ИПА ТВИНИНГ ПРОЕКТ „ПОДДРШКА ЗА ЕФИКАСНА ПРЕВЕНЦИЈА
И БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА“

Проектот го финансира Европската Унија, а го спроведуваат Државната комисија за спречување на корупцијата од земјата-домаќин и Сојузната служба за администрација на СР Германија

Прирачник
за заштита на укажувачи

Скопје

Септември, 2016

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. За содржината на оваа публикација е единствено одговорен ИПА Твининг проектот „Поддршка за ефикасна превенција и борба против корупцијата“ и не може да се смета дека на каков било начин ги одразува ставовите на Европската Унија.

CC BY

Содржина

1 ПРЕДГОВОР ... 3

2 ШТО Е КОРУПЦИЈА ... 3

3 ШТО Е УКАЖУВАЊЕ ... 4

4 ЗАКОНИ И ПРОПИСИ ... 5

4.1 Закон за заштита на укажувачите ... 5

4.1.1 Што се уредува со Законот за заштита на укажувачите ... 5

4.1.2 Кој може да биде укажувач ... 5

4.1.3 Кои видови на заштитено пријавување има? ... 6

4.1.4 Заштита на идентитетот и личните податоци на укажувачот ... 9

4.1.5 Обезбедување заштитата на укажувачот ... 10

4.1.6 Судска заштита и товар на докажување ... 12

4.1.7 Ништовност на одредби во договори и акти и надомест на штета ... 13

4.1.8 Злоупотреба на пријавувањето од укажувачот ... 13

4.1.9 Известување за примени пријави од укажувачи ... 13

4.1.10 Прекршочни одредби ... 14

4.2 ПОДЗАКОНСКИ АКТИ ВО ФУНКЦИЈА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ЗАКОНОТ ЗА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИТЕ ... 15

4.2.1 Идентични прописи ... 15

4.2.1.1 Кои се обврските на раководните лица во врска со назначувањето на овластените лица? ... 15

4.2.1.2 Кои се условите што треба да се обезбедат за овластеното лице? ... 16

4.2.2 Постапување со пријавите од укажувачите ... 17

4.2.3 За Правилникот за насоките за донесување на внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правното лице во приватниот сектор ... 20

Предговор

Почитуван читателу,

Овој прирачник е изработен во рамките на ИПА 2010 Твининг проектот "Поддршка за ефикасна превенција и борба против корупцијата." Тој ќе послужи да ја направи на читателот разбирлива неопходноста од заштитата на укажувачите и нивната улога во рамките на секој демократски систем кој ја превенира и се бори со корупцијата.

Иако овој прирачник е пред се наменет за вработените во државната и јавната администрација, сметаме дека ќе биде корисен и за пошироката јавност и граѓаните кои се секојдневно упатени на контакти со администрацијата.

Која е нашата цел?

Некорумпираната администрација мора да биде цел на секоја демократска држава во која владее правото. Корупцијата ја разнишува вербата во легитимна, транспарентна и одговорна администрација, го загрозува принципот на владеењето на правото. Од штетата предизвикана од корупцијата без исклучок страдаат граѓаните и јавниот интерес. Таа во голема мера негативно влијае врз економијата на една земја, нејзиниот развој и просперитет. Покрај поткупот како најпрепознатлив синоним за корупцијата, штета на јавните финасии предизвикува и еден од нејзините најпроблематични појавни облици а тоа е корумпираната употреба, однсосно злоупотреба на јавните средства, бидејќи овие суми често пати се многукратно повисоки отколку самиот поткуп.

По својата природа, сторувањето или учеството во коруптивните дела се потпира на тајност и дискреција. Вообичаено, во интерес на двете вклучени страни – и на давателот и на примателот на поткупот – е деталите за нелегалните трансакции да не излезат на виделина. Кривичното законодавтсво утврдува одговорност и на двете страни за учество во овој вид трансакции и истите се во опасност потенцијално да бидат предмет на обвинение согласно соодветните законски одредби. Во многу случаи, доказите за таквото нелегални дејствија излегуваат на површина само со помош на внатрешни или надворешни укажувачи.

Токму поради тоа, во секое демократско општесво кое се стреми да ја унапреди културата на одговорна, отчетна и транспарента администрација, овие лица заслужуваат најголема почит и воспоставување на формален систем на нивна заштита.

1 Што е корупција?

За терминот "корупција" постојат бројни дефиниции. Една од најчесто употребуваните дефиниции на која се потпираат земјите е таа на Transparency International која гласи:

Корупцијата е злоупотреба на доверена моќ за стекнување лична корист.

Без разлика дали се работи за активен или пасивен поткуп во деловните трансакции кој се врши преку или во рамките на националните граници, корупцијата предизвикува не само материјална штета, туку и ги поткопува темелните вредности на општеството.

Според Законот за спречување на корупцијата, под корупција се подразбира „искористување на функцијата, јавното овластувања, службената должност и положба за остварување на каква и да било корист за себе или за друг.“

2 Што е укажување?

Укажувачот има посебна и значајна улога, како во репресивниот, така и во превентивниот пристап кои се преземаат во борбата против корупцијата.

Злоупотребите во институциите, независно дали се од јавниот или приватниот сектор, понекогаш се откриваат само преку обелоденување на информации. За обезбедување на таквите информации се употребува терминот „укажување“. Укажувањето може да биде важен дел од откривањето на злоупотребите. Често пати оваа информација ја гради основата за почетна административна истрага, интерна или екстерна, а таа пак може да резултира со кривична истрага.

Укажувањето бара познавање на внатрешни информации и храброст. Пријавување на незаконити дејствија од страна на укажувачите дава непорценлив придонес кон создавање на потранспарентно општество. Тоа е од клучно значење и затоа, доколку постојат недоволни или нема структури кои работат во насока на заштита на укажувачите, укажувачот е во опасност од неоправдана клевета дека е предавник.

Укажувачите често се предмет на непријателско однесување, притисок, дискриминирани, перцепирани како нелојални спрема колегите или раководните структури,вознемирувани лично или ним блиски лица, или живеат со страв од отпуштање од работа.

Оттаму, за да се елиминараат последиците, вработените и во јавниот и во приватниот сектор треба да бидат убедени дека укажувачите уживаат законска заштита од било каков вид на повреда на права, штетно дејствие, односно опасности од штетни дејствија заради извршеното пријавување. Во месец ноември 2015 година, направен е голем исчекор во оваа насока со донесување на Законот за заштита на укажувачите. Последователно беа донесени и подзаконските акти, неопходни за примена на законот.

3 Закони и прописи

3.1 Закон за заштита на укажувачите

Во останатиот дел од овој прирачник, релевантните закони и прописи за заштита на укажувачите ќе бидат претставени колоквијално, затоа што истиот има за цел да послужи како водич и преглед за читателот, а не како замена на потребата да се видат законите и подзаконските акти за секој поединичен случај.

4.1.1 Што се уредува со Законот за заштита на укажувачите

Со Законот за заштита на укажувачите се уредува заштитено пријавување, правата на укажуваите, како и постапувањето и обврските на институциите, односно правните лица, во врска со заштитено пријавување и обезбедувањето на заштитата на укажувачите.

Што се подразбира под заштитено пријавување?

Тоа е пријавување со кое, согласно Законот за заштита на укажувачите, се пренесува разумно сомневање или сознание дека е извршено, се врши или е веројатно дека ќе се изврши казниво или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес.

Јавниот интерес, во најширока смисла ги опфаќа темелните вредности на општеството, па оттаму, во смисла на законот, се подразбира заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот, спречување на ризиците за здравјето, одбраната и безбедноста, заштитата на животната средина и на природата, заштитата на сопственоста и слободата на пазарот и претприемаштвото, владеење на правото и спречување на криминалот и корупцијата.

4.1.2 Кој може да биде укажувач

Законот во значителна мерка прави опфат на лицата кои можат да се јават во улога на укажувачи, па така тие се наброени во повеќе категории:

- лице кое има засновано работен однос на неопределено или определено време во институцијата или правното лице за каде пријавува;

- кандидат за вработување, кандидат за волонтер или практикант во институцијата, односно правното лице за каде пријавува;
- лице, кое во моментов е или бил волонтер или практикант во институција, односно правното лице за каде пријавува;
- лице кое по било кој основ е или било ангажирано за извршување на работа од институцијата, односно правното лице за каде пријавува;
- лице кое по било кој основ е или било во деловен однос или или друг однос на соработка со институцијата или правното лице за каде пријавува;
- лице кое користи или користело услуги во институцијата односно правното лице во јавниот или во приватниот сектор за каде пријавува.

ШТО Е ОСОБЕНО ЗНАЧАЈНО ДА СЕ НАГЛАСИ ?

ШТО ОВИЕ КАТЕГОРИИ НА ЛИЦА ТРЕБА ДА ИМААТ ПРЕДВИД?

ТОА Е:

ЛИЦЕТО ШТО ВРШИ ЗАШТИТЕНО ПРИЈАВУВАЊЕ ТРЕБА ДА ИМА ДОБРА НАМЕРА И РАЗУМНО СОМНЕВАЊЕ ВО ВИСТИНИТОСТА НА ИНФОРМАЦИИТЕ СОДРЖАНИ ВО ПРИЈАВАТА ВО ВРЕМЕТО НА ПРИЈАВУВАЊЕТО!

И ОСОБЕНО ДЕКА:

ЛИЦЕТО УКАЖУВАЧ НЕ Е ДОЛЖНО ДА ЈА ДОКАЖУВА ДОБРАТА НАМЕРА И ВИСТИНИТОСТА НА ПРИЈАВУВАЊЕТО!

НА УКАЖУВАЧОТ МУ СЕ ОБЕЗБЕДУВА ЗАШТИТА СОГЛАСНО СО ЗАКОН И МУ СЕ ГАРАНТИРА АНОНИМНОСТ ДО СТЕПЕН И ДО МОМЕНТ ДО КОЈ ТОЈ ТОА ГО БАРА!

4.1.3 Кои видови на заштитено пријавување има?

Законот нормира три вида на заштитено пријавување:

- заштитено внатрешно пријавување;
- заштитено надворешно пријавување; и
- заштитено јавно пријавување;

За заштитеното внатрешно пријавување

Заштитено ВНАТРЕШНО пријавување укажувачот 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.

Кај кого се врши пријавувањето?

Кај овластеното лице за прием на пријави од укажувачи.

Тоа е лицето кое во институцијата, односно правното лице, е овластено од неговиот претпоставен да постапува по пријави од укажувачи.

Доколку претпоставениот, односно раководното лице не овласти лице за прием на пријави од укажувачи, како што е утврдено во законот, тогаш тоа самото ја презема улогата на овластено лице.

Што презема овластеното лице и како постапува?

- пред се овластеното лице е должно да постапува по пријавите и при тоа да се грижи тоа да биде согласно утврдените процедури;
- при постапувањето да ја заштити анонимноста, односно личните податоци кои можат да го откријат идентитетот на укажувачот;
- во рок од 15 дена да го извести укажувачот, доколку му е познат неговиот идентитет, за преземените мерки во врска со пријавата.

ЧИТАТЕЛОТ НА ОВОЈ ПРИРАЧНИК ТРЕБА ДА ЗНАЕ ДЕКА ИМА ПРОПИШАНА ФОРМА ЗА ПОСТАПУВАЊЕ НА ОВЛАСТЕНИТЕ ЛИЦА - ПРАВИЛНИК ЗА ЗАШТИТЕНО ВНАТРЕШНО ПРИЈАВУВАЊЕ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР, КОЈ ПОКРАЈ ДРУГОТО ГИ УРЕДУВА И ПРАШАЊАТА ПОВРЗАНИ СО СОЗДАВАЊЕТО НА ОПТИМАЛНИ УСЛОВИ ОД СТРАНА НА ИНСТИТУЦИЈАТА ЗА ОВА ЛИЦЕ ДА МОЖЕ ДА ПОСТАПУВААТ ВО СОГЛАСНОСТ СО ОБВРСКИТЕ.

СО СОДРЖИНАТА НА ОВОЈ ПРАВИЛНИК ЧИТАТЕЛОТ ЌЕ СЕ ЗАПОЗНАЕ ПОДОЛУ ВО ТЕКСТОТ

За заштитеното надворешно пријавување

Укажувачот, може да изврши пријавување и надвор од институцијат, односно правното лице за каде го врши пријавувањето, и при тоа таквото пријавување да се смета за заштитено НАДВОРЕШНО пријавување, но само под услови пропишани со законот.

Каде може тоа да го направи?

- Во Министерството за внатрешни работи;
- Надлежното јавно обвинителство;
- Државната комисија за спречување на корупцијата,
- Народниот правобранител; и
- Други надлежни институции

Кој се условите што треба да бидат исполнети за ова пријавување да се смета за заштитено надворешно пријавување?

- Доколку пријавувањето, непосредно или посредно, е насочено против раководното лице во институцијата или правното лице за каде пријавува;
- Ако укажувачот во врска со пријавувањето што го направил во институцијата или правното лице за каде што пријавува, не добие информација за преземени мерки во законски утврдениот рок;
- Или не се преземени мерки;
- Или пак не е задоволен од постапувањето;
- Или пријавувањето што го направил во институцијата или правното лице за каде пријавува ќе предизвика штетни последици по него или нему блиските лица;

Како постапува органот односно телото каде се врши надворешното заштитено пријавување?

Како што за институциите и правните лица каде се врши внатрешно пријавување, така и за органите и телата каде што се врши надворешно заштитено пријавување има акт – Правилник за заштитено надворешно пријавување со кој се пропишани правила и процедури во однос на тоа како да постапуваат и што да преземат во овие случаи.

Постапувајќи согласно законот и пропишаните процедури, органот или телото каде е извршено надворешното пријавување најнапред треба да процени дали е надлежено да постапува во врска со пријавувањето и доколку утврди дека не е надлежно, информацијата, во рок од осум дена од денот на приемот, ќе ја проследи до надлежниот орган и за тоа ќе го информира укажувачот .

Споменатите државни органи и тела, исто така, се должни да постапат во рамките на своите надлежности, да го заштитат идентитетот на укажувачот, да ги заштитат личните податоци, и секако за преземените мерки да го информираат укажувачот во рок од 15 дена од денот на приемот на пријавата. Овие органи и тела имаат имаат уште една обврска во однос на известувањето на укажувачот, а тоа е дека задолжително го известуваат за исходот на постапката по нејзиното завршување.

За заштитеното јавно пријавување

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.

Недвосмислени се мотивите на законодавецот кога ја нормирал и оваа постапка имајќи ги предвид основите за ваквиот вид на пријавување, но укажувачот треба особено да внимава дека ќе биде заштитен согласно законот само доколку:

- Претходно извршил заштитено внатрешно пријавување , односно заштитено надворешно пријавување и особено дека пријавувањето го врши согласно утврдените услови (презентирани во текстот погоре).

Ширењето на информации во јавната сфера го обврзува укажувачот да ја почитува презумпцијата на невиност, да го почитува правото на заштита на личните податоци и да биде внимателен да не го загрозува водењето на судските постапки.

Укажувачот треба да биде свесен дека повредата на овие одредби од законот резултира со губење на правото на заштита согласно Законот за заштита на укажувачите.

4.1.4 Заштита на идентитетот и личните податоци на укажувачот

Читателот на овој прирачник, погоре во текстот, се инфошмираше дека има стриктно пропишани процедури за постапување на овластените лице за прием на пријави од укажувачи. Во нив, покрај другото се уредени и прашањата за заштита на идентитетот и личните податоци на укажувачот

Откривањето, или олеснување на откривање на идентитетот на укажувачот е забрането со Законот за заштита на укажувачи, освен кога тоа се бара со судска одлука. Вербата на укажувачите во примената на овие норми и процедури, во суштина го охрабруваат во неговото постапување.

Овластеното лице за прием на пријави од укажувачи, е обврзано за да ги заштити личните податоци на на укажувачот, особено на оној кој бара да биде анонимен. Ова не се однесува на укажувачот кој се согласил да се открие неговиот идентитет.

Во одредени случаи, доколку во текот на постапката стане неопходно откривањето на идентитетот на укажувачот, овластеното лице е должно за тоа да го извести укажувачот. Тоа мора да биде сторено пред откривање на идентитетот, и секако укажувачот да биде известен за утврдение мерките за заштита на учесниците во кривичните постапки.

4.1.5 Обезбедување заштитата на укажувачот

Продолжението на прирачникот ќе ја презентира суштината на системот за заштитата на укажувачите и како таа се обезбедува.

Од насловот на Законот за заштита на укажувачите секој ќе препознае дека неговата суштина е токму за таа цел – да се обезбеди заштитата на лицата – укажувачи од евентуално трпење на последици заради извршено пријавување.

Оттаму , недвосмислени се одредбите со кои се уредува дека на укажувачот и нему блиско лице им се обезбедува заштита од било каков вид на повреда на право или штетно дејствие или опасност од настапување на штетени дејствија заради извршеното заштитено внатрешно и надворешно пријавување или заштитено јавно пријавување.

Кој е опсегот на заштитата и кој ја обезбедува?

Обврска за обезбедување за заштита на укажувачот има институцијата или правното лице каде е извршено пријавувањето и тоа со преземање на дејствија да се спречи повреда на правата:

- од работен однос или било кое друго право, и
- воздржување од дејствија со кои се повредува или загрозува било кое право на укажувачот заради извршеното пријавување.

Вака широкиот опсег на заштита уште еднаш ја потврдува намерата на законодавецот да ја одбегне “замката“ на набројување, кое секогаш може да биде лимитирано, односно да не ги опфати сите можни ситуации на повреда на правата на укажувачот, а со цел влевање на доверба кај укажувачите. Ова едновремено подразбира дека со ниеден друг закон не може да бидат предвидени мерки кои би ги загрозиле правата на укажувачот заради извршено пријавување.

Што доколку институцијата, односно правното лице не ја обезбеди заштитата?

Законот ја предвидел и ја уредил и таа ситуација. Имено доколку на укажувачот не му е обезбедена заштитата од страна на институцијата односно правното лице каде е извршено пријавувањето, укажувачот ова може веднаш да го пријави во:

- Државната комисија за спречување на корупцијата;
- Народниот правобранител;
- Инспекцискиот совет;
- Министерството за внатрешни работи , и
- Државното јавно обвинителство

Овие органи и тела се обврзани, согласно своите надлежности, по пријавата да постапат без одлагање.

Кои се следните чекори?

Органите и телата што погоре се наброени, обврзани се во своето постапување, без одлагање од институцијата односно правното лице каде е извршено пријавуањето, да побараат известување за постоење на било каков вид на повреда на право на укажувачот и на членовите на неговото семејство, заради извршеното пријавувањето.

На ова барање институцијата, односно правното лице е должно да постапи, односно да даде известување веднаш, а најдоцна во рок од осум дена.

Што доколку се утврди дека на укажувачот му се повредени правата?

Во таков случај, овие органи и тела од институцијата односно правното лице бараат итно преземање на мерки за заштита на укажувачот со прекинување на дејствијата, односно на пропустите со кои се повредуваат правата на укажувачот. За ова веднаш го известуваат и укажувачот.

Законодавецот ја предвидел и ја уредил и можната ситуација – и покрај преземање на наведените мерки – повредата на правата на укажувачот да продолжи.

Доколку се случи тоа, органите и телата, кои веќе ги наброивме, должни се без одлагање, а најдоцна во рок од осум дена, преземат по радикални чекори, а тоа се:

- да покренат иницијатива за поведување на кривична постапка,
- односно иницијатива за поведување постапка пред надлежните органи за разрешување, распоредување, сменување или
- примена на други мерки на одговоност на избрани или именувани лица, службени лица или одговорни лица во јавни претпријатија или други правни лица што располагаат со државен капитал.

Читателот на овој прирачник треба да знае дека Законот за заштита на укажувачите уредува и прашања поврзани со “повисоко “ ниво на заштита.

Имено, доколку укажувачот пријавил кривично дело против државата, против човечноста и меѓународното право, од областа на организираниот криминал и за кое со Кривичниот законик е пропишана казна затвор од најмалку четири години, а за чие докажување е неопходно сведочењето на укажувачот кој не се согласува да се појави во својство на сведок, институциите се должни да ги применат одредбите од Законот за заштита на сведоци.

4.1.6 Судска заштита и товар на докажување

Од презентираната содржина во овој дел на прирачникот, читателот имаше можност да се запознае со мерките предвидени во законот што се однесуваат на заштитата на правата на укажувачот на ниво на институција односно правното лице каде е извршено пријавувањето.

Но што доколку од преземеното од страна на органите и телата нема ефект, односно правата на укажувачот бидат повредени?

Во тој случај, согласно законот, укажувачот има право на судска заштита!

Таквата заштита укажувачот може да ја оствари со тужба со која пред надлежен суд ќе бара:

- 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 повредување на право;
- поништување на акт со кој е извршена штетното дејствие или повреда на право;
- отстранување на последиците од штетното дејсвие или повреда на право;
- надоместок на материјална и нематеријална штета.

Оваа постапка пред надлежниот суд е итна!

Битно е укажувачот да знае, дека дококу побара судска заштита, товарот на докажување е на страна на институцијата, односно правното лице кое ги повредило неговите права, а не негов.

4.1.7 Ништовност на одредби во договори и акти и надомест на штета

Можеме да цениме дека уште два института, нормирани во овој закон, ја зајакнуваат заштитата на укажувачите, а тоа е ништовноста на договорите и актите од работен однос, со кои се забранува пријавување, односно укажување.

Бесцелна би била борбата на укажувачот во докажувањето на своите права во сите овие постапки, доколку нема право на надомест на претрпената штета. Законот го уредува и тоа прашање и го упатува укажувачот на остварување на тоа право пред надлежен суд.

4.1.8 Злоупотреба на пријавувањето од укажувачот

Гарантираната заштита на укажувачите за пријавување се смета како исклучително позитивна придобивка во секое демократско општество што се стреми кон владеење на правото. Но секогаш пософстои опасност одредени институти да бидат злоупотребени. Тоа може да се случи и со укажувањето.

Оттаму законот прецизно го дефинира ова дејствие со тоа што утврдува дека злоупотреба на пријавувањето од укажувачот е свесно пријавување невистинити информации за физичко или правно лице со цел предизвикување на штетни последици за истото.

За злоупотреба на пријавувањето се смета и доколку укажувачот со должно внимание и совесно, до степен до кој тоа го дозволуваат околностите, не проверил дали тие информации се точни и веродостојни.

Секако, ваквата злоупотреба е санкцонирана, па така, доколку истата се докаже, укажувачот ја губи заштитата обезбедена согласно законот, и уште повеќе, злоупотребата на укажувањето поради која настанале штетни последици е основ за поведување на постапка за утврдување на негова одговорност.

4.1.9 Известување за примени пријави од укажувачи

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:

- институциите и правните лица каде се врши внатрешно и надворешно заштитено пријавување – доставуваат извештај полугодишно до Државната комисија за спречување на корупцијата; и
- Државната комисија за спречување на корупцијата и Министерството за правда годишно до Собранието да доставуваат посебни извештаи.

4.1.10 Прекршочни одредби

Од досега презентираната содржина на прирачникот се информиравте дека законот содржи бројни обврски како за овластеното лице за прием на пријави од укажувачи, така и за надлежните институции и правни лица каде се врши пријавувањето, но и за останатите органи и тела и функционерите кои раководат со истите.

Забележително високата вредност на утврдените глоби за прекшување на одредби од законот уште еднаш ја потврдуваат определбата во намерите за остварување на целите на континуираната борба против корупцијата.

Читателот треба да има во вид и уште еден значаен момент, а тоа е дека законот не дозволува под закрила на заштитеното пријавување да се користат материјали кои произлегуваат од незаконското следење на комуникациите од периодот од 2008 до 2015 година.

4.2 ПОДЗАКОНСКИ АКТИ ВО ФУНКЦИЈА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ЗАКОНОТ ЗА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИТЕ

Во воведниот дел на овој прирачник споменавме дека законот го следат и подзаконски акти што имат за цел да разработат одредени сегменти од пропишаните процедури.

Тие акти се:

- Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институциите од 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

Овие акти треба да обезбедат конзистентност во постапувањето на ниво на институции и правни лица, што од друга страна ги охрабрува укажувачите во намерата за пријавување.

Тргнувајќи од таа премиса, во овој дел од прирачникот ќе обрнеме внимание на делови од овие акти што треба да ги знае читателот, особено ако е тоа овластеното лице за прием на пријави од укажувачи.

4.2.1 Идентични прописи

Карактеристика на правилниците што се однесуваат на заштитеното надворешни и заштитеното внатрешно пријавување е тоа што на идентичен начин третираат повеќе прашања.

Имено, и обата правилници, и тој што се однесува на внатрешното и тој 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.

4.2.1.1 Кои се обврските на раководните лица во врска со назначувањето на овластените лица?

Најнапред тоа е задолжителноста за назначување на овластено лице.

Исполнувајќи ја оваа обврска, односно при назначувањето на овластеното лице, раководното лице задолжително се раководи од условите што истото треба да ги исполнува, а тоа се:

- Да е вработено на раководно место;
- Да има завршено високо образование во областа на правните, безбедносните или економските науки;
- Да поседува безбедносен сертификат со степен потребен за пристап до класифицирани информации;
- Да има работно искуство во постапување по пријави, односно претставки, работа со странки, вршење надзор, преземање истражни односно инспекциски дејствија, вршење ревизија или внатрешна контрола или друго работно искуство во извршување должности во доверливост, добивање и испраќање податоци до други институции и упатување на странки.

Доколку раководното лице не ја исполни обврската за назначување на овластено лице, должноста да ја преземе самото раководното лице. Со ваквото решение законот гарантира дека во сите јавни институции е обезбедено постапување по пријави од укажувачите.

Читателот на овој прирачник, но и пошироката јаност треба да знае дека податоците за овластеното лице, како што се име и презиме, работно место, телефонски број и контакт, се објавуват на веб-локацијата на институцијата, но се доставуваат и до Државната комисија за спречување на корупцијата.

Веќе нагласивме дека обата правилници повеќе прашања третираат на идентичен начин. Така е и со пропишаните услови во однос на обезбедувањето на простор и опрема за овластеното лице како во институциите и правните лица каде се врши заштитено внатрешно пријавување, така и за телата и органите каде се врши заштитено надворешно пријавување.

4.2.1.2 Кои се условите што треба да се обезбедат за овластеното лице?

- простор за работа погоден за прием на странки;
- специјален компјутер обезбеден со единствено корисничко име позната само на овластеното лице, со интернет конекција и посебно електронско сандаче и лозинка позната само на овластеното лице;
- посебен приемен штембил;
- посебен деловодник;
- посебно поштенско сандаче;
- посебна телефонска линија;
- документарен ормар за безбедено чување на примените пријави, записниците, примените и создадените документи и други материјали во врска со заштитеното пријавување, посебниот деловодник и приемниот штембил; и
- друга опрема за примена на техничките и организациски мерки за заштита на личните и други податоци кои се однесуваат на укажувачи и на пријави, а

предвид прописите за заштита на личните податоци и прописите за заштита на класифицираните информации.

4.2.2 Постапување со пријавите од укажувачите

Овластеното лице со пријавите примени во писмена форма постапува административно, односно ги следи процедурите на заведување и чување, но доколку пријавата е направена усно, тој мора да состави записник со следната содржина:

а) податоци за укажувачот:

- име и презиме,
- категоријата на лицето кое согласно законот може да се јави во својство на укажувач,
- барање на укажувачот да остане доверлив и степенот до кој тоа го бара.

б) податоци за лицето односно субјектот против кој укажувачот пријавува;

в) опис на казниво или друго незаконито и недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес;

г) предлозите на укажувачот за начинот и формата на комуникација помеѓу овластеното лице и укажувачот;

д) прилози;

ѓ) датум и место на прием на пријавата.

Содржината на записникот, со личен потпис, ја потврдува укажувачот.

Секогаш има можност пријавата да биде доставена и по електронски пат, па така, за овластеното лице се пропишани и процедурите за постапување и со оваа пријава.

Што презема овластеното лице по приемот на пријавата?

Битно е да се нагласи дека овластеното лице има обврска пријавата да ја заведе истиот ден кога е примена и да ја разгледа, односно да ја проучи нејзината содржина.

Од промптниот увид во содржината на пријавата овластеното лице може да констатира дека истата не е пријава од укажува, па така веднаш става забелешка, задржува копија, а предметот со приложените документи, со пропратно писмо, го доставува до надлежната институција.

Секако, за ова веднаш го известува укажувачот доколку е познат.

Веќе споменавме дека овластеното лице веднаш ја разгледува и проучува содржината на пријавата.

Што подразбира тоа?

Тоа е проценка за да се утврди дали содржината е логична и разумна, дали претставува пријава од укажувач и дали содржи доволно елементи за да биде проследена за понатамошно постапување. За оваа проценка овластеното лице може да побара помош од укажувачот доколку е познат или од други лица.

Оваа проценка е основа за донесување на заклучоци од страна на овластеното лице за натамошното постапување и за тоа дали односната институција е надлежна да постапува или не.

Негова обврска е за наодите и за заклучоците што ги донело, без одлагање да го извести своето раководно лице, со исклучок, ако пријавата се однесува на раководното лице. Во тој случај пријавата ја проследува до надлежната институција.

Доколку овластеното лице, по извршената проценка утврди дека за постапување по пријавата е надлежна друга институција, најдоцна во рок од осум дена ја доставува до истата. Но исклучително е битно овластеното лице да внимава за тоа доколку е пријавено кривично дело против државта, против човечноста и меѓународното право, од областа на организираниот криминал и за кое во Кривичниот законик е пропишана казна затвор од најмалку четири години, чие што докажување е проследено со несразмерни тешкотии или не може да се изврши без исказ на укажувачот кој поради можната опасност да биде изложен на заплашување, закана со одмазда или опасност по животот, здравјето, слободата, физичкиот интегритет или имотот од поголем обем, не се согласува во својство на сведок да даде исказ, овластеното лице со прибавена писмена согласност со укажувачот, без одлагање, се обраќа до Министерството за внатрешни работи или до Државниот јавен обвинител за нивно постапување согласно Законот за заштита на сведоци.

Се навраќаме на постапувањето на овластеното лице кога тоа, по направената проценка ќе утврди дека има доволно елементи за понатамошно постапување. Во тој случај овластеното лице презема мерки, а тоа е проследување на пријавата до надлежното службено лице во својата институција надлежно за постапување во областа за која се однесува пријавата.

Во текот на целото постапување, овластеното лице треба исклучително да внимава на заштита на личните податоци на укажувачот согласно закон и да го известува за преземените активности.

Кои други обврски ги има овластеното лице во спроведувањето на законот?

Од особено значење, за подигање на општата свест на граѓаните за улогата на укажувачите во севкупната борба против корупцијата, е да се следат ефектите од спроведувањето на Законот за заштита на укажувачите.

Оттаму и законот предвидел извештајност, а правилниците ја уредиле формата со која овластените лица се обврзани да даваат податоци за примени пријави од укажувачи.

Овие извештаи содржат бројни податоци, како што се:

Општи статистички податоци:

а) Вкупен број на примени пријави;

б) Број на примени пријави по следните параметри:

- Формата и начинот на доставување на пријавата (усена на записник, писмен по пошта, писмена преку електронска пошта),
- Пријавено казниво или недозволиво постапување,
- Категорија на лица во својство на укажувач,
- Позицијата / работно место на пријавени лица,
- Доверливи укажувачи,
- Анонимни укажувачи,
- укажувачи кои не се анонимни и не бараат да бидат доверливи;

в) Вкупен број на укажувачи;

г) број на анонимни укажувачи;

д) број на доверливи укажувачи;

ѓ) Број на пријави кои биле проследени до надлежната институција за надлежно постапување;

е) Број на пријави по кои институцијата постапил во рамките на својата надлежност.

Податоци за формирани предмети по примени пријави:

а) Вкупен број на добиени пријави;

б) Број на добиени пријави по параметрите:

- Формата и начинот на доставување на пријави (усен на записник, писмена попошта, писмено преку електронска пошта),
- Пријавено казниво илинедозволиво постапување,
- Категорија на лица во својство наукажувач,
- Позицијата / работно место на пријавени лица
- Доверливи укажувачи,
- Анонимни укажувачи,
- укажувачи кои не се анонимни и не бараат да бидат доверливи;

в) Вкупен број на укажувачи, кои поднеле пријави за кои се оформени предмети;

г) број на анонимни укажувачи поднеле пријави за кои се оформени предмети

д) број на доверливи укажувачи поднеле пријави за кои се оформени предмети;

ѓ) Број на на предмети оформени по примени пријави;

е) преземени мерки за постапување по примените пријави;

ж) Статус на предметите оформени по примени пријави и исход од подтапувањето по предметите.

4.2.3 За Правилникот за насоките за донесување на внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правното лице во приватниот сектор

Овој прирачник не би бил целосен и не би ја претставил доследно интенцијата на Законот за заштита на укажувачите доколку на читателот не му се обрне внимание дека истиот не прави разлика и се однесува на целиот систем, па оттаму заштитен е секој укажувач независно од тоа дали укажувањето се прави во јавниот или приватниот сектор.

Заштитеното внатрешно пријавување е еден од елементите на системот на интегритетот, што претставува модел на добро владеење или систем за усогласеност и е дел од политиката за борба против корупцијата или програма на правното лице во приватниот сектор. Успешно воспоставен систем за заштитено внатрешно пријавување го зајакнува интегритетот на правното лице, ги намалува ризиците од корупција го штити неговиот углед, придонесува за градење на доверба во заедницата, а со тоа позитивно влијае врз конкурентноста на пазарот.

Споменавме дека законот е недвосмислен во однос на заштитата на укажувачите независно од тоа каде се врши пријавувањето, па оттаму се пропишани обврски и за правните лица од приватниот сектор.

Овие субјекти се обврзани да го уредат заштитеното внатрешно пријавување со своите внатрешни акти.

Заради воедначена примена на Законот за заштита на укажувачите, законодавецот за сверата на приватниот сектор предвиде 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.

Нагласени се сегментите кои треба да ги имаат во предвид, а тоа се:

Пристапност до лице односно одредено место за заштитено внатрешно пријавување и достапноста на внатрешниот акт за заштитено внатрешно пријавување за сите вработени во правното лице;

- Ништовност на одредби во актите и договорите со кои се уредуваат правата од работен однос и работниангажмани, со кои се забранува пријавување на сомневање или сознание на казниво дело или друго незаконско или недозволивопостапување,со кое се повредуваили загрозува јавниот интерес, безбедноста и одбраната, или кога таквото пријавување се дефинира како прекршување на одредби за доверливост, лојалност и професионализам;
- Заштита на укажувачот и нему блиско лице од било каков вид повреда на право или штетно дејствие или опасност од настапување на штетни дејствија заради извршено пријавување;
- Забрана за откривање или овозможување откривање на идентитетот на укажувачот, освен кога тоа се бара со судска одлука;
- Заштита на личните податоци на укажувачот;
- Заштита на податоците и примените пријави, записници, примени или создадени документи или други материјали во врска со заштитеното пријавување;
- Правото на укажувачот да биде информиран, без одлагање, или во рамките на одреден временски периодсогласност со законот, како за преземените мерки во врска со пријавата, така иза преземените мерки за заштита;
- упатување на заштитено надворешно пријавување односно заштитено јавно пријавување;

Соработката помеѓу правните лица во приватниот сектор и нивното приклучување во деловни и професионални здруженија може да допринесе за создавање,

воспоставување и следење на заштитено внатрешно пријавување во приватниот сектор.