

**ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА**

**ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ  
ЗА ПРИМЕНИ ПРИЈАВИ ОД УКАЖУВАЧИ  
ЗА 2016 ГОДИНА**

**Ноември 2017 година**

## **СОДРЖИНА**

ВОВЕД.....	3 стр.
I. МЕЃУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ И ЗАСИЛЕНА ТЕНДЕНЦИЈА НА ГЛОБАЛНО НИВО.....	4 стр.
II. ЗАКОН ЗА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИТЕ.....	4 стр.
III. ПОДЗАКОНСКИ АКТИ ВО ФУНКЦИЈА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ЗАКОНОТ ЗА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИТЕ.....	8 стр.
IV. ПОСТАПУВАЊЕ НА ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА СОГЛАСНО ЗАКОНОТ ЗА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИТЕ И ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ ВО 2016 ГОДИНА.....	9 стр.
V. АКТИВНОСТИ ЗА ЈАКНЕЊЕ НА СВЕСТ ВО ВРСКА СО ПРАКТИЧНАТА ПРИМЕНА НА ЗАКОНОТ ЗА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИТЕ И ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ.....	11 стр.
ЗАКЛУЧОЦИ.....	12 стр.

## **ВОВЕД**

Постапувајќи согласно членот 15 став 2 од Законот за заштита на укажувачи („Службен весник на Република Македонија“ број 196/2015), Државната комисија за спречување на корупцијата го доставува овој Годишен извештај за примени пријави од укажувачикој го опфаќа периодот од отпочнување на практичната примена на Законот од 18.03.2016 година заклучно со 31.12.2016 година.

Улогата, функцијата и значењето на воведувањето на системот на пријавување од страна на укажувачот и неговата заштита, од аспект на спречувањето на корупцијата како општествено штетна појава е од особено значење.

Со воведување на системска заштита на лицата кои пријавуваат сомневање за корупцијата или друго незаконито и недозволиво постапување – укажувачи (whistleblowers), сејакне институционалната борба против корупцијата. Со овој Закон се воведува системот на заштита за да го поттикне и охрабри пријавувањето, односно воспоставување систем за пријавување на корупција со можност секој поединец или институција во јавниот и приватниот сектор да пријави сомнеж или случај на корупција, кое се овозможува со внатрешни и надворешни механизми на пријавување, согласно меѓународните препораки.

Нов момент во борбата против корупцијата во нашата земја беше донесувањето на Законот за заштита на укажувачите во 2015 година. Станува збор за нов модерен инструмент во борбата против корупцијата. Ова законско решение се базирана претпоставката дека укажувачите играат многу значајна улога во откривањето на корупцијата, злоупотребите, измамите и другите кривични дела кои ги загрозуваат здравјето на луѓето и безбедноста, човековите права и владеењето на правото.

Основна цел на овој закон е воведување на системска заштита на лицата кои заради заштита на јавниот интерес пријавиле и на тој начин алармирале дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши кривично дело против службената должност или друго незаконито и недозволиво постапување. Воедно, целта на применување на овој Закон е и постигнување на поефикасна борба против корупцијата и заштита на лицата кои се спремни во општ интерес да помогнат во борбата против корупцијата.

## **I. МЕЃУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ И ЗАСИЛЕНА ТЕНДЕНЦИЈА НА ГЛОБАЛНО НИВО**

Имајќи ја предвид определбата на Република Македонија за усогласеност на домашното право со меѓународното законодавство, основот за усвојување на овој Закон произлегува и од следните документи и тоа: Конвенцијата на Обединетите Нации за борба против корупцијата, Цивилната конвенција за спречување корупција и Казнената конвенција за корупција на Советот на Европа, Нацпрезолуција од 2009 година за заштита на лица кои пријавуваат нерегуларности на Парламентарното собрание на Советот на Европа. Имено, во членот 33 од Конвенцијата на ООН за борба против корупцијата (UNCAC) се истакнува дека: „Секоја Држава Страна предвидува инкорпорирање во нејзиниот внатрешен правен систем соодветни мерки со кои ќе се обезбеди заштита против секое неоправдано постапување со лице кое ги информирало надлежните органи, со најдобра намера и врз основа на разумни сомневања, за секој факт што се однесува на делата утврдени во согласност со оваа Конвенција“. Според член 132 од оваа Конвенција: „Секоја Држава Страна презема соодветни мерки за да обезбеди надлежните органи за превенција на корупцијата споменати во оваа Конвенција да и бидат познати и достапни на јавноста, за да сите сомнителни активности кои можат да се сметаат како конститутивен дел на дело утврдено во согласност со оваа Конвенција можат да им бидат сигнализирани, вклучувајќи ги и анонимните“. Цивилната конвенција за спречување корупција, на Советот на Европа во членот 9 утврдува дека: „Секоја страна усвојува во своето национално законодавство соодветна заштита од неосновано санкционирање за вработените кои имаат разумна основаност да се сомневаат во корупција и кои во духот на добрата волја ги известуваат за својата загриженост лицата или властите кои се одговорни“. Република Македонија го има ратификувано Конвенцијата на ООН за борба против корупцијата, Цивилната конвенција за спречување корупција и Казнената конвенција за корупција на Советот на Европа и истите се дел од македонското законодавство. ГРЕКО(Групата на држави против корупцијата), во рамките на Советот на Европа смета дека законите кои ги поттикнуваат односно ги охрабруваат луѓето да пријавуваат корупција е важно средство во борбата против корупцијата, кои создаваат култура на воздржување од корупција и други незаконити дејствија.

## **II. ЗАКОНОТ ЗА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИТЕ**

Законот за заштита на укажувачи(„Службен весник на Република Македонија“ број196/2015) со кој се уредуваат заштитеното пријавување во јавниот и

приватниот сектор, правата на укажувачите, како и постапувањето и должностите на институциите, односно правните лица во врска со заштитеното пријавување и обезбедувањето заштита на укажувачите е донесен на 9.11.2015 година од Собранието на Република Македонија, а неговата примена започна 18.03.2016 година.

Заштитеното пријавување во смисла на Законот за заштита на укажувачите се дефинира како пријавување со кое, во согласност со овој закон, се пренесува разумно сомневање или сознание дека е извршено, дека се извршува или дека е веројатно дека ќе се изврши казниво или друго незаконито или недозволиво постапување, со кое се повредува или се загрозува јавниот интерес.

Со Законот се заштитува јавниот интерес, што се дефинира како заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот на Република Македонија, спречување на ризиците за здравјето, одбраната и безбедноста, заштита на животната средина и на природата, заштита на сопственоста и на слободата на пазарот и претприемништвото, владеење на правото и спречување на криминалот и корупцијата.

Во Законот јасно се дефинирани категориите на лица кои можат да се јават во својство на укажувачи и тоа се: "- лицекое име засновано работен однос на неопределено или определено време во институцијата, односно правното лице за каде пријавува; кандидат за вработување, кандидат за волонтер или практикант во институцијата, односно правното лице за каде пријавува; -лице кое е или било волонтер или практикант во институцијата, односно правното лице за каде пријавува; - лице кое врз која било основа е ангажирано или било ангажирано за извршување работа од институцијата, односно правното лице за каде пријавува; - лице кое врз која било основа е во деловен однос или било во деловен однос или во друг однос на соработка со институцијата, односно правното лице за каде пријавува; - лице кое користи или користело услуги во институцијата, односно правното лице во јавниот и приватниот сектор за каде пријавува.

Законот за заштита на укажувачите разликува заштитено внатрешно пријавување, заштитено надворешно пријавување или заштитено јавно пријавување.

Согласно Законот, заштитено внатрешно пријавувањеукажувачот врши во институцијата, односно правното лице, за каде има сомневање или сознание дека е извршено, се врши или ќе се изврши казниво дело, или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес. Понатаму, Законот ја пропишува постапката на заштитеното внатрешно

пријавување кое се врши усно на записник или во писмена форма до лицето овластено од раководното лице во институцијата, односно правното лице за каде пријавува. Во Законот е дадена можност, во институцијата, односно правното лице, каде што нема овластено лице за прием на пријави од укажувачи, заштитеното внатрешно пријавување се врши до раководното лице на институцијата, односно правното лице.

“Овластеното лице за прием на пријави од укажувачи, односно раководното лице во институцијата, односно правното лице, е должно: - да постапува по пријавувањето со почитување на процедурите утврдени со актот за внатрешно пријавување; - да ги заштитат личните податоци на укажувачот, односно податоците кои можат да го откријат идентитетот на укажувачот кој бара да биде анонимен или пријавува доверливо, согласно со прописите за заштита на личните податоци; - да го информира укажувачот кој е познат за преземените мерки во врска со пријавата без одлагање, а најдоцна во рок од 15 дена од денот на приемот на пријавата.”

Заштитено надворешно пријавување укажувачот може да врши и со пријавување до Министерството за внатрешни работи, Јавното обвинителство на Република Македонија, Државната комисија за спречување на корупцијата, Народниот правобранител на Република Македонија или други надлежни институции, односно правни лица, доколку: - пријавувањето е непосредно или посредно насочено против раководното лице во институцијата, односно правното лице каде пријавува или - укажувачот во врска со пријавувањето не добие информација за преземени мерки во рокот или - не се преземени мерки или укажувачот не е задоволен од постапувањето или се сомнева дека нема да се преземат мерки или дека пријавувањето ќе предизвика штетни последници по него или по негово близко лице. Заштитено надворешно пријавување укажувачот врши усно на записник или писмено до овластено лице, односно раководно лице во институцијата односно правното лице каде пријавува. Органите, институциите односно правните лица кои се наброени како институции каде се врши заштитено надворешно пријавување, до кои укажувачот извршил заштитено надворешно пријавување се должни во рамките на своите надлежности да постапат по пријавата, да ги заштитат личните податоци на укажувачот, односно податоците кои можат да го откријат идентитетот на укажувачот кој бара да биде анонимен или пријавува доверливо, согласно со прописите за заштита на личните податоци, а за преземените мерки да го информираат укажувачот без одлагање, а најдоцна во рок од 15 дена од денот на приемот на пријавата.

Заштитено јавно пријавување укажувачот може да врши со правење јавно достапни информации во врска со сознание дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши казниво дело со кое се повредува или загрозува животот на укажувачот и нему блиско лице, здравјето на луѓето, безбедноста, животната средина, штети од големи размери, односно ако постои непосредна опасност од уништување на докази. Укажувач кој врши заштитено јавно пријавување согласно со овој закон со правење јавно достапни информации е должен да ја почитува презумцијата на невиност на пријавениот, правото на заштита на личните податоци на пријавениот, како и да не го загрозува водењето на судската постапка.

Согласно Законот заштитеното пријавување се врши со добра намера и вистинитоста на пријавувањето и на укажувачот му се обезбедува заштита согласно закон и му се гарантира анонимност и доверливост до степен и до момент да кои тој тоа го бара. На укажувачот и на нему блиско лице им се обезбедува заштита од било каков вид на повреда на право или штетно дејствие или опасност од настапување на штетни дејствија заради извршеното заштитено внатрешно и надворешно пријавување или заштитено јавно пријавување.

Заштитата на укажувачот се обезбедува од страна на институцијата, односно правното лице каде го извршил пријавување со преземање дејствие да се спречи повреда на правата од работен однос или на кое било право и воздржување од дејствија со кои се повредува или загрозува било кое право на укажувачот заради извршеното пријавување.

Доколку не е обезбедена заштитата, укажувачот за ова пријавува во Државната комисија за спречување на корупцијата, Народниот правоборник на Република Македонија, Инспекцискиот совет, Министерството за внатрешни работи и до Јавното обвинителство на Република Македонија, кои по пријавата без одлагање постапуваат согласно со своите надлежности. Правото на анонимност на укажувачот може да се ограничи со судска одлука за која без одлагање се известува укажувачот.

Гарантираната заштита на укажувачите за пријавување се смета како исклучително позитивна придобивка во секое демократско општество што се стреми кон владеење на правото. Укажувачот има право на судска заштита пред надлежен суд согласно со закон. Укажувачот може пред надлежен суд со тужба да побара: утврдување дека е преземено штетно дејствие или е повредено право заради укажување; забрана на вршење на штетно дејствие или повреда на право и повторување на штетно дејствие или повреда на право; поништување на акт со кое е извршено штетното дејствие или повреда на право; отстранување на последиците

од штетно дејствие или повреда на право; надомест на материјална и нематеријална штета. Постапката по тужбата е итна. Во постапката за судска заштита во врска со пријавувањето дозволена е ревизија.

Укажувачот има право на надомест на штета што може да ја претрпи тој или нему блиско лице поради заштитено пријавување. Барањето за надомест на штета се остварува со поднесување на тужба до надлежниот суд.

Примената на Законот за заштита на укажувачите и особено ефектите од неговата примена се од интерес за јавноста, па оттаму законодавецот предвидел извештајност за надлежните институции и тоа: овластените, односно раководните лица на институциите, односно правните лица во јавниот сектор до кои се пријавува, се должни до Државната комисија за спречување на корупцијата да доставуваат полугодишни извештаи за примени пријави од укажувачи. Државната комисија за спречување на корупцијата и Министерството за правда се должни до Собранието на Република Македонија да достават посебни Годишни извештаи за примени пријави од укажувачи.

Оценка на меѓународната експертска јавност, а особено на мислењето на Венецијанската комисија на Советот на Европа е дека Законот ги задоволува високите стандарди на норматива која го уредува прашањето на заштитата на укажувачите, но останува фактот дека неговата примена е на незадоволително ниво. Во тек е подготовкa на измени и дополнувања на Законот за заштита на укажувачите согласно препораките на Венецијанската комисија при што се очекува зајакнување на механизмите на надзор со определување на институција што ќе биде надлежна за спроведување на надзорот.

### **III. ПОДЗАКОНСКИ АКТИ ВО ФУНКЦИЈА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ЗАКОНОТ ЗА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИТЕ**

Со цел успешна имплементација на Законот за заштита на укажувачите, во март 2016 година министерот за правда ги донесе подзаконските акти кои произлегуваат од Законот за заштита на укажувачи и тоа :

-Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор,

-Правилник за заштитено надворешно пријавување и

-Правилник за насоки за донесување на внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правното лице во приватниот сектор.

Правилниците што произлегуваат од Законот го уредуваат начинот на постапување во врска со заштитеното внатрешно и надворешно постапување во

јавниот и приватниот сектор, односно ги уредуваат прашањата на постапување на овластеното лице по приемот на поднесени пријави од укажувачи.

Овие подзаконски акти имаат за цел да обезбедат конзистентност во постапувањето на ниво на јавните институции и правни лица од приватниот сектор, што од своја страна ги охрабрува укажувачите во намерата за пријавување.

Имено, двата правилници, тој што се однесува на внатрешното и другиот што се однесува на надворешното пријавување, во детали ги разработуваат обврските, што согласно законот ги има раководното лице на институцијата, односно правното лице каде се врши пријавувањето.

Во двата правилници, може да се каже дека на идентичен начин, се разработени прашањата за критериумите за назначување на овластено лице во секоја институција, условите што треба да се обезбедат за овластеното лице, начинот на постапување со пријавите од укажувачите и кои се активности и мерки може согласно законот да ги преземе овластеното лице.

Заради воедначена примена на Законот за заштита на укажувачите, законодавецот за сферата на приватниот сектор предвидел донесување на Правилник за насоките за донесување на внатрешните акти за заштитеното внатрешно пријавување во правното лице во приватниот сектор. Со овој документ на правните лица во приватниот сектор им се пропишуваат насоките за донесување на внатрешните акти за заштитено внатрешно пријавување, при што се упатуваат и на подзаконските акти што се однесуваат на јавниот сектор.

Примената на Законот за заштита на укажувачи и на подзаконските акти коишто произлегуваат од него започна на 18.03.2016 година.

#### **IV.ПОСТАПУВАЊЕ НА ДРЖАВНАТА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈА СОГЛАСНО ЗАКОНОТ ЗА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИТЕ ВО 2016 ГОДИНА**

Постапувајќи согласно со надлежностите утврдени во Законот за заштита на укажувачи и со подзаконските акти коишто произлегуваат од него, Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) презеде активности во насока на имплементирање на системот на заштита на укажувачите во Државната комисија за спречување на корупцијата.

Во април 2016 година ДКСК назначи овластено лице за прием на пријави од укажувачи во Државната комисија за спречување на корупцијата. При

исполнувањето на оваа обврска, односно при назначувањето на овластеното лице ДКСК задолжително се раководеше од исполнување на условите што истото лице треба да ги исполнува во смисла на условите пропишани во Законот и Правилникот за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор. Освен тоа, ДКСК ги обезбеди и сите потребни услови (посебен компјутер, посебен деловодник и останати техничко-материјални услови) за да може овластеното лице да постапува согласно Законот во случај на прием на пријави од укажувачи во заштитено внатрешно и заштитено надворешно пријавување.

По започнување на примената на Законот и подзаконските акти што произлегуваат од него, институциите од јавниот и приватниот сектор, постапувајќи согласно членот 15 од Законот за заштита на укажувачите започнаа да доставуваат до ДКСК известувања за назначени овластени лица за прием на пријави од укажувачи.

Постапувајќи согласно со членот 2 став (5) од Правилникот за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор, во периодот од 18.03.-31.12.2016 година, од вкупно **40** институции од јавниот сектор до ДКСК бешедоставени Известување за тоа кое е овластеното лице за прием на пријави од укажувачи во секоја од овие институции. Истотака, известување за овластено лице за прием на пријави од укажувачи доставија и **24** правни лица од приватниот сектор, иако согласно Законот истите немаа законска обврска да ја известат Државната комисија за спречување на корупцијата.

Имајќи ја во предвид законската обврска за доставување полугодишни извештаи за примени пријави од укажувачи кој треба да содржи општи статистички податоци и податоци за оформени предмети по примени пријави, во текот на 2016 година беше доставен полугодишен извештај за периодот од 18.03 (почеток на примена на Законот) до 30.06.2016 година од **42** институции од јавниот сектор, додека за периодот 01.07-31.12.2016 година до ДКСК, полугодишен извештај за примени пријави од укажувачи доставиле вкупно **20** институции од јавниот сектор.

Анализата на доставените полугодишни извештаи во извештајниот период покажа дека мал број институции од јавен сектор постапиле по овој Закон, со тоа што назначиле овластено лице за прием на пријави од укажувачиво институцијата и обезбедиле техничко-материјални услови за постапување по пријави од укажувачи. Анализата на доставените полугодишни извештаи доставени од институциите од јавниот сектор во текот на месеците јули и август, односно јануари 2017 година покажаа дека истите беа доставени во табеларна форма без податоци, односно празни извештаи.

Од анализата на сите доставени полугодишни и годишни извештаи беше констатирано дека нема доставено пријава од укажувач во институција од јавен и приватен сектор, кога станува збор за заштитеното внатрешно пријавување.

Со оглед на фактот дека Државната комисија за спречување на корупцијата е една од неколкуте наброени институции во Законот каде може да се врши заштитено надворешно пријавување, во текот на 2016 година до Државната комисија за спречување на корупцијата не е доставена ниту една пријава од укажувач заради заштитено надворешно пријавување.

## **V. АКТИВНОСТИ ВО НАСОКА НА ЈАКНЕЊЕ НА СВЕСТА ЗА ПРИМЕНА НА ЗАКОНОТ ЗА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИТЕ И ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ ШТО ПРОИЗЛЕГУВААТ ОД ЗАКОНОТ**

Во насока на јакнење на свеста и поголема информираност на јавноста Државната комисија за спречување на корупцијата на својата веб страна [www.dksk.mk](http://www.dksk.mk) отвори фолдер Заштита на укажувачи, каде се објавени податоци за овластеното лице за заштитено внатрешно и надворешно пријавување во Државната комисија за спречување на корупцијата, негови контакт податоци – телефонска линија и електронска адреса, каде може заинтересираните може да поставуваат прашања поврзани со практичната примена на Законот за заштита на укажувачите и правилниците што произлегуваа од Законот. Истотака јавно се објавени Законот за заштита на укажувачите, Правилникот за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор, Правилникот за заштитено надворешно пријавување и Правилникот за насоки за донесување на внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правното лице во приватниот сектор.

Со цел зголемување на транспарентноста во делот на заштитата на укажувачите и поголема афирмација на новиот Закон за заштита на укажувачите, во месец септември 2016 година, во рамките на ИПА 2010 Твининг “Поддршка за ефикасна превенција и борба против корупцијата”, Проект кој беше финансиран Европската Унија, а го спроведуваа Државната комисија за спречување на корупцијата и Сојузната служба за администрација на СР Германија, беше изработен Прирачник за заштита на укажувачите, кој е наменет за вработените во јавниот сектор, кој може да биде корисен и за пошироката јавност и граѓаните кои секојдневно користат услуги од јавните институции. Прирачникот е истотака објавен на веб страната на ДКСК [www.dksk.mk](http://www.dksk.mk).

## **Заклучоци**

1. Државната комисија за спречување на корупцијата, како една од посочените институции за следење на имплементацијата на Законот за заштита на укажувачите, во текот на 2016 година констатира дека имплементацијата на Законот е на незадоволително ниво, што првенствено се должи на отсуство на изразена политичка волја за воспоставување на системот на заштита на укажувачите во јавниот и приватниот сектор. Ова е видно од исклучително малиот број на институции од јавниот сектор кои во текот на 2016 година ја исполнуваја својата законска обврска за воспоставување на систем на пријавување и заштита на укажувачите и доставија Известување за назначување на овластено лице за прием на пријави од укажувачи до Државната комисија за спречување на корупцијата.
2. Анализата на доставените полугодишни/годишни извештаи за приемни пријави од укажувачи од страна на институциите до Државната комисија за спречување на корупцијата во текот на 2016 година и податоците во истите дека не е евидентирана ниту една пријава доставена од укажувачи покажа дека свеста на овластените лица и вработените лица во институциите од јавниот и приватниот сектор, како и на пошироката јавност за воспоставениот систем на пријавување и заштита на укажувачите е на многу ниско ниво и оттаму е неопходна силна медиумска кампања за подигање на јавната свест.
3. Со цел ефектите од спроведување на кампањата да ги дадат посакуваните резултати неопходно е едновремено да се спроведуваат системски и континуирани обуки на овластените лица и на вработените во институциите од јавниот и приватниот сектор.

## **ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА**

д-р Игор Тантуровски, претседател  
д-р Фарије Алиу, член  
м-р Горан Миленков, член  
м-р Жаклина Дамческа, член  
м-р Сузана Таскова Ачиштарева, член  
Сејди Хальильи, член  
Најдо Спасевски, член

Скопје, ноември 2017 година