ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Назив на министерство:	Министерство за правда
Назив на предлогот на закон:	Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата
Одговорно лице и контакт информации:	Маја Малјановска, раководител на сектор Е-пошта: mpsorabotka@mjustice.gov.mk
Вид на Извештај	☐Нацрт ☐Предлог
Обврската за подготовка на предлогот на закон произлегува од:	☒Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија ☒НПАА ☐Заклучок на Владата на Република Македонија ☐Друго ____________________
Поврзаност со Директивите на ЕУ	Директивата 95/46/ЕК на Европскиот парламент и на Советот од 24ти октомври 1995 година за заштита на поединци во врска со обработката на лични податоци и за слободно движење на тие податоци (Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data)
Дали нацрт извештајот содржи информации согласно прописите кои се однесуваат на класифицираните информации	☐Да ☒Не
Датум на објавување на нацрт Извештајот на ЕНЕР:	30.12.2013 година
Датум на доставување на нацрт Извештајот до Министерството за информатичко општество и администрација:	17.01.2014 година
Датум на добивање на мислењето од Министерството за информатичко општество и администрација:	29.01.2014 година
Рок за доставување на предлогот на закон до Генералниот секретаријат	01.04.2014 година

1. Опис на состојбите во областа и дефинирање на проблемот

1.1 Опис на состојбите

Најефективниот начин да се охрабрат вработените лица да пријават сомнение или сознание дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши кривично дело против службената должност или друго незаконито и недозволиво постапување, е да се обезбеди уверлива заштита на нивните права.[1] Добрите системи на внатрешна контрола не се доволни, затоа што првите лица кои сознаваат за постоење на одреден проблем во одредена организација се самите вработени во организацијата. Сè додека овие лица не чувствуваат дека е безбедно и прифатено да изразат сомневање или сознание за неправилности во работењето и донесувањето на одлуките, постои ризик од молк, што значително ја намалува можноста за преземање соодветни мерки за заштита на имотот, интегритетот и репутацијата.

Во Македонија регистриран е мал број на пријавувања на случаи на корупција и друго незаконито и недозволиво однесување од страна на вработени во државни и јавни институции. Соработниците на правдата, согласно Законот за спречување на корупцијата, можат да побараат да добијат заштита од Државната комисија за спречување на корупцијата. Ваква заштита побарало едно лице, државен службеник. Во приватниот сектор бројот на пријави е значително поголем и тие најчесто се анонимни. Граѓаните за пријавување најчесто ги користат телефонските линии за пријавување во институциите и невладините организации. На националната телефонска линија за пријавување на корупцијата 199 од нејзиното отворање пријавени се вкупно 3945 случаи. Генерално бројот на пријавувањата на случаи на корупција се намалува. Според резултатите од истражувањето за Глобалниот корупциски барометар (Global Corruption Barometer) 2013[2], објавен на 09.07.2013 година, **82% од анкетирани македонски граѓани изјавиле дека би пријавиле случај на корупција, и тоа од нив 54 % би пријавиле до државни тела за борба против корупцијата или на телефонска линија за пријавување. Од оние анкетирани граѓани кои не би пријавиле случај на корупција, 44 % се обесхрабрени и сметаат дека нема ништо да променат со пријавувањето, 32% се плашат од последици, 9 % не знаат каде да пријават, а останатите 15% имаат други причини.**

Воведување на Систем на интегритет во јавниот и приватниот сектор, а во негови рамки воведување на системска заштита на лицата кои заради заштита на јавниот интерес, безбедност и одбрана пријавуваат случај на корупција или друго незаконито и недозволиво постапување (во натамошниот текст: укажувачи), е предвидено со Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на појавата на судир на интереси 2011-2015, Национална програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА) и Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија за 2013 година.

Барањата кои произлегуваат од **меѓународното право** во оваа област не укажуваат на конкретен метод и инструмент за остарување на обврските, туку поедноставено ја формулираат бараната цел. Државите страни на Конвенцијата на ООН против корупцијата преземаа обврска да предвидат инкорпорирање во нивниот 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.[3] Исто така, оваа Конвенција за државите страни поставува обврска особено да го охрабруваат интегритетот, чесноста

---

[1] Водич за заштита на укажувачите (EU Guidelines on Whistleblowing), усвоен од страна на Европската комисија на 6ти декември 2012 година.

[2] Веб-локација: http://www.transparency.org/gcb2013 Методологија: Анкета. Опфатени се приближно 1000 лица од секоја од 107-те опфатени земји. Временски период на анкетирање: септември 2012 - март 2013. Примерок: 500 лица биле анкетирани во земји со популација под 1 000 000, национално репрезентативен, во 6 земји бил исклучиво од урбани подрачја) За Македонија примерок од 1010 лица. Јазик на анкетирање и алатки: спроведен на локален јазик, лице в лице, компјутерски помогнато телефонско интервју (CATI), интервју преку интернет (зависно од контекстот и спецификата на земјата). За Македонија користено е компјутерски помогнато телефонско интервју (CATI), спроведено од компанијата Брима (Brima). Проверено и анализирано од Секретаријатот на Транспаренси Интернешнл (Берлин). Верификувано од независен аналитичар.

[3] Член 33 Заштита на лицата што доставуваат информации.

и одговорноста кај државните службеници[4] и да предвидуваат спроведување на мерки и системи кои можат да им помогнат на државните службеници да им сигнализираат на надлежните органи дела на корупција кои ги забележале при вршењето на нивните функции[5]. Исто така, државите страни на Конвенцијата имаат обврска да преземат соодветни мерки за да обезбедат 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 да можат да им бидат сигнализирани, вклучувајќи ги и анонимните[6]. Државите страни на Цивилната конвенција за корупција на Советот на Европа презедоа обврска да предвидат во нивното домашно законодавство соодветна заштита од секаква неоправдана санкција против вработените лица кои, добронамерно и врз основа на основани сомневања, ги откриле делата на корупција на лицата или одговорните органи[7]. **Република Македонија ги има ратификувано Конвенцијата на Обединетите Нации против корупцијата**[8], **Цивилната конвенција за спречување корупција**[9] и **Казнената конвенција за корупција**[10] на Советот на Европа и овие конвенции се дел од македонското законодавство.

Парламентарното собрание на Советот на Европа усвои Резолуција 1729 (2010)[11] со која ги поканува сите земји-членки да извршат преглед на нивната легислатива во поглед на заштитата на укажувачите имајќи ги предвид одредените водечки принципи. За потребите на Европскиот комитет за правна соработка (CDCJ), во 2012 година изготвена е студија со која се истражуваат можностите за изготвување правен инструмент за заштита на вработените кои пријавуваат заради јавен интерес „укажувачи"[12]. Оваа студија претавува компаративна анализа со заклучоци и препораки. Според извештајот од студијата, само неколку земји-членки имаат посебна сеопфатна легислатива која покрива заштита на укажувачите – што подразбира систематизирани правила за оние кои работат во јавен и приватен сектор, покривајќи недозволиво и незаконито постапување или сериозен ризик во најширока смисла. Како што е констатирано во Извештајот за заштита на укажувачите на Комитетот за правни прашања и човекови права на Советот на Европа од 14.09.2009 година[13], најчеста практика во европските држави е постоењето на издвоени одредби поврзани со заштитата на укажувачите кои се наоѓаат во кривичните законици, законите за државни службеници, слобода на говор и изразување или антикорупциските закони.

На 5ти ноември 2013 година, Транспаренси Интернешнл објави Извештај за правната заштита за заштита на укажувачите во Европската унија[14]. Со овој Извештај, оценета е сеопфатноста на националните правни рамки за заштита на укажувачите во земјите членки на ЕУ согласно петнаесет основни елементи за законодавството за заштита на

---

[4] Согласно член 2 Терминологија од Конвенцијата, поимот „државен службеник" значи: i. Секое лице што има законски, извршен, административен или судски мандат на државата страна, кој е платен или не и без оглед на хиерархиското ниво; ii. Секое друго лице коњ врши јавна функција, како и за државен орган или јавно претпријатие, или рпужа јавни услуги, како што овие изрази се дефинирани во внатрешното право на државата страна и применети во соодветна правна област на таа држава; iii. Секое друго лице дефинирано како „државен службеник" во внатрешното право на државата страна. Меѓутоа, по однос на некои специфични мерки предвидени во главата II на оваа Конвенција (членови 5-14), под „државен службеник" може да се подразбере секое лице што врши јавна функција или кое пружа јавни услуги, како што овие изрази со дефинирани во внатрешното право на Државата Страна и применети во соодветната правна област на таа Држава.

[5] Член 8 Кодекс на однесување на државните службеници.

[6] Член 13 Учество на општеството (став 2).

[7] Член 9 Заштита на вработените лица

[8] Закон за ратификација на Конвенцијата на Обединетите Нации против корупцијата (Службен весник на Република Македонија бр. 37/2007)

[9] Закон за ратификација на Цивилната конвенција за спречување корупција (Службен весник на Република Македонија бр. 13/2002)

[10] Закон за ратификација на Казнената конвенција за корупција (Службен весник на Република Македонија бр. 32/99) и Закон за ратификација на Дополнителниот протокол за Казнената конвенција за корупција (Службен весник на Република Македонија бр. 83/2005).

[11] Види на веб-локација: http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta10/eres1729.htm

[12] P. Stephenson and Professor M.Levi (2012), The Protection of Whistleblowers: a study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest," CDCJ (2012) 9FIN

[13] The protection of "whistle-blowers" Report, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr. Pieter Omtzigt

[14] Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU, Transparency International, November, 2013

укажувачите, кои се однесуваат на широчина на дефиницијата на укажувачите, дефиницијата на пријавувањето на укажувачите и на дефиницијата на заштита од повреда на правата на укажувачите, воспоставеноста на внатрешен и надворешен механизам за пријавување, систем на наградување, заштита на доверливоста, прифатливост на анонимни пријави, непостоење на санкции за погрешно пријавување, постоење на посебна институција за прием на претставки од укажувачи, правни лекови и казни за одмаздување. Покрај според постоечката правна рамка, земјите се оценети и според примената на регулативата во областа. Согласно оценките на овој Извештај, земји чиишто закони не вклучуваат одредби или вклучуваат значително ограничени одредби и процедури за укажувачи во јавниот и приватниот сектор се: Бугарија, Финска, Грција, Литванија, Португалија, Словачка и Шпанија. Австрија, Белгија, Кипар, Чешка Република, Данска, Естонија, Францијам Германија, Унгарија, Ирска, Италија, Латвија, Малта, Холандија, Полска и Шведска се оценети за земји чиишто закони вклучуваат делумни одредби и процедури за укажувачите во јавниот и/или приватниот сектор. Земји кои се оценети за напредни во оваа област – чиишто закони вклучуваат сеопфатни или речиси сеопфатни одредби и процедури за укажувачи во јавниот и/или приватниот сектор се: Луксембург, Романија, Словенија и Обединетото Кралство.

Постоењето на сеопфатна и посебна легислатива за заштита на укажувачите останува исклучок во Европа.

Како што е наведено во анализата изработена од страна на британскиот експерт Дејвид Смит[15], правната рамка во Македонија, иако не се задржува директно на пријавувањето, содржи базични одредби кои можат да поддржат систем на систематска заштита на лица кои заради заштита на јавниот интерес, безбедност и одбрана пријавуваат дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши кривично дело против службената должност или друго незаконито и недозволиво постапување.
Веќе е воспоставен систем за пријавување на корупција со можноста секој поединец или институција отворено или анонимно да пријави сомнеж или случај на корупција, вклучувајќи ги и активираните телефонски линии за пријавување на конкретни коруптивни постапки.[16]
Правни инструменти кои ги поддржуваат принципите на пријавување се:

- Закон за спречување на корупцијата: член 4 (Начело на еднаквост), член 5 (Начело на јавност), член 5-а (Начело на одговорност), член 16 (Влијание при избор, именувања и разрешување на раководни места), член 18 (Ослободување од чување на класифицирани информации), член 19 (Заштита на соработници на правдата и сведоци), член 20 (Заштита на лицата што работат на сузбивање на корупцијата), член 40 (Незаконити барања на претпоставен), член 41 (Непријавување на казниво дело), член 42 (Забрана за вршење влијание врз друг), член 43 (Вршење дискрециони овластувања), член 44 (Понуда на поткуп), член 45 (Постапка во случај на обвинение за корупција), член 56 (Заштита на средствата за јавно информирање), член 57 (Злоупотреба на средствата за јавно информирање), член 58 (Злоупотреби во финансиското работење);
- Закон за спречување на судир на интереси ("Службен весник на Република Македонија" бр. 70/2007, 114/2009 и 6/2012);
- Кривичен законик („Службен весник на Република Македонија" бр. 37/96, 80/99, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13 и 82/2013): член 363 (Непријавување подготвување на кривично дело), Член 364 (Непријавување кривично дело или сторител), Член 366 (Лажно пријавување на кривично дело) [17];
- Закон за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија" бр. 150/2010): член 39 (Права и обврски на јавниот обвинител), член 44 (Непреземање на кривично гонење), членови 53-67 (од Глава V. Жртва, оштетен и приватен

[15] „Патоказ за имплементирање на системот на свиркачи во Македонија", Дејвид Смит, Краун Ејџентс ЛТД (Crown Agents Ltd), февруари 2013 година

[16] „Патоказ за имплементирање на системот на свиркачи во Македонија", Дејвид Смит, Краун Ејџентс ЛТД (Crown Agents Ltd), февруари 2013 година, страна 3, Поглавје 3. Тековна состојба параграф 2.

[17] Други одредби од Кривичниот законик релевантни за областа, а во врска со пријавувањето: член 28-а (Услови за кривична одговорност на правно лице), член 151 (Неовластено прислушување и тонско снимање), член 253-а (Неовластено давање на подароци), член 273 (Перење пари и други приноси од казниво дело), член 294 (Неотстранување опасност), член 358 (Давање поткуп), член 358-а (Давање награда за противзаконито влијание), член 394-а (Терористичка организација) и член 394-в (Финансирање на тероризам).

тужител), член 146 (Видови мерки на претпазливост), член 226 (Заштита на сведоци), член 227 (Заштита на загрозен сведок во претходна постапка), член 228 (Заштита на загрозен сведок на главна расправа), член 229 (Испитување под псевдоним), член 230 (Испитување со помош на технички уреди за пренос на слика и тон), член 231 (Права на одбраната при испитување на загрозени сведоци на главната расправа), член 232 (Испитување на посебно ранливи жртви и сведоци);

- Закон за заштита на сведоците (Службен весник на Република Македонија бр. 38/2005 и 58/2005);
- Закон за работните односи(„Службен весник на Република Македонија" број 62/2005, 106/2008, 161/2008, 114/2009, 130/2009, 50/10, 52/10, 124/10, 47/11, 11/12, 39/12, 13/13 и 25/13): член 9-а (Психичко вознемирување на работно место (мобинг)), член 10 (Надомест на штета за дискриминација), член 11 (Товар на докажување во случај на спор);
- Закон за заштита од вознемирување на работно место ("Службен весник на Република Македонија" бр. 79/2013)
- Закон за државните службеници („Службен весник на Република Македонија" број 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 114/2009, 35/10, 167/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13): член 19 и член 25;
- Закон за јавни службеници(„Службен весник на Република Македонија" број 52/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13): член 29;
- Закон за јавна внатрешна финансиска контрола ("Службен весник на Република Македонија" бр. 90/2009);
- Закон за јавно обвинителство ("Службен весник на Република Македонија" бр. 150/2007 и 111/2008): член 30, член 31и член 39;
- Закон за полиција ("Службен весник на Република Македонија" бр. 114/2006, 6/2009 и 145/2012): член 28, член 36, член 38, член 63, член 63-б, член 63-в и член 63-г;
- Закон за финансиската полиција ("Службен весник на Република Македонија" бр. 55/2007); член 7 и член 50.
- Закон за Царинската управа ("Службен весник на Република Македонија" број 46/2004, 81/2005, 107/2007, 103/2008, 64/2009, 105/2009, 48/10, 158/10, 53/11 и 113/12): член 10 и член 24;
- Закон за спречување на перење пари и други приноси од казниво дело и финансирање тероризам ("Службен весник на Република Македонија" бр. 04/2008, 57/2010, 35/2011 и 44/2012)) член 3 и член 3-а;
- Етички кодекс за државните службеници ("Службен весник на Република Македонија" бр. 129/2011);
- Етички кодекс за јавните службеници ("Службен весник на Република Македонија" бр. 133/2011);
- Кодекс на полициска етика ("Службен весник на Република Македонија" бр. 72/2007);
- Кодекс на однесување на царинските службеници, август 2010 година;
- Етичкиот кодекс за избраните претставници на локалната самоуправа, 2007 година;
- Бизнис етички кодекс, 2012 година;
- Етичкиот кодекс на Институтот за внатрешни ревизори, јануари 2009 година;
- Кодекс на однесување на вработените во Управата за јавни приходи, од октомври 2013 година;

Во Република Македонија, Законот за класифицирани информации и Законот за заштита на личните податоци, предвид правната интерпретација, не претставуваат бариери во воведувањето на системот за заштита на укажувачите[18].

Со цел процена на можностите за имплементацијата на првичната верзија на Методологијата за релевантен статистички систем за мониторинг на антикорупциската политика[19], Министерството за правда изработи прашалник којшто со барање за

[18] „Патоказ за имплементирање на системот на свиркачи во Македонија", Дејвид Смит, Краун Ејџентс ЛТД (Crown Agents Ltd), февруари 2013 година, страна 5, параграф 1.

[19] Првичната верзија на Методологијата за релевантен статистички систем за мониторинг на антикорупциската политика, усвоена на 29.06.2013 година опфаќа: следење на случаи на корупција –предмети во кривична постапка, предмети во прекршочна постапка, дисциплинска постапка и постапка за утврдување на други видови одговорност и други законски мерки; следење на спроведувањето на активностите предвидени со Државните програми за превенција и репресија на корупцијата и превенција и намалување на појавата на судир на интереси, следење на спроведувањето

придонес го достави до релевантни државни институции и органи на државна управа. Од резултатите на спроведената анализа на одговорите на добиените прашалници, извлечени се заклучоци кои се релевантни за иницијалното воспоставување на системската заштита на укажувачите, а се однесуваат на потребите за отворање и објавување на дополнителни целосно функционални телефонски линии за пријавување на случаи на корупција во органите на државната управа каде што нема таква телефонска линија, а се даваат повеќе услуги за граѓаните и деловните субјекти и потребата за воведување на посебна обезбедена електронска евиденција на пријавите за неправилности и сомнежи за измами или корупција и потребите за спроведување обуки за лицата за известување за неправилности и сомнежи за измами или корупција.

Спроведени и тековни проекти релевантни за областа:

- „Поддршка за развој на систем на укажувачи во Македонија", септември 2012 година – февруари 2013 година
  Донор: Британска амбасада, Карун Ејџентс
  Опис: Изработка на студија со насоки за воведување на системот за укажувачи (whistle blowing system) во Македонија
- „Промовирање на транспарентноста и одговорноста на јавните институции", јули - декември 2012 година
  Донор: ОБСЕ
  Опис: Зајакнување на капацитетите на ДКСК за јакнење на свеста на граѓанските организации и на граѓаните за активностите и предизвиците во превенција на корупцијата во земјата.
- „Поддршка за зајакнување на системот на национален и локален интегритет", јануари - декември 2012 година, со продолжување за периодот 2013-2014
  Донор: Владата на Норвешка и УНДП
  Опис: Поддршка на ДКСК во работењето со национални и локални институции за воведување и одржување на ефективни решенија за интегритет/ризици за корупција, со посебен фокус на зајакнување на граѓанскио ангажман и партнерство
  Во декември 2012 година, во рамки на Проектот на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) и УНДП "Поддршка за зајакнување на системот на национален и локален интегритет", успешно е реализирана првата фаза на системско креирање на концептот на интегритет во Република Македонија. 10 пилот општини ја усвоија Антикорупциската политика – политика на интегритет, со што тие ја изразија својата поддршка на воведување на концептот на интегритет во нивното секојдневно работење. Концептот на интегритет се проширува и на останатите единици на локалната самоуправа и на одредени институции на централно ниво.
- „Центри за правно советување (ALACs)", март 2009 - август 2010 година
  Донор: Германска билатерална соработка
  Опис: Овозможување учество на граѓаните во борбата против корупцијата
- „Поддршка за национален систем на интегритет и развој на институционален капацитет во Државната комисија за спречување на корупцијата", 2007 - 2009
  Донор: УСАИД
  Опис: Развој на државни програми за превенција и репресија на корупцијата и судир на интереси; подготвување кампањи и други активности за јакнење на јавната свест и информирање на јавноста.

Иако системот за пријавување е во функција, британскиот експерт заклучува дека **фактите укажуваат на тоа дека неговата примена е нередовна и непостојана во различните институции и органи кои се вклучени**[20].

на активностите предвидени со посебните програмски акти релевантни за мониторинг на антикорупциската политика, следење на спроведување проценка на ризикот за корупција (Corruption Risk Assessment) и имплементација на препораките од ревизорските извештаи и спроведување скрининг за потребите за обуки и спроведените обуки со цел јакнење на кадровските капацитети за препознавање и спречување на корупцијата и појавата на судир на интереси.

[20] „Патоказ за имплементирање на системот на свиркачи во Македонија", Дејвид Смит, Краун Ејџентс ЛТД (Crown Agents Ltd), февруари 2013 година, страна 3, Поглавје 3. Тековна состојба параграф 2.

1.2 Причини за проблемите кои се предмет на разгледување

Недостигот од законски уредена посебна системска заштита на лицата кои пријавуваат сомневање или сознание за корупција или друго незаконито и недозволиво постапување, во рамки на воспоставен систем на интегритет, се смета за главна причина за малиот број на лица кои заради заштита на јавниот интерес, безбедност и одбрана 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.

2. Цели на предлог регулативата

- Воведување Систем на интегритет во јавниот и приватниот сектор;
- Воведување системска заштита на лицата кои заради заштита на јавниот интерес, безбедност и одбрана 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;
- Зголемен број на лица кои пријавуваат и на тој начин алармираат дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши кривично дело против службената должност или друго незаконито и недозволиво постапување;

3. Можни решенија (опции)

3.1 Опис на решението „не прави ништо"

Доколку не се преземат мерки за надминување на состојбите опишани под точка 1 од овој Извештај за ПВР, односно усогласување со препораките од меѓунароните извештаи и преземените обврски со ратификуваните меѓународни инструменти, како и со националните програмски документи, ќе постои зголемен ризик за намалување на можностите за преземање соодветни мерки за заштита на интегритетот, имотот и репутацијата во јавниот и приватниот сектор. Исто така, непреземањето на мерки за унапредување на интегритетот и заштитата на укажувачите претставува ризик кој директно или индиректно може да произведе влијание (економско, социјално и друго влијание) кое ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори што влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции, како статус кво во областа на интегритетот.

3.2 Опис на можните решенија (опции) за решавање на проблемот

I. ***Нерегулаторни мерки: Анализа, обуки и кампања за поддршка на воспоставениот систем на внатрешна контрола согласно Законот за јавна внатешна финансиска контрола и Законот за спречување на корупцијата.*** Со оглед на тоа што причината за проблемите кои се предмет на разгледување е недостигот од регулаторна мерка, ова решение **не е прифатлива опција**. Веќе воспоставениот систем јасно не ги утврдува и не се однесува на внатрешните и надворешните механизами за пријавување и заштита на укажувачите во јавниот и приватниот сектор.

II. Регулаторни мерки:

II. а) Комбинација од регулаторни и нерегулаторни мерки: Донесување на нов посебен закон за системска заштита на укажувачите, *обуки и кампања.*

II. б) Комбинација од регулаторни и нерегулаторни мерки: Донесување Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата со кој ќе се воведе систем на интегритет и системска заштита на укажувачите во рамки на системот на интегритет[21].

4. Проценка на влијанијата на регулативата

Можни позитивни и негативни влијанија од секоја од опциите:

---

[21] Нерегулаторните мерки се наведени под точка 7.4. од овој Извештај за ПВР.

4.1 *Економски влијанија*

Опција:	Позитивно влијание	Негативно влијание
1) Не прави ништо	Нема	Ризик кој директно или индиректно може да произведе негативно економско влијание кое ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори коишто влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции.
2) Нерегулаторни мерки: Анализа, обуки и кампања за поддршка на воспоставениот систем на внатрешна контрола согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Законот за спречување на корупцијата	Поголема видливост на посветеноста за подигнување на одреден степен на интегритет. Подобрување на примената на постојни одредби од Законот за спречување на корупцијата и Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и подигнување на свеста, што може до одреден степен директно или индиректно да произведе економско влијание кое ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори коишто влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции како одреден напредок во областа.	Ризик кој директно или индиректно може да произведе економско влијание кое ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори што влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции како статус кво или одреден напредок во областа на интегритетот, со оглед на тоа што нерегулаторните мерки не одговараат на дефинираните причини за проблемот - не се овозможува законски уредена широкоопфатна системска заштита на укажувачите и воведување систем на интегритет во јавниот и приватниот сектор.
3) Комбинација од регулаторни и нерегулаторни мерки: Донесување на нов посебен закон за системска заштита на укажувачите, обуки и кампања	Почитување на меѓународните препораки и стандарди во областа, унификација и лесно пронаоѓање на основот за заштита на укажувачите, што директно или индиректно ќе произведе економско влијание кое позитивно ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори коишто влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандради, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции, како напредок во областа.	Подигнатиот степен на интегритет како резултат на примена на нов посебен закон за системска заштита на укажувачите ќе произведе економско влијание кое позитивно ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори коишто влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции, како напредок во областа.
4) Комбинација од регулаторни и нерегулаторни мерки: Донесување Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата со кој ќе се воведе систем на интегритет и системска заштита на укажувачите	Почитување на меѓународните препораки и стандарди во областа, унификација и лесно пронаоѓање на основот за заштита на укажувачите, што директно или индиректно ќе произведе економско влијание кое ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори коишто влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции, како напредок во областа.	Подигнатиот степен на интегритет како резултат на примена на нов посебен закон за системска заштита на укажувачите ќе произведе економско влијание кое позитивно ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори коишто влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции, како напредок во областа.

4.2 Фискални влијанија

Опција:	Позитивно влијание	Негативно влијание
1) Не прави ништо	Нема нови фискални влијанија (без дополнителни трошоци за спроведување на постојната регулатива).	Ризик кој директно или индиректно може да произведе негативно економско, социјално и друго влијание кое ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори коишто влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции.
2) Нерегулаторни мерки: Анализа, обуки и кампања за поддршка на воспоставениот систем на внатрешна контрола согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Законот за спречување на корупцијата	Фискалните импликации од спроведување на регулативата и подигнувањето на јавната свест се повеќекратно помали од финансиските импликации од предизвикана штета со загрозување на јавниот интерес, безбедност и одбрана.	Предизвикува фискални импликации за субјектите во јавниот сектор за обуки, средства за работа, како и административен товар.
3) Комбинација од регулаторни и нерегулаторни мерки: Донесување на нов посебен закон за системска заштита на укажувачите, обуки и кампања	Фискалните импликации од спроведување на регулативата и подигнувањето на јавната свест се повеќекратно помали од финансиските импликации од предизвикана штета со загрозување на јавниот интерес, безбедност и одбрана.	Предизвикува фискални импликации за субјектите во јавниот и приватниот сектор за обуки, средства за работа, како и административен товар.
4) Комбинација од регулаторни и нерегулаторни мерки: Донесување Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата со кој ќе се воведе систем на интегритет и системска заштита на укажувачите	Фискалните импликации од спроведување на регулативата и подигнувањето на јавната свест се повеќекратно помали од финансиските импликации од предизвикана штета со загрозување на јавниот интерес, безбедност и одбрана.	Предизвикува фискални импликации за субјектите во јавниот и приватниот сектор за обуки, средства за работа, како и административен товар.

4.3 Социјални влијанија

Опција:	Позитивно влијание	Негативно влијание
1) Не прави ништо	Нема	Ризик кој директно или индиректно може да произведе негативно социјално влијание кое ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори коишто влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции, како статус кво во областа на интегритетот. Непостоењето на правна заштита и сигурност дека позитивно ќе бидат прифатени пријавите за случаи на корупција и друго незаконито и недозволиво постапување, има негативно социјално влијание и го отежнува остварувањето на човековите права.
2) Нерегулаторни мерки: Анализа, обуки и кампања за поддршка на воспоставениот систем на внатрешна контрола согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Законот за спречување на корупцијата	Подигнување на јавната свест, охрабрување и техничка подготовка за одредби од Законот за спречување на корупцијата и Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, што може до одреден степен директно или индиректно да произведе социјално влијание со кое ќе се	Нема.

	бележи и рангира од страна на меѓународните фактори што влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции како одреден напредок во областа.	
3) Комбинација од регулаторни и нерегулаторни мерки: Донесување на нов посебен закон за системска заштита на укажувачите, анализа, обуки и кампања	Подигнување на јавната свест, охрабрување и подготвеност за за воведување системска заштита на укажувачите. Почитување на меѓународните препораки и стандарди во областа, унификација и лесно пронаоѓање на основот за заштита на укажувачите, што директно или индиректно ќе произведе социјално влијание кое ќе се манифестира со унапредување на заштита и почитување човековите права на кое ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори што влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции, како напредок во областа.	Нема.
4) Комбинација од регулаторни и нерегулаторни мерки: Донесување Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата со кој ќе се воведе систем на интегритет и системска заштита на укажувачите	Подигнување на јавната свест, охрабрување и подготвеност за воведувањето системска заштита на укажувачите. Почитување на меѓународните препораки и стандарди во областа, унификација и лесно пронаоѓање на основот за заштита на укажувачите, што директно или индиректно ќе произведе социјално влијание кое ќе се манифестира со унапредување на заштита и почитување човековите права на кое ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори што влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции, како напредок во областа.	Нема.

4.4 Влијанија врз животната средина

Опција:	Позитивно влијание	Негативно влијание
1) Не прави ништо	Нема.	Ризик кој директно или индиректно може да произведе негативно влијание врз заштитата на животната средина. Непостоењето на правна заштита и сигурност дека позитивно ќе бидат

		прифатени пријавите за случаи на корупција и друго незаконито и недозволиво постапување може да има негативно влијание во однос на заштитата на животната средина, особено доколку таквото постапување директно или индиректно е на штета на животната средина.
2) Нерегулаторни мерки: Анализа, обуки и кампања за поддршка на воспоставениот систем на внатрешна контрола согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Законот за спречување на корупцијата	Поголема видливост на посветеноста за подигнување на одреден степен на интегритет. Подобрување на примената на постојни одредби од Законот за спречување на корупцијата и Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и што може до одреден степен директно или индиректно да произведе влијание во однос на заштитата на животната средина, особено доколку се пријавува постапување кое директно или индиректно е на штета на животната средина, што ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори коишто влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции како одреден напредок во областа.	Нема.
3) Комбинација од регулаторни и нерегулаторни мерки: Донесување на нов посебен закон за системска заштита на укажувачите, обуки и кампања	Почитување на меѓународните препораки и стандарди во областа, унификација и лесно пронаоѓање на основот за заштита на укажувачите, што директно или индиректно ќе произведе влијание во однос на заштитата на животната средина, особено доколку се пријавува постапување кое директно или индиректно е на штета на животната средина, што ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори што влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции како напредок во областа.	Нема.
4) Комбинација од регулаторни и нерегулаторни мерки: Донесување Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата со кој ќе се воведе систем на интегритет и системска заштита на укажувачите	Почитување на меѓународните препораки и стандарди во областа, унификација и лесно пронаоѓање на основот за заштита на укажувачите, што директно или индиректно ќе произведе влијание во однос на заштитата на животната средина, особено доколку се пријавува постапување кое директно или индиректно е на штета на животната средина, што ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори коишто влијаат во создавање на перцепциите за Република	Нема.

	Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции како напредок во областа.	

4.5 Административни влијанија и трошоци –

Користена аналитичка алатка:
Модел на стандардни трошоци
Метод:
За секоја административна активност пресметани се три трошковни параметри: цена, време и количина.
Основна формула за пресметка на административниот трошок:
Административен трошок= Цена x Време x Количина (фреквенција x популација)
Согласно основната формула за пресметка на административниот трошок од административниот товар за вкупно 100 субјекти (од јавниот и приватниот сектор), предвидени се трошоци за потрошено време за запознавање со потребните информации, обезбедување/собирање/размена на потребните информации, оценка и известување со доставување на писмена и одржување на една дводневна обука годишно за овластени лица согласно предложеното решение.

а) трошоци за спроведување

Опција:	Трошоци за спроведување на регулативата:
1) Не прави ништо	Нема трошоци.
2) Нерегулаторни мерки: Анализа, обуки и кампања за поддршка на воспоставениот систем на внатрешна контрола согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Законот за спречување на корупцијата	42.434.400 денари
3) Комбинација од регулаторни и нерегулаторни мерки: Донесување на нов посебен закон за системска заштита на укажувачите, обуки и кампања	42.434.400 денари
4) Комбинација од регулаторни и нерегулаторни мерки: Донесување Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата со кој ќе се воведе систем на интегритет и системска заштита на укажувачите	42.434.400 денари

б)трошоци за почитување на регулативата

Опција:	Трошоци за почитување на регулативата:
1) Не прави ништо	Нема трошоци.
2) Нерегулаторни мерки: Анализа, обуки и кампања за поддршка на воспоставениот систем на внатрешна контрола согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Законот за спречување на корупцијата	42.434.400 денари
3) Комбинација од регулаторни и нерегулаторни мерки: Донесување на нов посебен закон за системска заштита на укажувачите, обуки и кампања	42.434.400 денари
4) Комбинација од регулаторни и нерегулаторни мерки: Донесување Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата со кој ќе се воведе систем на интегритет и системска заштита на	42.434.400 денари

укажувачите	

Трошоците **за една кампања, анализа и за обука за обучувачи се предвидува да бидат покриени со средства од ИПА 2010 (за спроведување на активности во рамки на твининг проект).**

5. Консултации

5.1 Засегнати страни и начин на вклучување

Извештај за почеток на процесот за проценка на влијанието на регулативата е видно објавен на веб-локацијата на Министерството за правда и на ЕНЕР на 30.10.2013 година. На 07.02.2014 година добиен е коментар кон нацрт-текстот на Предлогот на Законот, испратен од страна на Транспаренси Интернешнел Македонија. Коментарот е земен предвид и кон истиот е одговорено од страна на Министерството за правда преку ЕНЕР.

5.2 Преглед на добиените и вградените мислења

Мислење од Министерството за информатичко општество и администрација, 31.12.2013 година – без забелешки
Мислење од Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор, 06.01.2014 година – без забелешки
Мислење од Дирекцијата за заштита на лични податоци, 09.01.2014 година – без забелешки
Мислење од Министерството за финансии, 14.01.2014 година – без забелешки
Мислење од Секретаријатот за законодавство, 15.01.2014 година – со забелешки и укажувања. Забелешките се вградени во Предлогот на Законот за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата.
Мислење од Транспаренси Интернешнел Македонија, 04.02.2014 година – со забелешки. Од дадените забелешки прифатено е следното:
По известувањето на Државната комисија за спречување на корупцијата за тоа дека организацијата Паблик Концерн ат Ворк [Public Concern at Work (PCAW)] се откажала од учеството во подготовката на документот (извештај) „Патоказ за имплементирање на системот на свиркачи во Македонија", референцата на организацијата под наведениот наслов е отстранета од Извештајот за проценка на влијанието на регулативата и од образложението кон Предлогот на Законот за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата.
Во периодот од објавувањето на Нацрт-Извештајот со нацрт текстот на Предлогот до изготвувањето на Предлог-Извештајот, извршено е дополнително усогласување и подобрување на текстот на Предлогот на Законот за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата, по повторна меѓуресорска консултација.

5.3 Мислењата кои не биле земени предвид и зошто

Сите мислења коишто се добиени се земени предвид.
Не се вградени следните забелешки:
Од мислењето доставено од Транспаренси Интернешнел Македонија (ТИ-Македонија):

> – Забелешката по однос на терминот „укажување"/„укажувач": Наспроти забелешката на ТИ-Македонија дека терминот е несоодветен затоа што всушност треба да значи доброволно пријавување, Работната група за изготвување на Предлогот на Законот оцени дека всушност зборот „укажувач" е соодветен и го опфаќа значењето на англискиот термин „whistleblower" и се толкува преку зборот „укажува" којшто означува доброволен проактивен акт (обрнување внимание). Консултиран е толковен речник. За тоа дека укажувачот согласно Предлогот на Закон врши пријавување е недвосмислено утврдено со новите членови 54-б и 54-в;
>
> – Забелешките по однос на улогата на Државната комисија за спречување на корупцијата и нејаснотии по однос на тоа дали се укинуваат постојни права вградени во други закони, вклучувајќи го јавното обраќање и должностите за доверливост: Оваа забелешка не е прифатена од причина што институцијата до која се врши надворешното пријавување согласно Предлогот на Законот е

определена имајќи го предвид водечкиот принцип и пример за добра практика под број 5 на ОЕЦД: Г20 Преглед на најдобри практики и водечки принципи за легислатива за заштита на укажувачите, 2012 (G20 Compendium of best practices and guiding principles for legislation of the protection of whistleblowers, 2012). Со Предлогот на Законот (нов член 54-б) се воведуваат канали за внатрешно и надворешно пријавување извршено од страна на укажувачи (лицата дефинирани со нов член 54-в). Во Предлогот јасно е утврдено дека внатрешното и надворешното пријавување меѓусебно не се исклучуваат. Одредбите со кои се воведува внатрешен и надворешен канал на пријавување извршено од укажувач согласно Предлогот на Законот, не го исклучуваат пријавувањето на случаи на корупција и друго незаконито и недозволиво постапување кое може да се изврши согласно други закони, како што е поднесувањето кривична пријава согласно Законот за кривичната постапка, ниту пак ги ограничуваат правата гарантирани со Уставот и законите. Согласно одредбите од Предлогот, на укажувачот и на членовите на неговото семејство им се обезбедува заштита од било каков вид на повреда на право заради извршено пријавување (нов член 54-д), а воведувањето на каналите за внатрешно и надворешно пријавување е во насока на насочување на механизмот на пријавување извршено од укажувач, кој согласно меѓународните препораки ќе има ефект на укажување првенствено заради превенција односно внатрешна корекција и спречување на незаконитото и дозволиво постапување, што е во согласност со принципите 10, 11, 14, 16, 17 и 18 од Нацрт препораката на Советот на Европа за заштита на укажувачите од 5ти јули 2013 година и во согласност со барањата за обезбедување на баланс и заштита на податоци според Директивата 95/46/ЕК на Европскиот парламент и на Советот од 24ти октомври 1995 година за заштита на поединци во врска со обработката на лични податоци и за слободно движење на тие податоци;

– Забелешката дека е потребно ограничување на принципот на доверливост: Со Предлогот на Законот се воведува гаранција за заштитата на укажувачот согласно закон и заштита на неговата анонимност и доверливост до степен и момент до кои укажувачот тоа го бара (принцип 19 од горенаведената Нацрт препорака на Советот на Европа). На тој начин, се обезбедува прифаќањето на анонимни пријави и обезбедувањето доверливост, што е и препорака на ОЕЦД наведена под водечкиот принцип број 3 во рамки на Г20 Прегледот на најдобри практики и водечки принципи за легислатива за заштита на укажувачите, 2012 (G20 Compendium of best practices and guiding principles for legislation of the protection of whistleblowers, 2012). Гарантирањето на анонимноста и доверливоста ќе го поттикне укажувањето, односно пријавувањето пренесување на сознанијата и сознанијата за случаи на корупција и друго незаконито и недзоволиво постапува до надлежните институции. Заради заштита од злоупотреба, Предлогот на Законот предвидува одредба согласно која злоупотребата на пријавувањето на укажувачот поради која настанале штетни последици за физичкото или правното лице е основ за поведување на постапка за утврдување на негова одговорност согласно закон [нов член 54-е став (2)];

– Забелешките по однос на опфатот и содржината на заштитата и надлежните институции: Целта на Предлогот на Законот е да се воведе внатрешен и надворешен канал и рамка за заштита на укажувачите согласно која ќе се изврши усогласување на други закони со цел обезбедување систематска заштита на укажувачите. Спротивниот пристап (постоењето на сеопфатна и посебна легислатива за заштита на укажувачите), како што заклучува Транспаренси Интернашнл во својот Извештај, претставува исклучок во Европа. Во практиката, институциите во Република Македонија во своето работење вниманието го задржуваат на законите за чија примена се надлежни. Да се донесе нов посебен закон за системска заштита на укажувачите значи да се донесе нов системски закон во антикорупциската област, покрај Законот за спречување на корупцијата, со таа разлика што посебниот закон за системска заштита на укажувачите се однесува на еден од главните елементи во антикорупциската област (дел од системот за интегритет). На укажувачот и на членовите на неговото семејство, им се обезбедува заштита од било каков вид на повреда на право заради извршено пријавување од страна на институцијата, односно правното лице. Доколку заштита не е обезбедена, укажувачот ја

известува Државната комисија за спречување на корупцијата која за повредата бара известувања и бара преземање мерки за заштита со прекинување на дејствијата, односно отстранување на пропустите со кои се повредуваат правата на укажувачот. За непостапување по барањата на Државната комисија во пропишаниот рок, предвидени се глоби. Со предвидените одредби не се исклучува поведување постапка за друг вид на одговорност согласно закон, зависно од тоа какво право му е повредено на укажувачот. Институцијата до која се врши надворешното пријавување согласно Предлогот на Законот е определена имајќи го предвид водечкиот принцип и пример за добра практика под број 5 на ОЕЦД: Г20 Преглед на најдобри практики и водечки принципи за легислатива за заштита на укажувачите, 2012 (G20 Compendium of best practices and guiding principles for legislation of the protection of whistleblowers, 2012).

6. Заклучоци и препорачано решение

6.1 Споредбен преглед на позитивните и негативните влијанија на можните решенија (опции)

Опција:	Позитивно влијание	Негативно влијание
1) Не прави ништо	Нема нови фискални влијанија (без дополнителни трошоци за спроведување на постојната регулатива)	Статус кво. Ризик кој директно или индиректно може да произведе негативно економско, социјално и друго влијание кое ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори што влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции, како статус кво во областа на интегритетот.
2) Нерегулаторни мерки: Анализа, обуки и кампања за поддршка на воспоставениот систем на внатрешна контрола согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Законот за спречување на корупцијата	Поголема видливост на посветеноста за подигнување на одреден степен на интегритет. Подобрување на примената на постојни одредби од Законот за спречување на корупцијата и Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и подигнување на свеста, што може до одреден степен директно или индиректно да произведе економско, социјално и друго влијание кое ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори што влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции како одреден напредок во областа.	Ризик кој директно или индиректно може да произведе економско влијание кое ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори што влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции како статус кво или одреден напредок во областа на интегритетот, со оглед на тоа што со нерегулаторните мерки не одговараат на дефинираните причини за проблемот - не се овозможува законски уредена широкоопфатна системска заштита на укажувачите и воведување систем на интегритет во јавниот и приватниот сектор.
3) Комбинација од регулаторни и нерегулаторни мерки: Донесување на нов посебен закон за системска заштита на укажувачите, обуки и кампања	Почитување на меѓународните препораки и стандарди во областа, унификација и лесно пронаоѓање на основот за заштита на укажувачите, што директно или индиректно ќе произведе економско влијание кое ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори што влијаат во создавање на перцепциите за Република	Предизвикува фискални импликации за субјектите во јавниот и приватниот сектор за обуки, средства за работа, и административен товар.

	Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандради, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атлантските интеграции, како напредок во областа.	
4) Комбинација од регулаторни и нерегулаторни мерки: Донесување Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата со кој ќе се воведе систем на интегритет и системска заштита на укажувачите	Почитување на меѓународните препораки и стандарди во областа, унификација и лесно пронаоѓање на основот за заштита на укажувачите, што директно или индиректно ќе произведе економско влијание кое ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори што влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атлантските интеграции, како напредок во областа.	Предизвикува фискални импликации за субјектите во јавниот и приватниот сектор за обуки, средства за работа, и административен товар.

6.2 Ризици во спроведувањето и примената на секое од можните решенија (опции)

Опција:	Ризик
1) Не прави ништо	Статус кво. Продлабочување на проблемот опишан под точка 1 од овој Извештај за ПВР.
2) Нерегулаторни мерки: Анализа, обуки и кампања за поддршка на воспоставениот систем на внатрешна контрола согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Законот за спречување на корупцијата	Стандарден ризик од ефекти на нерегулаторни мерки. Обезбедување финансиски средства за покривање на финансиските импликации. Ризик кој директно или индиректно може да произведе економско влијание кое ќе се бележи и рангира од страна на меѓународните фактори што влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атлантските интеграции како статус кво или одреден напредок во областа на интегритетот, со оглед на тоа што со нерегулаторните мерки не одговараат на дефинираните причини за проблемот - не се овозможува законски уредена широкоопфатна системска заштита на укажувачите и воведување систем на интегритет во јавниот и приватниот сектор.
3) Комбинација од регулаторни и нерегулаторни мерки: Донесување на нов посебен закон за системска заштита на укажувачите, обуки и кампања	Обезбедување финансиски средства за покривање на финансиските импликации. Товар на регулативата. Дупликација на одредби. Парцијално развивање на системот на интегритет. Стандардни ризици во спроведување на системска регулатива подари големиот број на субјекти.
4) Комбинација од регулаторни и нерегулаторни мерки: Донесување Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата со кој ќе се воведе систем на интегритет и системска заштита на укажувачите.	Обезбедување финансиски средства за покривање на финансиските импликации. Товар на регулативата. Парцијално развивање на системот на интегритет.

6.3 Препорачано решение со образложение

Предвид постојните состојби, постоечката правна рамка, спроведените активности во насока на воведување и примена на систем на интегритет, меѓународните препораки, препораките од посебните извештаи/студии во областа за состојбите во Република Македонија, како и детектираните позитивни влијанија и ризици/можности за справување со ризиците, се препорачува Да се предложи донесување на Закон за изменување и дополнување на Закон за спречување на корупцијата, со кој ќе се воведе

систем на интегритет и системска заштита на укажувачите во рамки на системот на интегритет.
Образложение:
Иако да се донесе посебен акт за системска заштита на укажувачите претавува една од најчестите меѓународни препораки од во оваа област, важно е да се има предвид следното:
Секторскиот пристап не се исклучува и притоа не се инститира на сеопфатно обединување на заштитата на укажувачите со еден акт. Она што е позначајно е да се воспостави сеопфатна заштита на укажувачите во јавниот и приватниот сектор со јасни но нерестиктивни дефиниции со цел што е можно поширок опфат на лица кои можат да се пронајдат во дефиницијата на укажувач и што е можно поширок опфат на незаконите и недозволиво постапување да биде предмет на пријавување кое се мотивира и зашттитува со овозможување на внатрешни и надворешни механизми за пријавување и правни лекови, согласно меѓународните препораки.
Правната рамка во Македонија, иако не се задржува директно на пријавувањето, содржи базични одредби кои можат да поддржат систем на систематска заштита на лица кои заради заштита на јавниот интерес, безбедност и одбрана пријавуваат дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши кривично дело против службената должност или друго незаконито и недозволиво постапување. Врз основа на оваа правна рамка **веќе е воспоставен систем за пријавување на корупција со можноста секој поединец или институција отворено или анонимно да пријави сомнеж или случај на корупција.** Постоењето на сеопфатна и посебна легислатива за заштита на укажувачите останува исклучок во Европа. Во практиката, институциите во Република Македонија во своето работење вниманието го задржуваат на законите за чија примена се надлежни. Да се донесе нов посебен закон за системска заштита на укажувачите значи да се донесе нов системски закон во антикорупциската област, покрај Законот за спречување на корупцијата, со таа разлика што посебниот закон за системска заштита на укажувачите се однесува на еден од главните елементи во антикорупциската област (дел од системот за интегритет). Како што заклучува британскиот експерт Смит во својата анализа постојните законски и други акти се соодветни за разработка и воспоставување на поефективен и поефикасен систем на пријавување.

Со Предлогот на Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на корупцијата се дополнува членот 1 во делот на целите на Законот, со тоа што се додава дека со овој Закон се уредуваат мерките и активностите за воведување и спроведување систем на интегритет.
Системот на интегритет го опфаќа и воведувањето системска заштитата на укажувачите којшто како проблем е предмет на разгледување на овој Извештај за ПВР.
Со член 2 од Предлогот на Закон се менува член 18 со цел воведување на решение кое ќе го одржи балансот помеѓу потребата од обелоденување класифицирана информација заради заштита на јавниот интерес безбедност и одбрана од една страна и потребата за заштита на класифицираната информација од друга страна.
Со член 3 од Предлогот на Закон, се дополнуваат надлежностите на Државната комисија за спречување на корупцијата со надлежноста да презема мерки и активности за следење на воведувањето и спроведувањето на системот на интегритет.
Со член 4 од Предлогот на Закон, се додава нова Глава шеста „Систем на интегритет“ со шест члена со кои се дефинира Систем на интегритет [член 54-а], се дефинира поимот Укажувач и начините на пријавување [член 54-б], се утврдува внатрешен и надворешен канал на пријавување [член 54-в], се утврдува начинот и роковите на постапувањето на надлежен орган кој врши надзор над спроведување на закон кој добил известување од страна на Државната комисија за спречување на корупцијата [член 54-г], се дефинира опфат на заштитата на укажувачите по однос на заштитата и лицата на кои им се обезбедува заштита во врска со пријавувањето и правен лек (иницијатива за заштита на укажувачот пред надлежен орган) [член 54-д], се утврдува товар на докажувањето [член 54-ѓ], се дефинира злоупотреба на пријавувањето на укажувачот [член 54-е].
Со член 6 од Предлогот на Закон, се воведуваат прекршочни одредби за институцијата или правното лице и за раководното лице на институцијата кои нема да ја обезбедат заштита на укажувачот и членовите неговото семејство [член 65-а] и за овластеното лице кое нема да обезбеди доверливост и анонимност на укажувачот [член 65-б].

Со член 7 додадени се нови членови со кои, согласно Законот за прекршоците, утврдено е дека за прекршоците прекршочна постапка ќе води и прекршочна санкција ќе изрече надлежен суд, а пред покренување на барање за поведување на прекршочна постапка да се спроведе постапка за порамнување согласно Законот за прекршоците.

Со член 8 од Предлогот на Закон, се утврдува рок во кој Министерот за правда ќе го донесе актот за Начинот н а пријавување во институциите во јавниот сектор (од член 54-в).

Со член 9 се утврдува рок во кој Државната комисија ќе ги донесе насоките за воведување на системот на интегритет.

Со член 10 се утврдува рок за усогласување на законите со кои се уредуваат права и обврски од работен однос во јавниот и приватниот сектор.

Со член 12 од Предлогот на Закон, се утврдува рокот во кој ќе започне примената на Законот (во рок од едно година од денот на влегување во сила).

Предложените измени на член 18 и преложените нови членови 54-б, 54-в 54- ѓ, 54 –е, се усогласени со Директивата 95/46/ЕК на Европскиот парламент и на Советот од 24ти октомври 1995 година за заштита на поединци во врска со обработката на лични податоци и за слободно движење на тие податоци и Мислењето на Работната група за заштита на лицата по однос на обработката на лични податоци воспоставена согласно со наведената Директива.

Усогласеност на предлог-мерката со меѓународните препораки		
Препорака[22]	Одредби во кои е инкорпорира на препораката (од предлог-мерката или од друга релевантна регулатива)	Забелешка за статусот на усогласеност
1. Да се донесе јасна легислатива и ефективна институционална рамка за заштита од дискриминаторско постапување и дисциплинирање на вработените кои со добра волја и со разумна основа пријавуваат одредени сомнителни незаконити и недозволиви постапувања или корупција до надлежните институции. - Усвојување на легислатива посветена на правна сигурност и јасност и да се избегне фрагментиран пристап во воспоставувањето на заштитата на укажувачите; - Барање за силно охрабрување за компаниите да имплементираат контролни мерки за да обезбедат и олеснат пријавување (пр. преку внатрешни контроли, програми за етика и усогласеност, посебни антикорупциски програми, управување со ризик за измама и корупција, и сл.);	Дополнет член 1 на Законот за спречува-ње на корупцијата (ЗСК) Нова глава во ЗСК „Систем на интегртет“	Се унифицира делот на воспоставувањето систем на интегритет во јавниот и приватниот сектор и воспоставување на внатрешни надворешни механизми на пријавување. Секторскиот пристап не се исклучува и притоа не се инсистира на сеопфатно обединување на заштитата на укажувачите со еден акт. Фокусот е ставен на воспоставување сеопфатна заштита на укажувачите во јавниот и приватниот сектор со јасни но нерестиктивни дефиниции со цел што е можно поширок опфат на лица кои можат да се пронајдат во дефиницијата на укажувач и што е можно поширок опфат на незаконито и недозволиво постапување да биде предмет на пријавување кое се мотивира и заштитува со овозможување на внатрешни и надворешни механизми за пријавување и правни лекови, согласно меѓународните препораки. Правната рамка во Македонија, иако не се задржува директно на пријавувањето, содржи базични одредби кои можат да поддржат систем на систематска заштита на лица кои заради заштита на јавниот интерес, безбедност и одбрана пријавуваат дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши кривично

[22] Извори на препораки: ОЕЦД - преземено од Г20 Преглед на најдобри практики и водечки принципи за легислатива за заштита на укажувачите, 2012 (G20 Compendium of best practices and guiding principles for legislation of the protection of whistleblowers, 2012), Совет на Европа, Транспаренси Интернешнал и други, за потреби на меѓународни извештаи.

		дело против службената должност или друго незаконито и недозволиво постапување. Врз основа на оваа правна рамка веќе е воспоставен систем за пријавување на корупција со можноста секој поединец или институција отворено или анонимно да пријави сомнеж или случај на корупција. Во практиката, институциите во Република Македонија во своето работење вниманието го задржуваат на законите за чија примена се надлежни. Да се донесе нов посебен закон за системска заштита на укажувачите значи да се донесе нов системски закон во антикорупциската област, покрај Законот за спречување на корупцијата, со таа разлика што посебниот закон за системска заштита на укажувачите се однесува на еден од главните елементи во антикорупциската област (дел од системот за интегритет).
2. Легислативата да обезбеди јасна дефиниција на опфатот на заштитеното пријавување и на лицата кои се заштитени согласно закон. - Заштитено е пријавување на прекршување на закон, правило, друга регулатива, несовесно работење; злоупотреба на финансиски средства; злоупотреба на службена должност; значителен и специфичен ризик по јавното здравје и безбедност; сите незаконити постапувања кои согласно домашното право преставуваат корупција; - Лица на кои не им се обезбедува заштита (која се гарантира за укажувачите) за пријавување кои е забрането со закон во интерес на националната безбедност или надворешни работи, освен кога пријавувањето е извршено на посебен начин до посебен орган; - Им се гарантира заштита на правата на вработените лице (кои се јавуваат како укажувачи), и тоа не само оние вработени на неопределено време и јавни службеници, туку заштита им се обезбедува и на оние кои се вработени за определен период или привремено (како консултанти, договорни лица, поранешни вработени, волонтери итн.); - Јасна дефиниција на поимите „добра волја" и „основано сомневање"; иако на лицата кои го злоупотребуваат пријавувањето не им се гарантира заштита, треба да се обезбеди заштита за лицата кои пријавиле имајќи основано сомневање дека со пријавата дури и ако сомневањето е (се покаже) погрешно.	Изменет член 18 на ЗСК Нови членови на ЗСК 54- б , 54-в, 54-г, 54-д и 54-ѓ	Обезбедени се соодветно широкоопфатни дефиниции за поимот „укажувач", обезбеден е широк опфат на предмет на пријавување на укажувачот (не само случаи на корупција, туку и друго незаконито и недозволиво однесување). За пријавување доволно е да се има сомневање дека е извршено, се извршува, или е веројатно дека ќе се изврши на корупција, туку и друго незаконито и недозволиво однесување со кое се загрозува јавниот интерес, безбедност и одбрана. Предвидено е санкционирање на злоупотребата на пријавувањето, за што се бара свест дека се пријавува невистинито сомневање или сознание. Укажувачот не е должен да ја докажува вистинитоста на сомневањето или сознанието кое го пријавил.
3. Легислативата да обезбеди најширока сеопфатна заштита на укажувачите - Правичност, заштита на доверливост; - Заштита од дискриминација, реваншизам, отказ, суспендирање, деградирање дисциплинска и друга корективна постапка; промена на работно место, оценување на работењето; одлука за надоместок, бенефиции, награди, едукација и обука; медицински прегледи; или друг вид на значителна промена на задолженијата, одговорностите и работните услови; - Заштита од друг вид на реваншизам, како неоснована тужба за кривична и граѓанска одговорност, особено за клевета и кршење	Нови членови на во ЗСК 54-б став (4), 54-г, 54-д, Други закони: КЗ, ЗРО, ЗДС, ЗЈС, ЗЗВРО	На укажувачот му се обезбедува заштита согласно закон и му се гарантира анонимност и доверливост до степенот и до моментот до кој тој тоа го бара. На укажувачот и на членовите на неговото семејство им се обезбедува заштита од било каков вид на повреда на права заради извршено пријавување. Во случај на спор за постоењето повреда на право на укажувачот и на членовите на неговото семејство заради извршено пријавување, товарот на докажување е на страната на институцијата, односно правното лице

на правилата за доверливост и лојалност во работењето; - Заштита на идентитетот и прифаќање на анонимни пријави; - Товарот на докажување дека на укажувачот не му се кршат правата е на страната на оној против кој укажувачот ја дал пријавата; - Заштита на лицата за кои работодавците погрешно сметаат дека се тие кои ги пријавиле (се укажувачите);		кое ги повредило правата на укажувачот и на членовите на неговото семејство.
4. Легислативата јасно да дефинира процедури и канали за олеснување на пријавувањето кои го охрабруваат користењето на обезбедени и лесно достапни канали за пријавување. - Одредби за внатрешни и надворешни механизми; - Утврдување внатрешни канали за пријавување во јавниот сектор; - Охрабрување компаниите да воспостават внатрешни канали за пријавување; - Заштита на пријавувањето направено директно до органи за спроведување на законот; - Посебни канали и дополнителни безбедносни мерки кои се однесуваат на обелоденување информации во врска со државната безбедност или државни тајни; - Обезбедување надворешни канали, вклучително кои се однесуваат на пријавување вклучително пријавување во медиуми и невладини организации; - Експедитивност на механизмите за заштита, механизми за следење на механизмите, одговор на барање на укажувачот итн.; - Усогласеност со Директивата 95/46/ЕК;	Нови членови на ЗСК 54-а, 54-в и 54-г и изменет член 18 од ЗСК, член 5 и 31 од ЗСК, Закон за класифицирани информации, Закон за заштита на лични податоци	На барање на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), создавачот на класифицираната информација е должен да го ослободи од обврска за чување лицето должно да ја чува класифицираната информација заради иницирање на казнена или друга постапка за кривично дело против службената должност или друго незаконито или недозволиво постапување. Со ослободувањето од обврската не се менува степенот на класификација на информацијата. Систем на интегритет во смисла на овој закон е збир од политики, стандарди и процедури воспоставени од институциите, односно правните лица, кои ја зајакнуваат нивната отпорност кон корупција и го намалуват ризикот од коруптивно однесување со што би се поттикнала и би се обезбедила независност, професионалност и етичност во извршувањето на надлежностите утврдени со закон. Насоки за воведување на системот за интегритет кој го вклучува и јавниот и приватниот сектор дава Државната комисија. Пријавувањето на укажувачот може да биде внатрешно и надворешно. Внатрешното не го исклучува надворешното пријавување. Начинот на пријавување во институциите во јавниот сектор се уредува со акт што го донесува министерот за правда. Начинот на пријавување во приватниот сектор се уредува со внатрешен акт на правното лице. Во случај на повреда на права на укажувач постапува без одлагање со барање известување, за што го известува укажувачот. Согласно утврденото Начело на јавност (Член 5) од ЗСК, вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и положба, како и работите од јавен интерес се јавни и подложни на јавна контрола. Никој не може да се повика на примена на закон или друг пропис со кој ќе се ограничи или исклучи јавноста за да се прикрие искористувањето на функцијата, јавните овластувања, службената должност и положба за остварување корист, погодност или предност за себе или за друг. Избран или именуван функционер, службено лице или одговорно лице во јавно претпријатие не смее да ги користи информациите со кои располага за остварување корист за себе или за друг. Обврската останува во рок од три години од денот на престанокот на функцијата, односно должноста, освен

		ако со закон определено не е поинаку. Избран или именуван функционер, службено лице или одговорно лице во јавно претпријатие не смее да држи во тајност податоци што според овој или друг закон мораат да бидат објавени или да бара пристап кон податоци за кои знае дека не е овластен да ги добие, или да се однесува несовесно кон чувањето на податоците што претставуваат тајна.
5. Легислативата да обезбеди ефективни заштитни механизми вклучително и овластување на посебно тело надлежно за прием и проверка на пријавите на укажувачите и ќе обезбеди правни лекови.	Нови членови на ЗСК 54-г и 54-д	На укажувачот и на членовите на неговото семејство им се обезбедува заштита од било каков вид на повреда на права заради извршено пријавување. Доколку на укажувачот не му е обезбедена законската заштита укажувачот ја известува ДКСК која без одлагање бара известувања за утврдување на постоење на повредата. Доколку и покрај преземената активност на ДКСК на овој член продолжува повредата на правата на укажувачот и на членовите на неговото семејство, ДКСК покренува иницијатива за заштита на укажувачот пред надлежен орган.
6. Поддршка на законската заштита на укажувачите со нерегулаторни мерки за подигнување на јавната свест, комуникација, обуки и периодична евалуација на ефективноста на правната и институционалната рамка за заштитата.		Предложени нерегулаторни мерки во овој извештај за ПВР под точка 7.4.

Ризиците наведени под точка 6.2 ќе се надминат со дополнителна анализа и акционен план кој ќе вклучи и нерегулаторни мерки кои се предвидени да се спроведат со средства обезбедени преку ИПА 2010 (за Твининг проект кој ќе започне со имплементација во 2014 година).

7. Спроведување на препорачаното решение

7.1 Потреба од менување на закони и подзаконска регулатива во областа или други сродни области

Дополнителна анализа со цел целосно попишување на листата на закони и подзаконска регулатива во областа или други сродни области за кои има потреба од менување ќе биде спроведена во рамки на Твининг проектот ИПА 2010 „Поддршка за поефикасна борба против корупцијата", кој ќе започне со имплементација од април 2014 година.

7.2 Потребни подзаконски акти и рок за нивно донесување

Министерот за правда ќе го донесе актот за начинот на пријавување во институциите во јавниот сектор во рок од 6 месеци од денот на влегување во сила на Законот којшто се предлага.

7.3 Органи на државната управа, државни органи и други органи надлежни за спроведување

Сите органи на државната управа, државни органи и други органи.

7.4 Активности за обезбедување на ефикасно спроведување на предлогот на закон

1. Обуки за менаџери за интегритет;
2. Обезбедување безбедносни сертификати за лицата овластени за прием на пријави;

3. Воспоставување мрежа на менаџери за интегритет;
4. Одржување посебни советувања; и
5. Кампања;

Активностите под број 1, 3 и 4 ќе се спроведат во рамки на Твининг проектот ИПА 2010 „Поддршка за ефикасна борба против корупцијата", кој ќе започне со имплементација во 2014 година.

8. Следење и евалуација

8.1 Начин на следење на спроведувањето

Согласно Методологијата за оценка на спроведувањето на регулативата, со Објаснувачка анализа со квантитативни и квалитативни податоци.
Методи:
а) Собирање податоци преку кои ќе се верификува процесот на спроведување и ќе се утврдат активностите кои се преземени за спроведување на регулативата и изворите на верификација дека активностите се случиле;
б) Собирање на податоци за резултатите од спроведувањето на регулативата што овозможува да се оцени дали целта на донесувањето на регулативата е постигната;

8.2 Евалуација на ефектите од предлогот на закон и рокови

Извештај за оценка на спроведување проценка на спроведувањето на регулативата. Рок: 5 години од почетокот на примената на Закон којшто се предлага со оваа Проценка на влијанието на регулативата.

Изјава од министерот

Врз основа на резултатите од анализите прикажани во Извештајот за проценка на влијанието на регулативата сметам дека препорачаното решение (опција) претставува најдобар начин за решавање на проблемот и постигнување на очекуваните ефекти на најекономичен начин.

Датум: 13.03.2014 год.

потпис на министерот