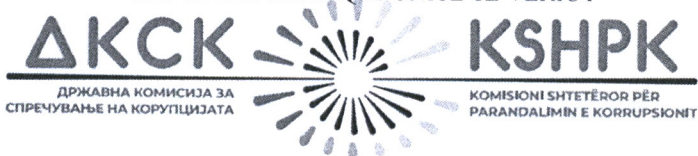




РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT



Бр. 11- ^{1463/2}
03-06-2025 2025
Скопје

ДО
МИНИСТЕРСТВО ЗА ПРАВДА
Ул., Димитрие Чуповски., бр.9
1000 Скопје

ПРЕДМЕТ: Мислење по Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси

Врска: Ваш број 14-1053/3 од 29.04.2025 година

Почитувани,

До Државната комисија за спречување на корупцијата на ден 09.05.2025 година од страна на Министерството за правда доставено е барање на мислење на Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси бр.14-1053/3 од 29.04.2025 година. Дополнително, на 14.05.2025 година по пат на електронска пошта од страна на Министерството за правда до Државната комисија е доставен нов предлог-текст на Законот за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, произлезен во рамките на меѓуресурска консултација, а заради усогласување со мислењето на Секретаријатот за законодавство и Управата за јавни приходи.

По разгледување на последно доставениот предлог-текст на 14.05.2025 година, од аспект на одредбите од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси ("Службен весник на Република Македонија" бр.12/19) Државната комисија го дава следното

МИСЛЕЊЕ

Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси е донесен на 17 Јануари 2019 година и објавен во „Службен весник на Република Македонија“, број 12/19. Со предложениот закон се вршат измени и дополнувања со цел надминување на слабостите кои се појавија при неговата примена кои влијаат на почитување на забраните и должностите за службените лица, како и ефикасноста на Државната комисија во вршење на нејзините надлежности, односно спроведување на постапките. Воедно, очекувањата се дека ова ќе допринесе кон зголемување на отчетноста и довербата во работата на институциите, како резултат на активноста на институциите насочена кон јакнење на личниот и институционалниот интегритет. Исто така, со предложените измени и дополнувања на прекршочните одредби од Законот, се врши усогласување со ГРЕКО препораки од четвртиот и петтиот круг на евалуација кои се однесуваат

Адреса: ул. Пресвета Богородица број 3, 1000 Скопје - Република Северна Македонија
Adresa: rr. Presveta Bogorodica nr.3, 1000 Shkup - Republika e Maqedonisë së Veriut

email: contact@dksk.org.mk

тел/tel: +389 2 3248 930

<https://www.dksk.mk>

на режимот на санкции, како и на разновидноста на санкциите пропишани за прекршување на одредбите од Законот.

Процесот на антикорупциската проверка на легислативата се спроведува во согласност со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси и Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата.

1. Со член 4 од Предлогот на закон по членот 18 се додава нов член 18-а која гласи: „Систем на интегритет,,.

Во член 17 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси со кој се пропишува надлежноста на Државната комисија, со точките 18 и 19 е предвиден еден од важните превентивни механизми во борбата против корупцијата, а тоа е преземање на активности во насока на јакнење на личниот и институционалниот интегритет и активности на планот на едукација и јакнење на свеста за корупцијата и судирот на интереси.

Со додавање на новиот член 18-а во Предлог на законот иако се зајакнува превентивната улога на Државната комисија во областа на интегритетот, утврден е регулаторен ризик.

Во став (1) со кој се пропишува обврска на Државната комисија во рамки на надлежноста за јакнење на личниот и институционалниот интегритет, помеѓу останатите упатства и насоки, да донесе и методологија со годишен план за следење на спроведувањето на активностите за јакнење на личниот и институционалниот интегритет во јавниот сектор. Од вака наведената одредба произлегува дека годишниот план за следење на спроведување на активностите во рамките на системот на интегритет треба да е составен дел на методологијата за следење на ваквите активности. Притоа, треба да се земе во предвид дека методологија, како документ кој го уредува пристапот, принципите и начинот на следење на системот на интегритет, е стратешки документ кој не се донесува на годишно ниво, туку може да се дополни или измени доколку се изменат законски одредби или се јави потреба во зависност од видот на институциите кои започнале со воспоставување на системот на интегритет, па оттука методологијата како стратешки документ не може да содржи план на активности на годишно ниво, ниту пак повеќе годишен акциски план. Доколку предлагачот на законот оцени дека е потребно одредбата во овој дел да остане непроменета, истата би била неспроведлива.

Дополнително, предлагачот на законот треба да има во предвид дека Државната комисија сметано од 2021 година веќе има воспоставен пристап за спроведување на системот на интегритет во институциите од јавниот сектор. Така, Државната комисија во рамките на својата надлежност, континуирано на годишно ниво ги следи сите потписници на Политика на интегритет, односно не ги следи периодично и одвоено, поради што не е потребно донесување на годишен план. Вака пропишаната одредба согласно годишен план да се следи спроведувањето на активностите за јакнење на личниот и институционалниот интегритет, остава можност да се искористи дискреционото право на одредени субјекти да не бидат опфатени, што претставува регулаторен ризик.

Од овие причини регулаторен ризик се констатира и во ставот (6) на овој член со кој се пропишува по спроведување на следењето, да се изготвува извештај за секој од јавните органи кои биле предмет на следењето со препораки за преземање активности за надминување на констатирани слабости. Имено, согласно Методологијата за следење на спроведување на системот на интегритет донесена од Државната комисија, секоја година се изготвува извештај за следење на интегритетот, кој содржи целосни информации и податоци за состојбата на интегритетот во државата, односно во институциите кои потпишале политика за интегритет, кој што содржи наоди, препораки и заклучоци. Од тие причини, Државната комисија смета дека не е целисходно и оправдано изготвување на поединечни извештаи за секоја институција одделно,

дотолку повеќе што една институција која следи состојба на ниво на држава, во случајот Државната комисија која го следи системот на интегритет во институциите од јавниот сектор, неминовно е да има и системски осврт, односно извештај на годишно ниво.

Дополнително, треба да се имаат предвид и ресурсите кои се потребни за извршување на наведеното, не само за следење и изготвување извештај со препораки, туку и дали постапиле јавните органи по дадените препораки. Во оваа смисла предложената одредба претставува регулаторен ризик, ако се има предвид дека во Главата на Прекршочни одредби, во член 42 став (2) од Предлогот на закон, пропишана е глоба за раководното лице кое нема да постапи согласно должностите утврдени со член 18-а, што подразбира водење на постапка за порамнување и поднесување на барање за поведување на прекршочна постапка.

Воедно регулаторен ризик од аспект на нејасност претставува општиот начин на кој е пропишана прекршочната одредба во член 42 став (2) од Предлогот на закон со кој е предвидена глоба, од причини што со член 18-а се пропишани повеќе должности, но и местото каде е предвидена е несоодветно, бидејќи во став (1) од истиот член пропишана е глоба кога раководното лице на институцијата, односно органот нема да ги достави податоците за лицата од член 82 став (1) на Законот, за водење на Регистарот, во утврдениот рок и начин согласно со член 91.

Дополнително, во ставот (1) на новиот член 18-а е утврдена обврска Државната комисија да донесе програма за обука на лица за интегритет. Од наведената одредба не е јасно за кој временски период Државната комисија има обврска да донесе програма за обука на лицата за интегритет, односно дали намерата на предлагачот на законот е донесување на годишна или повеќе годишна програма за обука. Воедно, во одредбата не е ниту прецизиран рок во кој Државната комисија треба да ја донесе наведената програма, што исто така претставува регулаторен ризик. Дотолку повеќе, треба да се има превид дека Државната комисија, согласно член 17 точка 24 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, донесува годишна програма за работа. Оттука, нејасно е дали програмата за обука на лицата за интегритет, доколку истата е годишна, треба да биде составен дел на годишната програма за работа или истата треба да се донесе како засебен документ.

Со цел надминување на утврдените регулаторни ризици, потребно е одредбата од ставот (1) на новиот член 18-а, во делот на донесувањето на програма за обука на лицата за интегритет, да се допрецизира со пропишување на рок за донесување на истата, периодот на нејзино донесување (годишна или повеќе годишна), како и јасно да се прецизира дали истата би била составен дел на годишната програма за работа на Државната комисија.

Ставот (2) од новиот член 18-а гласи:

„(2) Раководните лица во јавните органи се должни да назначат лице за интегритет и негов заменик од редот на вработените на работни места чиј делокруг опфаќа организирање на работите и давање упатства на раководните и другите вработени во органот заради остварување на стратешкиот план односно програма за работа на органот и податоците за назначените лица да ги достават до Државната комисија, согласно насоките од ставот (1) на овој член.“

Вака наведената одредба во однос на назначување на лице за интегритет и негов заменик е премногу општа и истата во делот „и давање упатства на раководните и другите вработени“ може да биде предмет на субјективно толкување и различна примена. Согласно методолошкиот пристап на Државната комисија при спроведување на антикорупциската проверка, неидентификуван опсег, односно нецелосно дефинирање на начин што ќе ги опфати сите аспекти на законот, претставува регулаторен ризик од корупција. Така, од наведената одредба не е јасно кој се може да биде назначен за лице за интегритет и негов заменик.

Дотолку повеќе, треба да се земе во предвид и Уредбата за описите на категориите и нивоата на работните места на административните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/14 и 147/14) која што ги уредува целта и описот на главни работни задачи на категориите и нивоата на работните места на административните службеници. Согласно член 2 од наведената уредба кој го уредува описот на категоријата А – секретари, во ставот (2) алинеи 1, 2 и 3 е утврдено дека:

„(3) Главни работни задачи и обврски на секретарот се:

- Раководење со вработените во институцијата, организирање на редовни колегиуми во институцијата во која е назначен и давање упатства на раководните и другите административни службеници, особено во контекст на управувањето со човечките ресурси;
- Остварување на стратешкиот план, програмата за работа и буџетот на институцијата, спроведување на одлуките, заклучоците, насоките и упатствата на функционерот кој раководи со институцијата, грижа за уредноста и ажурноста во работата по предметите и вршењето на административните работи во институцијата, како и унапредување на организацијата и условите за работа, функционирањето и работата на институцијата и стандардизираниите процедури на работа во институцијата;
- Координирање на подготовката на материјали и документи, кои содржат: предлози за стратешки документи на институцијата (стратешки план, програма за работа, програма за стручно усовршување, извештај за работење), совети по прашања поврзани со политиките на институцијата и со претставувањето на институцијата во рамките на јавниот сектор и пред јавноста, извештаи за раководењето во институцијата и други материјали;“

Оттука, од анализа на одредбата во став (2) на членот 18-а од предложениот закон во корелација со член 2 од Уредбата за описите на категориите и нивоата на работните места на административните службеници, може да се подразбере дека критериумот за назначување на лице за интегритет и негов заменик соодветствува со категорија А-секретари. Со оглед на тоа дека одредбата од предложениот текст на законот е неразбирлива, а под претпоставка дека намерата на предлагачот била лицето за интегритет да биде од редот на административни службеници од категорија А, упатно е да се земе во предвид дека обврска за спроведување на системот за интегритет ќе имаат и институции од јавниот сектор во кој не се назначува секретар.

Имајќи го предвид сето погоре наведено и имајќи во предвид дека одредбата од став (2) на новиот член 18-а од предложениот закон е општа и недопрецизирана и нејасно е која категорија и ниво на административен службеник предлагачот на законот ја опфаќа во однос на назначеното лице за интегритет и негов заменик, потребно е да се преоценат зборовите „организирање на работите и давање упатства на раководните и другите вработени во органот,“ и притоа да се земат во предвид одредбите на членот 2 став (3) и членот 6 став (2) од Уредбата за описите на категориите и нивоата на работните места на административните службеници, кои го уредуваат описот на категорија А- секретари и категорија Б-раководни административни службеници, а се со цел да не се создаде ризик од т.н. надворешен конфликт на одредбите од предложениот закон со наведената уредба.

2. Со **член 12** од Предлогот на закон се додава нов член 44-а кој гласи: „Постапка за утврдување неспојливост на функции,“

Согласно ставот (1) од овој член, Државната комисија откако ќе спроведе постапка за утврдување состојба на вршење неспојливи функции, донесува одлука во рок од 30 дена од денот

на приемот на пријавата односно поведувањето на постапката по сопствена иницијатива. Согласно член 23-б од Предлогот на закон, за прашањата од надлежност на Државната комисија како што е неспојливост на функцијата и утврдување судир на интереси се применуваат одредбите од Законот за општата управна постапка, а согласно член 93 став (2) од Законот за општата управна постапка рокот од 30 дена започнува да тече од денот кога странката го поднела барањето со сите докази кои била должна да ги поднесе, а зависно од сложеноста на предметот, може да се продолжи рокот уште 30 дена.

Во врска со денот од кога започнува да се смета рокот од 30 дена по истекот на кој Државната комисија е должна да донесе одлука, во член 76 став (6) од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси е пропишано дека овој рок од 30 дена започнува да тече по произнесувањето на субјектите, односно по проверка на наводите.

Имајќи предвид дека согласно предложениот текст на законот и за предметите кои се однесуваат на судир на интереси се применуваат одредбите од Законот за општата управна постапка, а не се предвидени измени во член 76 став (6) од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, од аспект на кохерентна номотехничка конзистентност и усогласување на законскиот текст, упатно би било членот 12 од Предлогот на закон со кој се додава новиот член 44-а, да се усогласи со член 76 став (6) од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси кој е во сила и да се пропише дека одлуката за постоење или непостоење на неспојливост на функции се донесува во рок од 30 дена по произнесувањето на субјектите, односно по проверка на наводите.

Во прилог на наведеното треба да се има предвид специфичноста на областа и сложеноста на предметите по кои се постапува, при што странките кои ја поднеле пријавата најчесто не поседуваат докази, туку имаат само сознанија или наводи, поради што потребните докази за утврдување состојба на неспојливост ги обезбедува Државната комисија со поднесување на барање до надлежните органи и институции.

Воедно, на овој начин ќе се избегне внатрешна колизија на законските одредби, па така одлуката за неспојливост на функции да се донесува во рок од 30 дена од приемот на пријавата, односно поведувањето на постапката по сопствена иницијатива, додека пак одлуката за судир на интереси да се донесува во рок од 30 дена по произнесувањето на субјектите, односно проверка на наводите иако и во двете постапки ќе се применуваат одредбите од Законот за општата управна постапка.

Понатаму во став (2) на овој член од Предлогот на закон е пропишано:

„Доколку утврди постоење на неспојливост на функции, Државната комисија покренува прекршочна постапка против лицето за кое е утврдено дека врши неспојливи функции и од него бара да се откаже од функција заради излегување од состојбата од ставот (1) на овој член и за тоа да ја извести Државната комисија во рок од 15 дена од денот на приемот на одлуката со која е утврдена состојбата на вршење неспојливост на функции. Одлуката се објавува на веб-страницата на Државната комисија и во средствата за јавно информирање..”

Имајќи предвид дека за постапување по овие предмети согласно предложените измени ќе се применува Законот за општата управна постапка, се подразбира дека донесената одлука за неспојливост на функции може да се напаѓа и да се поведе управен спор пред надлежниот суд, согласно со член 104 став (4) од истиот закон. Понатаму, согласно член 28 став (1) од Законот за управните спорови тужбата не го одлага извршувањето, согласно став (2) по барање на тужителот, кога извршувањето на актот би му нанело штета која тешко би можела да се поправи, судот може да го одложи извршувањето, а согласно став (3) по секое барање за одлагање на

извршување на оспорениот акт, судот донесува решение најдоцна во рок од седум дена од приемот на барањето.

Оттука, согласно предложената одредба, по донесување на одлуката за неспојливост, Државната комисија ја објавува на веб-страницата и во средствата за јавно информирање, но во ваков случај оправдано се наметнува прашањето што доколку против одлуката на Државната комисија биде заведен управен спор и судот по барање на тужителот го одложи извршувањето, а одлуката веќе е објавена во средствата за јавно информирање.

Имајќи предвид дека со одлуките со кои се утврдува неспојливост на функции се влијае врз некое право и правен интерес на службените лица, упатно би било во предложениот текст на овој закон како материјален закон, да се пропише одредба во врска со правните последици кои може да ги предизвика поднесувањето на тужбата врз извршувањето на донесените одлуки. Со јасно дефинирање на фазите во постапувањето, ќе се надмине регулаторниот ризик кои евентуално би можел да настане при практичната примена од страна на корисниците на овој закон.

Во врска со предложената одредба одлуката да се објавува на веб-страницата на Државната комисија и во средствата за јавно информирање, веќе во член 22 став (7) од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, пропишана е обврска за Државната комисија да ги објавува своите одлуки на веб-страницата во рок од пет дена од денот на нивното донесување. Оттука, оправдано се поставува прашањето за потребата оваа обврска повторно да биде пропишано во став (3) на овој Предлог закон без притоа дополнително да е пропишан евентуално некој друг рок, поразличен од веќе пропишаниот во законот кој се применува.

Дополнително создава дилема и пропишаната обврска во Предлогот на закон одлуката да се објавува во средствата за јавно информирање. Ако се има предвид дека седниците на Државната комисија се јавни согласно член 22 став (3) од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, останува нејасно дали со пропишаната одредба од Предлогот на закон во Главата „Постапка за утврдување неспојливост на функции“, се подразбира дека овие одлуки дополнително треба да се објавуваат во средствата за јавно информирање и доколку е така, останува нејасно во кој рок по донесување на одлуката.

Оттука, не се опфатени сите аспекти кои се неопходни ова да биде јасно уредено што претставува регулаторен ризик. Воедно не помалку важно е во која форма ќе се објавува, односно дали ќе биде деперсонализирана, притоа имајќи предвид дека со Предлогот на закон се пропишува примена на Законот за општата управна постапка и против овие одлуки може да се поведе управен спор, поради што упатно е да се пропише дека одлуката е извршна.

При анализа на наведената одредба, Државната комисија го зеде предвид и членот 98 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, согласно кој Државната комисија е должна јавно да ги објави информациите за извршени контроли, за спроведени постапки и глобите изречени за сторените прекршоци согласно со овој закон.

Со цел да не се остава простор на различно толкување, препорачуваме да се утврди дали има потреба повторно да се пропише ваква обврска и во оваа насока јасно да биде изразена намерата на законодавецот, од причина што недостатокот на јасност има за последица двосмисленост и дава можност да се искористи толкувањето на одредбите субјективно.

Понатаму во став (3) од истиот член на Предлогот на закон пропишано е доколку службеното лице во утврдениот рок не престане со вршењето неспојливи функции, Државната комисија „без одлагање“, до надлежниот орган поднесува иницијатива за разрешување од функцијата односно

функциите чиешто вршење е неспојливо со вршење на функцијата на која е првично избран односно именуван или назначен.

Во текстот на Предлогот на закон се користи изразот “без одлагање” што во отсуство на објективен рок, можат да доведат до субјективно толкување и одолговлекување на постапките. Од аспект на регулаторни ризици од корупција, ваквите недефинирани рокови, односно определување на општи ситуации за кои нема критериуми ниту од кога почнуваат да течат, ниту колку долго траат, овозможуваат дискреционо толкување и постапување зависно од конкретните ситуации и се потенцијално опасни за нееднаква примена на законот во сите ситуации и кон сите лица.

Во став (4) од истиот член на Предлогот на закон пропишано е дека органот до кој е доставена иницијативата односно барањето, должен е да постапи согласно иницијативата односно барањето и за тоа да ја извести Државната комисија, во рок од 30 дена од денот на приемот на иницијативата, односно барањето.

Начинот на кој е пропишана одредбата, со користење на изразот „согласно иницијативата,, претставува регулаторен ризик бидејќи остава простор за дилема и нејасност во кој случај ќе се смета дека надлежниот орган постапил по ваквото задолжение, односно дали во целост треба да постапи по доставената иницијатива, бидејќи на тоа укажува употребениот израз „согласно,,. Оваа несоодветност во дефинирањето, може да се надмине доколку се примени истиот начин како што е пропишан член 29 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, согласно кој надлежните органи до кои се покренати иницијативи должни се да ја известат Државната комисија за донесените одлуки по однос на истите, а не како што е во предложениот текст дека се должни да постапат согласно иницијативата.

3. Во член 18 од Предлогот на закон предвидена е измена со кој се рационализира забраната пропишана во член 52 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси со кој се уредува забрана за користење на заеми и други видови поддршка од државата:

„Правно лице чиј основач или сопственик било или е избрано или именувано лице или чиј основач или сопственик е или било член на неговото семејство или во кое член на неговото семејство е одговорно лице или во кое избрано или именувано лице односно член на неговото семејство, поседува удели или акции не може да биде корисник на грант, заем односно финансиска поддршка од државата или од единица на локалната самоуправа.,,

Со предложените измени се бришат зборовите „било или,, и „или било,,. Од аспект на опфатот на законот како еден од регулаторните ризици од корупција, на овој начин се проширува кругот на лица кои може да бидат корисници на грант, заем, финансиска поддршка од државата и според предложените измени, избраното или именувано лице нема да биде во можност да биде корисник само додека е на функција, односно по престанокот на функцијата ќе може да конкурира за некоја финансиска поддршка од државата. Со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси пропишани се ограничувања и тоа: член 45 – Ограничувања за вршење на дејност за време на вршење на функцијата, член 46-Ограничување на вршење надзор, член 47- Ограничување за вршење дејност по престанокот на функцијата, член 50-Забрана за злоупотреба на службени податоци, член 51-Ограничувања во соработка со правни лица. Оттука, оправдано се наметнува працањето дали со предложената изменета одредба не се создава внатрешна колизија со одредбите со кои се пропишани ограничувања во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси и не претставува конфликт помеѓу јавната должност и приватните интереси и најважно, дали овие измени се во согласност со целта која треба да се постигне со овој закон. Ако се има предвид можноста од влијание на избраните и

именуваните лица по веднаш по завршување на функцијата и можноста од ризик од корупција, оправдани се сомневањата дека предложените измени во законот со кои се овозможува избраното и именувано лице да биде корисник на финансиски средства од државата веднаш по престанокот на функцијата, се во спротивност со заложбите на државата и овој закон. Оттука, потребно е предлагачот на законот во наведената одредба да предвиди рок од денот на престанокот на функцијата на избраните и именуваните лица, во кој не може да се јават како корисници на ова право.

4. Со **член 20** од Предлогот на закон се додава нов став (5) во членот 56 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси со кој се пропишува дека актите кои се донесени спротивно на забраната раководното лице на јавен орган да вработува или унапредува нему блиско лице во органот со кој раководи, се ништовни.

Со цел усогласување на законскиот текст и номотехничка конзистентност, упатно е оваа одредба да се дополни дека за ништовност се применува членот 66 од овој закон, како што тоа е пропишано во член 17 од Предлогот на закон.

5. Во **член 34** од Предлогот на закон се додава нов член 99-а „Одбивање на исполнување на должноста,,

„(1) Со актот со кој е констатирано прекршување на одредба од овој закон, лицето кое го сторило прекршокот се задолжува најдоцна во рок од пет дена од конечноста на актот да ја исполни должноста односно да постапи согласно одредбите од законот кои ги прекршил.

(2) Лицето од ставот (1) на овој член е должно во утврдениот рок да постапи по задолжението од актот со кој е констатиран прекршокот, а доколку не постапи по задолжението се смета дека одбило да ја исполни должноста.

(3) Во случајот од ставот (2) на овој член, против лицето кое одбило да ја исполни должноста, Државната комисија во рок од пет дена од донесувањето на одлуката со која е утврдено одбивањето на должноста, поднесува до надлежниот орган иницијатива за утврдување на одговорност, а за лица избрани на непосредни избори изрекува мерка јавна опомена.,,

Од вака пропишаната одредба евидентно е дека се уредува неисполнување на должност од страна на избраното, односно именуваното лице, но останува дилема дали оваа одредба ќе се применува во секој случај кога службеното лице нема да исполни некоја должност пропишана со Законот, поради што претставува регулаторен ризик.

Така на пример, во случај на постоење на судир на интереси службеното лице има должност да го пријави постоењето на приватниот интерес и да се из земе, а постапувањето е пропишано во одредбите од член 72 до член 81 во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, како и со членот 26 од Предлогот на закон со кој се менува член 77 од Законот.

Заради наведеното останува дилема дали предложената одредба за постапување при одбивање на исполнување на должноста, ќе се применува во случај кога не е уредена постапка, на пример во врска со должноста за поднесување на изјава за имотна состојба и интереси.

Неспорно е дека во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 е наведена состојба поврзана со примена на одредби од Законот кои се однесуваат на одредени лица кои не поднеле анкетен лист, односно изјава за имотна состојба и интереси и оттука оправдана е пропишаната одредба, но потребно е во оваа смисла да се дополни и јасно да се пропише или пак да се доуреди.

Дополнително има нејасна дефинираност и во ставот (2) од предложената одредба каде е пропишано „е должно во утврдениот рок да постапи по задолжението од актот со кој е констатиран прекршокот,,.

Државната комисија со одлука констатира повреда на одредбите од овој закон, додека пак прекршок констатира Прекршочната комисија со донесување на решение, но притоа не го задолжува службеното лице да постапи по некое задолжување, туку има надлежност да изрекува прекршочна санкција. Во оваа смисла од аспект на номотехничка уреденост регулаторен ризик претставува терминот „акт“, бидејќи за првпат како во Законот, така и во предложениот текст се спомнува, а според начинот како е пропишана одредбата не е јасно кој го донесува. Дополнително ваквата нејасност се зголемува ако се има предвид дека предложениот член се додава после членот 98 со кој се пропишува „Информации за изречени глоби“, и член 99 „Надзор над примената,,.

Имајќи го предвид наведеното потребно е да се отстранат овие регулаторни ризици со доуредување на одредбата.

6. Со **член 36** од Предлогот на закон се додаваат два нови члена 101-а и 101-б.

Со став (2) од членот 101-а пропишана е глоба од 300 до 500 евра во денарска противвредност за раководното лице односно одговорното лице во јавниот орган кое спротивно на член 56 спроведе постапка за вработување или унапредување.

Евидентно е дека со оваа одредба се пропишува казна за сторена повреда на член 56, која со наоѓа во Глава петта-Спречување на корупцијата во вршењето на јавни овластувања, во која се опфатени забраните и ограничувањата во вршењето на дејности, функции, како и други забрани. Иако казнувањето за сторената повреда и предвидената глоба пропишана со овој член е оправдана и целисходна, а санкцијата е пропорционална, несоодветна е одредбата во која е пропишана, од причини што со предложениот нов член 101-а ставот (1) и (3) се предвидуваат казни во случај кога лицето нема да овозможи увид, додека пак казните за сторени повреди на одредбите од член 44 до 59 кои се однесуваат на забрани и ограничувања се пропишани во член 105.

Дополнително во член 105 став (1) алинеја 14 веќе е пропишан прекршок за член 56 став (2) односно сега став (3) со предложените измени со кој е пропишана должност избраното, именуваното или одговорното лице да ја известува Државната комисија за секој избор, именување или вработување, како и унапредување на член на неговото семејство во рок од десет дена. Заради наведеното, соодветно ќе биде прекршокот за член 56 став (1) да биде пропишан во оваа одредба.

Во спротивно, ќе отсуствува јасност во прекршочните одредби што може да предизвика во праксата ризик од навидум постоење на правна празнина, како регулаторен ризик.

7. Со **член 38** од Предлогот на закон се менува и дополнува членот 105 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Во таа смисла по алинејата 16 се додаваат пет нови алинеи од кои третата алинеја гласи:

„- не постапи согласно должноста за пријавување приватен интерес и иземање согласно членот 73 од овој закон,,.

Во врска со прекршување на одредбите со кои се пропишува состојбата на судир на интереси, веќе постои одредба во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси и тоа член 107, со кој е предвидена глоба во износ од 500 евра во случај кога службеното лице:

- учествува или одлучува во постапката за избор, именување или вработување или е вклучено како член на телото што ја спроведува таа постапка...
- дознае за околности што укажуваат на постоење на судир на интереси и за тоа не побара да биде изземено од понатамошно постапување и одлучување.

Имајќи го предвид наведеното, може да се констатира дека за повреда на одредбите кои се однесуваат на судир на интереси, покрај прекршокот кој веќе е предвиден во член 107 став 1 алинеја 1 и 2, со предложениот текст со член 38, предвиден е нов прекршок за член 73 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси.

Со оглед дека сите горенаведени прекршоци се однесуваат на одредби кои уредуваат состојба на судир на интереси, со цел поголема јасност при нивната примена заради сличноста при нивното дефинирање, како и усогласеност на законскиот текст, се препорачува да се дополнат алинеите во член 107 со одредбата на која се однесуваат (член 74 и 75). Потребата за ова се јавува и затоа што е различна глобата која е пропишана, па така во член 105 пропишана е глоба во износ од 300 до 500 евра, додека пак во член 107 глобата е 500 евра.

Во спротивно доколку јасно не се дефинира и разграничи, ќе биде оставена можност за субјективност и во различни случаи, да се применува различна одредба за судир на интереси со помала или поголема пропишана глоба. Со наведеното како регулаторен ризик се нарушува правната сигурност и се остава можност да се искористи дискреционото право при одлучувањето.

Дополнително, имајќи предвид дека сите се однесуваат на состојба на судир на интереси, во насока на примена на начелото на еднаквост, да се преиспита можноста прекршокот за член 73, наместо да се предвиди со дополнување на членот 105, да се пропише во членот 107 каде веќе се пропишани другите прекршоци за судир на интереси и тоа за член 74 и 75.

8. Во врска со член 38 од Предлогот на закон со кој се менува и дополнува членот 105 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси во петте нови алинеи што се додаваат по алинејата 16 и тоа последната гласи:

„не извести за постапувањето во врска со примената иницијатива за утврдување на одговорност поднесена од Државната комисија согласно овој закон, во утврдениот рок,“.

Имајќи го предвид предлог текстот, произлегува дека оваа одредба се однесува на член 12 со кој се додава нов член 44-а „Постапка за утврдување на неспојливост на функции,“ со кој се пропишува и иницијатива за утврдување на одговорност. Но, ако се земе во предвид дека и до сега со член 29 беше предвидена должност за надлежните органи да ја известат Државната комисија за донесените одлуки по поднесените иницијативи и повредата на овие одредби претставува прекршок предвиден во член 103 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, упатно е да се дополни одредбата во предлог текстот со членот кој се прекршува (член 44-а).

Ова е потребно и од причина што е различна и пропишаната глоба, односно во член 103 пропишаната глоба е во износ од 200 до 400 евра, додека пак во член 105, во износ од 300 до 500 евра. Заради наведеното, вака пропишаната одредба, иако содржи контролен механизам преку пропишаната глоба, претставува регулаторен ризик затоа што со својата нејасност, доведува до двосмисленост и субјективизам, па во одредени случаи да се примени одредба со помала или поголема глоба и да се наруши правната сигурност.

9. При анализата на предложениот текст се воочи дека во членот 105 став (1) алинеја 2 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси со кој се пропишува прекршок за членот 45, се констатира дека предлагачот нема предвидено измена, иако со член 13 од Предлогот на закон го менува ставот (1) од член 45.

Така наместо должноста на лицето пред да стапи на функцијата, управувањето да му го довери на друго лице, како што е пропишано во Законот кој е во сила, со предложената измена на член 45, лицето има должност во рок од 30 дена од стапувањето на функција, управувањето односно

функциите во органи на трговско друштво односно установа да го довери на друго лице или тело.

Иако вака пропишаната одредба е во насока на подобрување на законскиот текст, не е направена измена и во делот на прекршочните одредби, заради што членот 105 став (1) алинеја 2 станува неприменлив во праксата бидејќи се однесува за должноста на лицето да го довери управувањето на друго лице пред да стапи на вршење на јавни овластувања.

Ова претставува правна празнина како регулаторен ризик од причини што одредбата која ќе остане во сила нема да биде соодветна и применлива, па оттука самата по себе не е извршна, што може да продуцира неказнивост за сторена повреда на одредба која се однесува на една од забраните предвидена во Законот.

Недостатокот на јасно одредени и прецизни одредби, односно присуството на двосмислени одредби, овозможува различно толкување на законот и различна примена од страна на ентитетите кои се опфатени со истиот.

Со цел да се минимизираат ризиците од корупција и судир на интереси кои може да резултираат со примена на предложениот закон, од аспект на примена на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата, Државната комисија за спречување на корупцијата го доставува предметното мислење.

Воедно се укажува на потребата навремено да се достави известување за преземените активности во насока на надминување на утврдените регулаторни ризици, односно образложение за препораките кои не се прифатени.

Изработил: Д.Д., советник
Проверил: А.С., раководител на одделение
Контролирал: Б.В.Б., помошник раководител на сектор
Одобрил: М.К., раководител на сектор

Заменик претседател,
м-р Билјана Каракашова Шулев

1

1