene u konkretnom slučaju; v) osnove koji su doveli do odbacivanja zahteva stranke; i vi) objašnjenje korišćenja diskrecionih ovlašćenja.

4. Naročito u elektronskoj komunikaciji, često postoji tendencija da se pruži kratko obrazloženje kao što su „dokument X nije dostavljen“ ili „uslovi / kriterijumi nisu ispunjeni“. Takvo obrazloženje je nedovoljno. Prema članu 48(2), nedovoljno, nejasno, kontradiktorno

ili nerazumljivo obrazloženje je ekvivalentno potpunom odsustvu obrazloženja i stoga se tretira kao da nedostaje.

Pravna osnova: ZOUP, član 48.

6.2.8. Pitanje 8: Informacije o pravnim lekovima

Uvod: Odluka uprave, posebno odbijanje, treba da sadrži potpune informacije o ostvarivanju pravnih lekova - informacije o pravnim lekovima ili pravnim smernicama - tako da podnosilac zahteva može da se žali.

Principi: Opšti principi ocenjivanja

1. Informacije o pravnim lijekovima su obavezne bez obzira na upotrebu elektronske komunikacije ili jedinstvene kontaktne tačke, elektronske ili fizičke.
2. Informacije su obavezne i treba da budu jasne, razumljive i da nema potrebe za objašnjenjima.
3. Informacije treba da budu potpune i uključuju: i) upravni organ kome se podnosi žalba ili nadležni sud; ii) pravni lijek na raspolaganju; iii) oblik žalbe; i iv) rok za žalbu i način izračunavanja. Treba imati u vidu da, prema članu 127(3) ZOUP-a, ako pravna uputstva nedostaju ili su nedovoljna, žalbeni rok se utrostručuje i postaje tri meseca.

Pravna osnova: ZOUP, član 126.

6.2.9. Pitanje 9: Način i način podnošenja žalbe

1. Takođe je preporučljivo da se žalbe, barem administrativne žalbe, mogu podneti putem interneta, tamo gde je usluga, ili barem zahtev za nju, pruža ili podnosi putem interneta. U tom slučaju, opcija podnošenja žalbe treba da bude jednostavna i direktno prepoznatljiva za svaku uslugu.
2. Kao što je gore navedeno, pored elektronskog podnošenja, trebalo bi da ostane mogućnost ulaganja žalbu tradicionalnim / fizičkim sredstvima.

Pravni osnov: ZOUP, član 47(1.4) i član 127(3).

PRILOZI

Prilog br. 1: Matrica rizika po posledicama (ozbiljnost i obim) i verovatnoća (verovatnoća neusaglašenosti/pojave rizika)

Posledice	Visok	Srednji rizik	Visok rizik	Visok rizik
	Srednji	Nizak rizik	Srednji rizik	Visok rizik
	Nizak	Veoma nizak rizik	Nizak rizik	Srednji rizik
	Zanemarljiv	Veoma nizak rizik	Veoma nizak rizik	Nizak rizik
		Nemoguće	Moguće	Veoma moguće
		Verovatnoća (pojave / neusaglašenosti)		

Izvor: OECD Principi najbolje prakse za regulatornu politiku, licenciranje i izdavanje dozvola
 Kako upravljati rizicima uz podršku rastu

-/-

Prilog br. 2: Test srazmernosti

1. Podobnost

Zahtev ili radnja su podobni ako mogu doprineti postizanju svrhe za koju se preduzimaju. Nije potrebno odabrati najprikladniju moguću meru. Da bi se ispoštovalo načelo srazmernosti, dovoljno je da mera predstavlja korak ka postizanju svrhe ili cilja zbog kojeg je usvojena. Izbor potpuno neprikladne mere je nezakonit.

2. Neophodnost

Princip nužnosti je takođe poznat kao princip najmanje restriktivnih sredstava. On zahteva da, među nekoliko sredstava pogodnih za postizanje cilja zakona, treba odabrati samo ona koja, u slučaju restriktivnih mera kao što su naredbe ili zabrane, uzrokuju najmanju štetu pojedincu i, u slučaju korisnih mera, uzrokuju najmanji gubitak zajednici.

Primena ovog principa zahteva da telo ima na raspolaganju nekoliko odgovarajućih sredstava za postizanje svrhe zakona. U odsustvu takvog izbora, ne postavlja se pitanje upotrebe najmanje restriktivnih sredstava.

3. Srazmernost u užem smislu

Načelo srazmernosti u užem smislu je takođe poznato kao princip prikladnosti mere ili zabrane viška. To zahteva fer ravnotežu između štete nanesene pojedincu i koristi za zajednicu proizvedene administrativnim aktom. Zabranjuje radnje čiji nedostaci za pojedinca premašuju njihove koristi za zajednicu.

Drugim rečima, princip prikladnosti zahteva od upravnog organa da ne vrši diskreciono pravo u skladu sa sopstvenim preferencijama. Telo je dužno da uspostavi razumnu ravnotežu između javnog interesa i interesa pojedinca i mora se uzdržati od usvajanja mere koja nameće značajan teret pojedincu.

Prilog br. 3: Kontrolna lista za procenu i redizajniranje regulatornog instrumenta

Kontrolno pitanje	Potreban standard	Rizik ako je standard odsutan
Pitanje 1 — Zakonitost usluge		
Da li je usluga predviđena u primarnom zakonodavstvu?	Svaka usluga treba da ima jasnu osnovu u zakonu koji donosi Skupština.	Usluga je nezakonita i ne bi trebalo da postoji.
Da li je usluga obezbeđena jasno i konkretno?	Zakon treba jasno definisati svaku intervenciju, ne ostavljajući prostora za proizvoljnu podelu od strane administracije.	Proizvoljno stvaranje usluga i mešanje u ekonomske ili privatne slobode.
Pitanje 2 — Nužnost/Potreba za uslugom		
Da li usluga štiti javni interes?	Ako usluga ne štiti javni interes, ona ne bi trebalo da postoji.	Neopravdana državna intervencija.
Da li javni interes spada u kategoriju da zakon dozvoljava da bude zaštićen kroz šemu dozvola?	Usluga treba da se odnosi na javno zdravlje, javnu bezbednost, životnu sredinu ili korišćenje prirodnih resursa.	Usluga koja je nezakonita u svrsi i funkciji.
Da li postoji stvaran i konkretan rizik za javni interes?	Trebalo bi da postoji rizik od značajne ozbiljnosti/ozbiljnosti i realne verovatnoće pojave.	Nepotrebno zadržavanje regulatorne službe.
Da li je procena rizika sprovedena na objektivnoj osnovi?	Treba analizirati obim uticaja, ozbiljnost posledica i vjerovatnoću nepoštovanja.	Intuitivno, a ne na dokazima zasnovano donošenje odluka.
Može li se javni interes zaštititi neregulatornim sredstvima?	Ako se rizik može rešiti putem samoregulacije, podizanja svesti ili tržišnih mehanizama, usluga nije neophodna.	Prekomerna regulacija i nepotrebno administrativno opterećenje.
Pitanje 3 — Prikladnost i proporcionalnost instrumenta		
Da li je potrebna prethodna intervencija (<i>ex-ante</i>)?	Prethodna intervencija treba koristiti samo tamo gde se rizikom mora upravljati pre nego što aktivnost počne.	Prekomerna upotreba prethodnih odobrenja.

Da li je izabran najmanje restriktivan način rešavanja rizika?	Treba koristiti najmanje nametljiv instrument dovoljan za zaštitu javnog interesa.	Nepotrebno opterećenje građana ili privrede.
Da li je oblik usluge proporcionalan nivou rizika?	Oblik izdavanja dozvola treba da bude proporcionalan ozbiljnosti rizika.	Preterano opterećujući instrument za nizak rizik.
Da li je napravljen pravi izbor između dozvole / dozvole, registracije i obaveštenja?	Dozvola/dozvola za srednji ili visoki rizik; registracija ili obaveštenje za nizak rizik.	Neprikladna regulatorna šema.
Pitanje 4 — Kriterijumi za izdavanje dozvola: Zakonitost		
Da li kriterijum potiče iz primarnog zakonodavstva?	Kriterijumi treba da imaju osnovu u primarnom zakonodavstvu.	Proizvoljan i nezakonit kriterijum.
Da li je kriterijum dalje razvijen u sekundarnom zakonodavstvu?	Kriterijumi bi trebali biti navedeni u sekundarnim aktima.	Normativna neizvesnost i nejednaka implementacija.
Da li su kriterijumi poželjno definisani vladinim propisom, a ne aktima nižeg normativnog nivoa?	Vladina regulativa je poželjna; Ostali akti treba da se koriste samo za visoko tehničke detalje.	Usitnjenost i nedostatak jasnoće u regulaciji.
Pitanje 5 — Kriterijumi za izdavanje dozvola: Proporcionalnost		
Da li je kriterijum pogodan za zaštitu javnog interesa?	Svaki kriterijum treba da bude direktno povezan sa sprečavanjem ili smanjenjem konkretnog rizika.	Formalni kriterijum bez istinske zaštitne funkcije.
Da li je kriterijum neophodan?	Ne bi trebalo da postoje kriterijumi koji su samo „lepi za imati“.	Povećani troškovi usaglašenosti.
Da li je izabran najmanje invazivan kriterijum među alternativama?	Kriterijum treba da postigne cilj sa najmanjim mogućim opterećenjem.	Nepotrebno opterećenje za građane ili privredu.
Da li je kriterijum povezan sa specifičnom logikom zaštite javnog interesa?	Svaki kriterijum treba da bude deo mehanizma za sprečavanje rizika.	Kriterijum odvojen od svrhe usluge.
Kada su javna dobra u pitanju, da li se poštuju principi očuvanja, pravilne upotrebe, srazmernosti i zabrane diskriminacije?	Kriterijumi treba da imaju za cilj optimalno i pošteno korišćenje javnog dobra.	Zloupotreba ili neadekvatna raspodela javnog dobra.

Da li se kriterijumi takmičenja koriste samo na transparentnoj i unapred određenoj osnovi?	Konkurencija treba da bude fer, transparentan, i predvidljiv.	Favorizovanje i proizvoljnost.
Pitanje 6 — Kriterijumi za izdavanje dozvola: Jasnoća		
Da li je kriterijum izražen jasno i precizno?	Kriterijumi treba da budu napisani jasno, koncizno i precizno.	Subjektivno tumačenje od strane administracije.
Da li je kriterijum zasnovan na objektivnim i merljivim pokazateljima?	Kriterijumi treba da budu merljivi, jednostavni i razumljivi.	Nedostatak jasnoće i nejednaka implementacija.
Pitanje 7 — Prateći ili dokazni dokumenti		
Da li obaveza pružanja dokumenta ili informacija proizilazi iz zakonodavstva?	Dokumenti treba da budu predviđeni zakonom ili sekundarnim zakonodavstvom, a ne izmišljeni od slučaja do slučaja.	Proizvoljni zahtevi za dokumentacijom.
Da li se poštuje princip da dokumenta ili podatke ne treba tražiti ako ih već drži administracija?	Postojeće dokumente treba nabaviti po službenoj dužnosti.	Nepotrebno administrativno opterećenje.
Da li dokument dokazuje određeni kriterijum ili pruža potrebne informacije?	Svaki dokument treba da bude direktno povezan sa verifikacijom stanja.	Traženje nepotrebnih dokumenata.
Može li se dokument zameniti ličnom izjavom?	Kad god je to moguće, dokumente drugih subjekata treba zameniti sopstvenim izjavama.	Procedura glomaznija nego što je potrebno.
Da li je dokument ili informacija definisana jasno i nedvosmisleno?	Dokument treba da bude jasno definisan u obliku i sadržaju i povezan sa relevantnim stanjem.	Nedostatak jasnoće i subjektivnosti.
Pitanje 8 — Validnost ili periodičnost		
Da li je rok važenja ili periodičnost određen zakonito?	Period treba da bude jasno propisan u primarnom ili sekundarnom zakonodavstvu, poželjno u primarnom zakonodavstvu.	Pravna nesigurnost i različita praksa.

Po pravilu, da li odobrenje važi na neograničen period?	Odobrenje treba da bude neograničeno, osim ako je opravdan drugačiji aranžman.	Nepotrebne ponovne prijave i administrativno opterećenje.
Gde je valjanost ograničena, da li je period sve dok kontinuirano poštovanje uslova dozvoljava?	Period treba da traje sve dok postoji razumna osnova za verovanje da su uslovi i dalje ispunjeni.	Nepotrebna proceduralna frekvencija.
Za dozvole koje pokrivaju jednokratnu radnju, da li je period dovoljan za normalan završetak aktivnosti?	Period treba da subjektu pruži razumno vreme za obavljanje aktivnosti.	Nefunkcionalna procedura.
Da li je učestalost izveštavanja što je moguće niža?	Periodična obaveza treba nametnuti u najmanje opterećujućem mogućem intervalu.	Ponovljeni administrativni troškovi.
Pitanje 9 — Međusobno povezana administrativna uslovljenost		
Da li je uslovljenost prirodno povezana sa logikom usluge?	Uslovljenost bi trebalo da bude dozvoljena samo tamo gde ima direktnu i prirodnu vezu sa samom uslugom.	Proizvoljna i kaznena uslovljenost.
Da li je usluga uslovljena plaćanjem novčanih kazni ili drugih nepovezanih obaveza?	Takve uslove treba eliminisati.	Neopravdano ometanje prava na primanje usluge.
Da li je potrebno ispunjenje druge nepovezane obaveze da bi se dobila usluga?	Nepovezane obaveze ne treba koristiti kao preduslov.	Veštačko povećanje administrativnog opterećenja.

Prilog br. 4: Kontrolna lista za postupke reinženjeringa administrativne usluge (grupisani po pitanjima)

Kontrolno pitanje	Potreban standard	Rizik ako je standard odsutan
Pitanje 1 — Upravni postupak uopšte		
Da li je postupak jasno regulisan u zakonodavstvu?	Postupak treba da bude jasan i strukturisan.	Pravna nesigurnost.

Da li je procedura jednostavna i neformalna?	Postupak treba da bude brz i jednostavan za upotrebu.	Administrativno opterećenje.
Da li je nadležna institucija jasno identifikovana?	Nadležna institucija treba da bude jasno označena.	Sukob nadležnosti.
Da li je postupak dizajniran za efikasnost?	Što je moguće manje proceduralnih koraka.	Spora procedura.
Da li je testirana proporcionalnost svakog proceduralnog koraka?	Koraci treba da budu srazmerni.	Preterana procedura.
Da li su uzete u obzir različite potrebe i okolnosti različitih grupa podnosilaca zahteva, uključujući muškarce, žene i ranjive grupe?	Postupak treba da bude prikladan i jednak za sve korisnike.	Nedostatak pristupa.
Pitanje 2 — Informacije za građane/privredu		
Da li su informacije o postupku potpune i jasne?	Razumljive informacije.	Neispravni zahtevi.
Da li informacije uključuju uslove i kriterijume?	Uslovi bi trebali biti objavljeni.	Pravna nesigurnost.
Da li informacije uključuju listu dokumenata?	Dokumenti bi treba da budu jasni.	Nepotpuna dokumentacija.
Da li informacije identifikuju institucije koje su uključene u donošenje odluka?	Institucionalna transparentnost.	Zbunjenost.
Da li informacije uključuju rokove za donošenje odluka?	Jasna vremenska ograničenja.	Kašnjenja.
Da li informacije uključuju pravne lekove?	Informacije o žalbama.	Gubitak prava.
Da li su informacije objavljene na mreži?	Elektronska transparentnost.	Nedostatak pristupa.
Da li su informacije dostupne svim korisničkim grupama?	Jednaki pristup informacijama.	Nedostatak pristupa.

Da li postoji služba za pomoć ili pomoć za podnosiocima zahteva?	Aktivna pomoć uprave.	Nejasna procedura.
Pitanje 3 — Podnošenje zahteva		
Da li se zahtev može podneti elektronskim putem?	Online podnošenje.	Zastarela procedura.
Može li se zahtev podneti i fizički?	Alternativni kanali.	Isključenje građana.
Da li su prihvaćeni neformalni zahtevi koji identifikuju podnosioca zahteva i zahtev?	Proceduralna neformalnost.	Formalistička odbijanja.
Može li se zahtev podneti ako je nepotpun?	Uprava zahteva potpunost.	Neopravdano odbijanje.
Da li elektronski sistem blokira podnošenje nepotpunih zahteva?	Sistem ne bi trebalo da blokira podnošenje zahteva.	Tehnička barijera.
Pitanje 3 — Jedinstvene kontaktne tačke		
Da li se promoviše upotreba jedinstvenih kontaktnih tačaka kontakta, fizičkih i elektronskih?	Korišćenje jedinstvenih kontaktnih tačaka treba promovisati kao glavno sredstvo pružanja usluga.	Fragmentirana isporuka usluga i poteškoće za korisnike.
Da li je dozvoljena kombinacija fizičkih i elektronskih kontaktnih tačaka?	Kombinovanje fizičkih i elektronskih kanala treba da bude moguće i podsticano.	Ograničen pristup i isključivanje određenih korisničkih grupa.
Da li je dozvoljena kombinacija opštih i određenih kontaktnih tačaka za institucije?	Trebalo bi da bude moguće kombinovati opšte tačke sa specijalizovanim tačkama zasnovanim na institucijama.	Nedostatak fleksibilnosti i efikasnosti u pružanju usluga.
Da li je pravo građana/preduzeća da se obrati nadležnoj upravi direktno očuvano?	Jedinstvene tačke kontakta su opcione i ne bi trebalo da isključuju direktnu komunikaciju sa administracijom.	Ometanje prava direktnog pristupa i prinudne zavisnosti od jednog kanala.
Pitanje 4 — Princip „Samo jednom“ (OOP)		

Da li se traže dokumenti koje administracija već poseduje?	Duplikati dokumenata se ne traže.	Administrativno opterećenje.
Da li se koriste postojeće elektronske evidencije?	Korišćenje baza podataka.	Nepotrebni dokumenti.
Da li se podaci razmenjuju između institucija?	Interoperabilnost.	Dugotrajna procedura.
Pitanje 5 — Ovlašćeno službeno lice i nadležnosti (organizacija donošenja odluka)		
Da li je imenovan službenik odgovoran za postupak?	Jasna odgovornost.	Proceduralna konfuzija.
Da li je isti zvaničnik odgovoran i za pregled i za odluku?	Puno delegiranje	Spora procedura.
Da li se kolegijalno donošenje odluka koristi samo tamo gde je to potrebno?	Izuzetak od pravila	Rizik od korupcije
Da li je međuinstitucionalno donošenje odluka ograničeno?	Izuzetak	Komplikovana procedura.
Pitanje 6 — Vremenski rokovi za postupke pružanja usluga		
Da li je rok propisan zakonom?	Rok treba da bude unapred određen zakonom ili sekundarnim zakonodavstvom.	Pravna nesigurnost i neujednačena primena.
Da li rok odražava stvarno vreme potrebno za rukovanje tipičnim slučajem?	Rok treba da se zasniva na stvarnom prosečnom vremenu obrade u skladu sa složenošću.	Nerealni vremenski rokovi koji uzrokuju kašnjenja ili žurno donošenje odluka.
Da li uprava odlučuje u roku i što je brže moguće?	Uprava treba da odluči u roku i u najkraćem mogućem roku.	Indirektni finansijski troškovi i gubici za građane / privredu.
Da li su kraći rokovi omogućeni kada usluga utiče na osetljive grupe?	Vremenski rokovi treba da izbegnu kašnjenja koja mogu povećati osetljivost.	Nesrazmerne posledice za određene grupe korisnika.
Pitanje 7 — Prećutno odobrenje		

Kontrolno pitanje	Potreban standard	Rizik ako je odsutan
Da li se prećutno odobrenje primenjuje kao opšte pravilo?	Prećutno odobrenje treba da se odnosi na svaku proceduru usluge u okviru ZOUP-a.	Administrativno kašnjenje i neizvesnost za podnosioca prijave.
Da li elektronski sistemi omogućavaju primenu prećutnog odobrenja?	Sistemi treba da omoguće automatsko izdavanje akta / potvrde u slučaju ćutanja uprave.	Praktični neuspeh principa i zavisnost od volje administracije.
Da li su izuzeci od prećutnog odobrenja opravdani preovlađujućim javnim interesom?	Izuzeci su dozvoljeni samo iz ubedljivih razloga kao što su bezbednost ili javno zdravlje.	Prekomerna upotreba izuzetaka i ograničavanje prava.
Da li su izuzeci predviđeni u primarnom zakonodavstvu?	Izuzeci treba izričito definisati u primarnom zakonodavstvu i tumačiti usko.	Proizvoljni izuzeci i pravna nesigurnost.
U odsustvu zakonskog izuzetka, da li se prećutno odobrenje primenjuje automatski?	Ako zakon to izričito ne isključuje, primenjuje se opšte pravilo prećutnog odobravanja.	Pogrešno tumačenje zakona i neopravdano odbijanje zahteva.
Tamo gde se prećutno odobrenje primenjuje automatski, da li su obezbeđeni mehanizmi za informisanje stranaka?	Uprava treba da obavesti osobe koje nisu jednako u mogućnosti da prate proceduru.	Neuspeh u ostvarivanju prava stranaka.
Pitanje 8 — Naknada za upravni postupak		
Da li je naknada predviđena u primarnom zakonodavstvu?	Naknada treba da ima jasnu osnovu u primarnom zakonodavstvu i odredbu o delegiranju na podzakonski akt.	Proizvoljna i nezakonita naknada.

Da li naknada pokriva samo administrativne troškove?	Naknada treba da pokrije samo prosečne troškove postupka.	Skrivena fiskalna naknada i nepotrebno opterećenje.
Da li je analizirana potreba za naknadom i prosečnim troškovima?	Treba proceniti da li je naknada neophodna i koliki je stvarni trošak.	Nesrazmerne naknade nametnute bez ekonomske osnove.
Da li je analiziran profil korisnika usluga, sa posebnim osvrtom na grupe koje mogu imati ograničeniji pristup finansijskim sredstvima?	Naknada treba da se procenjuje u odnosu na finansijska sredstva korisnika.	Naknade koje mogu imati nejednak uticaj na različite grupe korisnika.

Prilog br. 5: Kontrolna lista za ublažavanje rizika od digitalizacije kroz usklađivanje postupaka administrativnih službi sa ZOUP-om (Procesni standardi za zaštitu stranke)

Kontrolno pitanje	Potreban standard	Rizik ako je standard odsutan
Pitanje 1 — Podnošenje zahteva		
Može li se zahtev podneti i elektronskim putem?	Elektronsko podnošenje treba da bude moguće kad god je to tehnički izvodljivo.	Postupak postaje skuplji i manje efikasan za građane i privredu.
Da li je podnošenje moguće i tradicionalnim sredstvima, kao što su lično, poštom ili usmeno?	Elektronska komunikacija ne bi trebalo da bude jedino obavezno sredstvo.	Pristup administraciji je ograničen za određene kategorije građana.

Da li se uobičajene i pristupačne tehnologije koriste za elektronsko podnošenje?	Elektronski sistemi treba da koriste široko korišćene tehnologije.	Stvaraju se tehnološke barijere za pristup uslugama.
---	--	--

Pitanje 2 — Sadržaj zahteva

Da li je zahtev prihvaćen ako identifikuje samo podnosioca zahteva i njegov predmet?	Zahtev treba smatrati validnim ako je dovoljno jasan.	Preterani formalizam i neopravdana odbijanja.
---	---	---

Da li se obrasci koriste samo kao alati za podršku, a ne kao apsolutni uslov?	Obrasci treba da pomognu podnosiocima zahteva, a ne da ih ometaju.	Zahtevi se odbijaju iz formalnih razloga.
--	--	---

Da li elektronski oblici dozvoljavaju dodavanje narativnih objašnjenja?	Podnosilac zahteva treba da bude u mogućnosti da doda dodatna objašnjenja.	Zahtev se ne može u potpunosti razumeti.
--	--	--

Pitanje 3 — Nepotpun zahtev

Da li se podnosiocu zahteva pruža prilika da dopuni ili razjasni zahtev?	Administracija treba da zatraži kompletiranje zahteva pre nego što ga odbije.	Prerano odbijanje zahteva.
---	---	----------------------------

Da li su nedostaci i način korekcije jasno saopšteni?	Administracija treba da identifikuje nedostatke i pruži smernice.	Proceduralna neizvesnost za podnosioca zahteva.
--	---	---

Da li elektronski sistemi dozvoljavaju podnošenje nepotpunih zahteva?	Podnošenje ne bi trebalo da bude blokirano automatizovanim sistemima.	Tehnička prepreka za ostvarivanje prava na podnošenje zahteva.
--	---	--

Pitanje 4 — Pravo na uvid u predmet

Može li stranka imati uvid svoj predmet?	Stranka treba da ima pristup predmetima i dokumentima.	Nedostatak proceduralne transparentnosti.
Može li stranka dobiti kopije dokumenata?	Uprava treba da dostavi kopije na zahtev.	Ograničenje zaštite prava stranke.
Može li stranka dobiti informacije o statusu postupka?	Uprava treba da pruži informacije o toku postupka.	Neizvesnost i nedostatak jasnoće za podnosioca zahteva.
Pitanje 5 — Podnošenje mišljenja i dokaza		
Može li stranka dostaviti mišljenja i objašnjenja tokom postupka?	Stranka treba da ima mogućnost dostavljanja stavova i dokaza.	Jednostrano donošenje odluka.
Da li se u toku postupka mogu dostaviti dodatna dokumenta?	Sistem treba da omogući dostavljanje dokaza tokom čitavog postupka.	Postupak postaje formalni, a ne suštinski.
Pitanje 6 — Pravo na saslušanje		
Da li je stranka obavestena pre nego što se donese nepovoljna odluka?	Uprava treba da obavesti stranku o nalazima i mogućem ishodu.	Donošenje odluka bez učešća stranke.
Da li se stranci daje prilika da podnese komentare i dokaze?	Stranka treba da bude u stanju da izrazi svoje stavove pre odluke.	Rizik od pogrešne odluke.
Pitanje 7 — Izjava o razlozima		
Da li je odluka obrazložena?	Svaki upravni akt treba da sadrži razloge.	Nejasna i sporna odluka.
Da li obrazloženje uključuje činjenice i pravnu osnovu?	Obrazloženje treba da sadrži činjenice, pravnu osnovu i analizu.	Formalno ili nedovoljno obrazloženje.
Pitanje 8 — Informacije o pravnim lekovima		

Da li odluka sadrži pravne smernice?	Odluka treba da pruži informacije o pravnim lekovima.	Stranka nije u stanju da zaštiti svoja prava.
---	---	---

Da li uključuje nadležni organ i rok za žalbu?	Informacije treba da budu potpune i jasne.	Pravna nesigurnost.
---	--	---------------------

Pitanje 9 — Podnošenje žalbe

Može li se žalba podneti putem interneta?	Tamo gde se usluga pruža putem interneta, treba dozvoliti i <i>onlajn</i> žalbu.	Težak i nekoherentan žalbeni proces.
--	--	--------------------------------------

Da li su dostupni i tradicionalni oblici podnošenja žalbe?	Tradicionalni oblici takođe treba da ostanu dostupni.	Ograničen pristup upravnom pravosuđu.
---	---	---------------------------------------