ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Назив на министерство:	МИНИСТЕРСТВО ЗА ПРАВДА
Назив на предлогот на закон:	Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на укажувачи
Одговорно лице и контакт информации:	Маја Маљановска, раководител на сектор е-пошта: mmaljanovska@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: План 3-6-9
Поврзаност со Директивите на ЕУ	/
Дали нацрт извештајот содржи информации согласно прописите кои се однесуваат на класифицираните информации	☐ Да ☒ Не
Датум на објавување на нацрт Извештајот на ЕНЕР:	17.10.2017 година
Датум на доставување на нацрт Извештајот до Министерството за информатичко општество и администрација:	28.11.2017 година
Датум на добивање на мислењето од Министерството за информатичко општество и администрација:	
Рок за доставување на предлогот на закон до Генералниот секретаријат на Владата	Декември 2017 година

1. Опис на состојбите во областа и дефинирање на проблемот

1.1 Опис на состојбите

Во Република 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 посебната национална бесплатна телефонска линија за пријавување корупција (телефонски број 199), од објавената медиумска кампања „Македонија без корупција", од 02.09.2007 заклучно со месец Септември 2017 година, пријавени се вкупно 4036 случаи на незаконити однесувања (вклучително и корупција). Од вкупниот број примени јавувања на телефонската линија, во 2014 година примени се 14 јавувања, исто толку јавувања се примени во 2015 година, во 2016 година примени се 17 јавувања, а во 2017 година (заклучно со месец Септември) 7 јавувања.

Генерално бројот на пријавувањата на случаи на корупција се намалува.

Според резултатите од истражувањето за Глобалниот корупциски барометар **2013**, објавен на 09.07.2013 година, **82% од анкетираните македонски граѓани изјавиле дека би пријавиле случај на корупција**, и тоа од нив 54 % би пријавиле до државни тела за борба против корупција или на телефонска линија за пријавување. **Од оние анкетирани граѓани кои изјавиле дека не би пријавиле случај на корупција, 44 % одговориле дека 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.

Во анкета спроведена во јануари **2015** година за истражување на Транспаренси Интернешнл – Македонија, **57,7% од испитаниците изјавиле дека лицата кои пријавуваат случаи со сомнежи за недозволено и незаконито однесување не се доволно заштитени.** Нешто помал е процентот на испитаници кои изјавиле дека се чувствуваат главно или целосно информирани во однос на нивните права (43,6%), доколку се осмелат да пријават неетичко или незаконито однесување во нивните работни организации.[1]

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.[2]

Заради изготвување нов предлог на закон во насока на воведување заштитата на лицата кои пријавуваат кривично дело против службената должност

---

1 Заштита на укажувачите:можности и практика, Транспаренси Интернешнл – Македонија, ноември 2016 година

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

или друго незаконито и недозволиво постапување во јавниот и приватниот сектор, на 03.09.2015 година, во рамки на Работната група за анализа и изготвување измени и дополнувања на Законот за спречување на корупцијата и на Законот за спречување судир на интереси, формирана е работна група со претседател – претседателот на Државната комисија за спречување на корупцијата, и со членови во состав – претставници - членови на Државната комисија за спречување на корупцијата, шефот на Делегацијата на Република Македонија во ГРЕКО и претставници на Јавното обвинителство, Министерството за правда, Министерството за внатрешни работи, Министерството за информатичко општество и администрација, Дирекцијата за заштита на личните податоци и Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации.

Во изготвувањето на текстот на новиот предлог на закон, предвид се земени сите меѓународни стандарди, особено препораката на Совет на Европа за заштита на укажувачи од 30-ти април 2014 година, како и достапни компаративни извештаи за искуства на земји-членки на ЕУ во оваа област. Работна верзија на новиот предлог на закон изготвен од страна на работната група е доставена до министерот за правда на 07.10.2015 година. Изготвениот работен текст послужил како основа за изготвување текст на предлог – закон во рамки на дијалогот меѓу четирите политички партии претставени во Собранието на Република Македонија.

По усогласување на ставовите во рамки на политичкиот дијалог, на 09.11.2015 година група пратеници до Собранието на Република Македонија поднесе Предлог - закон за заштита на укажувачи. Законот за заштита на укажувачи е истиот ден и донесен. Во текстот на Законот за заштита на укажувачи, во најголем дел е рефлектиран текстот на предлогот изготвен од страна на работната група кој е доставен до министерот за правда.

Законот за заштита на укажувачи е објавен во Службен весник на Република Македонија, број 196 од 10.11.2015 година.

Министерот за правда ги донесе подзаконските акти кои произлегуваат од Законот за заштита на укажувачи: Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор, Правилник за заштитено надворешно пријавување, Правилник за насоки за донесување внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правното лице во приватниот сектор, сите објавени во Службен весник на Република Македонија број 46 на 08.03.2016 година.

Примената на Законот започна на 18.03.2016 година.

Текстот на Законот за заштита на укажувачи и изготвените (тогаш) предлог подзаконски акти беа предмет на разгледување во рамки на **активностите на ИПА 2010 Твининг проектот „Поддршка за ефикасна превенција и борба против корупцијата“** чиј главен корисник е Државната комисија за спречување на корупцијата, а кој се спроведе во партнерство со администрацијата на Сојузна Република Германија. Позитивна оценка за Законот и за изготвените подзаконски акти е дадена во извештаите на германскиот експерт кој спроведе активности на тема „Заштитата на укажувачите“ во рамки на Твининг проектот. Единствената забелешка е дадена во врска заштитата на идентитетот на укажувачот при пријавувањето и откривањето на идентитетот на укажувачот со судска одлука.

На 05.03.2016 година, во рамки на Твининг проектот, со поддршка од Министерството за правда, се одржа настан на кој во рамки на дискусии со засегнати страни на тема „Усогласено управување и превенција на корупцијата во приватниот сектор", се промовираа Законот за заштита на укажувачи и подзаконските акти кои произлегуваат од истиот. Како резултат на активности во рамки на овој Проект, изготвен е Прирачник за заштита на укажувачи и обезбеден е софтвер за енкрипција на податоци на компјутер за прием на пријави од укажувачи во Државната комисија за спречување на корупцијата.

Повеќе активности за запознавање со одредбите од Законот за заштита на укажувачи се спроведени самостојно од страна на невладини организации и бизнис асоцијации.

На 01.12.2015 година, за Законот за заштита на укажувачи побарано е мислење од Совет на Европа - Венецијанска комисија.

Во извештајот од анализата на податоците од анкетата за мислење по однос на пријавувањето од укажувачите и нивната заштита, објавена од **Регионалниот совет за соработка** во април 2017 година[3], забележано е дека во Република Македонија донесен е еден од најсилните закони за заштита на укажувачи во Југоисточна Европа, сепак, во извештајот е наведено дека е потребно да се определи (едно) **посебно тело кое ќе се занимава со прашањата на повредата на правата на укажувачите**. Од друга страна, според резултатите на **анкетата** на јавното мислење, спроведена во **2015** година за извештајот од анализата, постои **незадоволителна поддршка за укажувачите помеѓу граѓаните во Македонија, споредено со другите земји во регионот**.

36% од испитаниците изјавиле уверување дека имаат лична должност да пријават дело на корупција сторено во нивната организација.

41% од испитаниците изјавиле дека лицата кои обелоденуваат сериозни неправилности сторени во нивната организација треба да бидат поддржани, додека **30% изјавиле дека истите треба да бидат казнети**. Од испитаниците 37,64% се уверени дека ќе се преземе нешто доколку пријават неправилност на лице во организацијата (17,27% не се уверени во тоа, а 45,09 % се неопределени по однос на тоа прашање), а **35,40% % од испитаниците се уверени дека раководството во организациите кои работат сериозно ја сфаќаат заштитата на лицата кои пријавуваат неправилност (18,57% не се уверени во тоа, а 46,03% се неопределени по однос на тоа прашање)**. [4]

Во **анкетата** спроведена во периодот **декември 2015 - март 2016 година** за Извештајот Глобален барометар за корупција на Транспаренси Интернешнл[5], 37% од анкетираните македонски граѓани изјавиле дека чуствуваат лична обврска да пријават случај на корупција. **Анкетираните сметаат дека главна причина за непријавување корупција е стравот од последици (29%), нешто помал процент сметаат дека главна причина е тоа што корупцијата тешко се докажува**, 8%

---

[3] Public Attitudes to Whistleblowing in South East Europe - Data Analysis of Opinion Survey about Whistleblowing and the Protection of Whistleblowers, 2017

[4] Речиси двојно повеќе од регионалниот просек.

[5] 2016 People and corruption: Europe and Central Asia : Global Corruption Barometer

сметаат дека нема ништо да променат со пријавувањето, 14 % одговориле дека не знаат која е главната причина.

Венецијанската комисија, во март 2016 година, усвои мислење[6] со кое упати забелешки и препораки по однос на Законот за заштита на укажувачи.

Во анкета за истражување[7] спроведено од Транспаренси Интернешнл – Македонија во **октомври 2016** година, **60,6% од испитаниците изјавиле дека лицата кои пријавуваат случаи со сомнежи на недозволено и незаконито однесување не се доволно заштитени. 46,6% од испитаниците изјавиле дека се чувствуваат главно или целосно информирани во однос на нивните права, доколку се осмелат да пријават**.

31,7% од испитаниците одговориле дека се запознаени со Законот за заштита на укажувачи, додека пак 66,6% од испитаниците се изјасниле дека не се запознаени со Законот. Дека се информирани за правата согласно Законот одговориле 33,4%, додека пак 66,3% се изјасниле дека воопшто односно главно не се информирани за правата кои ги имаат согласно Законот за заштита на укажувачи. Во рамки на истата анкета, 20,4% од испитаниците се изјасниле дека во нивните фирми има лица за прием на пријави од укажувачи. 16,9%, од испитаниците се изјасниле дека не знаат, односно дека не се информирани, додека 62,7% одговориле дека нема овластено лице за прием на пријави од укажувачи. Во резултатите од анкетата **речиси нема разлики според тоа во кои сектори работат испитаниците.**

Заради **развивање на свеста за улогата на укажувачите**, **Регионалната антикорупциска иницијатива**, во која Република Македонија е членка, учесник и поддржувач на нејзините програми, изработи **краток документарен филм** со наслов „Медал на гласните", промовиран на **06.12.2016 година** во Белград. Документарниот филм е објавен на социјалните мрежи со македонски превод.

Првата официјална информација по однос на примената на Законот за заштита на укажувачи е објавена од Државната комисија за спречување на корупцијата, и тоа во рамки на Извештајот за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата во 2016 година. Така, во делот „Имплементација на Законот за заштита на укажувачи" од Извештајот, наведено е следното:

- **вкупно 29 институции од јавниот сектор доставиле известување за овластено лице за прием на пријави од укажувачи во јавниот сектор**, додека вакво известување за овластено лице доставиле 20 правни лица од приватниот сектор, иако според Законот не се обврзани да достават такво известување до Државната комисија.
- **42 институции од јавниот сектор доставиле полугодишен извештај за периодот март-јуни 2016 година, додека за периодот јули-декември 2016 година, полугодишни извештаи за примени пријави од укажувачи доставиле вкупно 18 институции од јавниот сектор**.

Во насока на заклучокот за постојната состојба со примената на Законот за заштита на укажувачи е и укажувањето на Европската комисија дека се потребни

---

[6] Анекс 1

[7] Заштита на укажувачите:можности и практика, Транспаренси Интернешнл – Македонија, ноември 2016 година

значителни правни, институционални и практични подготовки за ефективна примена на Законот.[8]

1.2 Причини за проблемите кои се предмет на разгледување

(1) Потреба за доуредување на одредбите од Законот за заштита на укажувачи што се однесуваат на заштитеното јавно пријавување (предвид член 10 од Европската конвенција за човекови права и препораките на Венецијанската комисија, дадени со мислењето број 829/2015 од 15.03.2016 година);

(2) Непрецизност и внатрешна терминолошка неусогласеност помеѓу одредени одредби од Законот за заштита на укажувачи (предвид анализата на Работната група и препораките на Венецијанска комисија, дадени со мислењето број 829/2015 од 15.03.2016 година);

(3) Недоволни активности за подготовка на засегнатите страни за примена на Законот за заштита на укажувачи.

2. Цели на предлог регулативата

Усогласување на Законот за заштита на укажувачи со меѓународни препораки во областа, надминување на непрецизноста и обезбедување внатрешна усогласеност на законските одредби што ги уредуваат каналите за заштитено пријавување и заштитата на укажувачите.

3. Можни решенија (опции)

3.1 Опис на решението „не прави ништо“

Доколку не се обезбедат јасни пишани правила односно не се преземат регулаторни и/или нерегулаторни мерки со цел надминат непрецизноста и обезбедување внатрешна усогласеност на законските одредби што ги уредуваат каналите за заштитено пријавување и заштитата на укажувачите, слабостите во примената на законот се очекува да продолжи.

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

I. Нерегулаторни мерки: Спроведување **обуки** и **кампања** за информирање на јавноста во врска со каналите за заштитено пријавување и подигнување на јавната свест за улогата и заштитата на укажувачите.

II. Регулаторна мерка: Измени и дополнувања на Законот за заштита на укажувачи („Службен весник на Република Македонија“ број 196/2015), со кои ќе се имплементираат препораките на Венецијанска комисија, дадени со мислењето број 829/2015 од 15.03.2016 година;

III. Регулаторна мерка и нерегулаторни мерки: **Измени и дополнувања на Законот за законот за заштита на укажувачи**, со кои ќе се имплементираат препораките на Венецијанска комисија, дадени со мислењето број 829/2015 од 15.03.2016 година; и **спроведување обуки и кампања** за информирање на јавноста

---

[8] Извештајот за Република Македонија за 2016 година, страница 17, параграф 1

во врска со каналите за заштитено пријавување и подигнување на јавната свест за улогата и заштитата на укажувачите.

4. Проценка на влијанијата на регулативата

Можни позитивни и негативни влијанија од секоја од опциите:

4.1 Економски влијанија

Мерка	Позитивно влијание	Негативно влијание
I. Нерегулаторни мерки	Посредно ограничено позитивно влијание, преку јакнење на јавната свест за потребата од воспоставување на канали за заштитено пријавување, улогата на укажувачите и нивната заштитата, како и преку зајакнување на капацитетите за примена на регулативата која уредува елементи на интегритет во јавниот и приватниот сектор, со цел заштита на јавниот интерес (кој вклучува и заштита на сопственоста и на слободата на пазарот и претприемништвото, владеење на правото и спречување на криминалот и корупцијата), што може до одреден степен да предизвика подобрување на состојбите и перцепциите кои се бележат и рангираат 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
II. Регулаторна мерка	Унапредувањето на регулативата која уредува елементи на интегритет во јавниот и приватниот сектор, со цел заштита на јавниот интерес (кој вклучува и заштита на сопственоста и на слободата на пазарот и претприемништвото, владеење на правото и спречување на криминалот и корупцијата), со нејзино усогласенување со меѓународните стандарди, заради унапредување на нејзината примена, ќе предизвика подобрување на интегритетот на правните лица во јавниот и приватниот сектор и ќе влијае на состојбите и перцепциите кои се бележат и рангираат 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. (Посредно ограничено позитивно влијание)	Нема
III. Регулаторна мерка и нерегулаторни мерки	Унапредувањето на регулативата која уредува елементи на интегритет во јавниот и приватниот сектор со нејзино усогласенување со меѓународните стандарди, заради унапредување на нејзината примена, и Зајакнувањето на капацитетите за примена на регулатива која уредува елементи на интегритет во јавниот и приватниот сектор и јакнење на јавната свест за потребата од воспоставување на канали за заштитено пријавување, улогата на укажувачите и нивната заштитата, ќе придонесе за подобрување на интегритетот на правните лица во јавниот и приватниот сектор, со цел заштита на јавниот интерес (кој вклучува и заштита на сопственоста и на слободата на пазарот и претприемништвото, владеење на правото и спречување на криминалот и корупцијата), и ќе влијае на состојбите и перцепциите кои се бележат и рангираат од страна на меѓународните фактори коишто влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните	Нема

	стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции, како одреден напредок во областа.	

4.2 Фискални влијанија

Мерка	Позитивно влијание	Негативно влијание
I. Нерегулаторни мерки	Посредно ограничено позитивно влијание, преку јакнење на јавната свест за потребата од воспоставување на канали за заштитено пријавување, улогата на укажувачите и нивната заштитата, како и преку зајакнување на капацитетите за примена на регулативата која уредува елементи на интегритет во јавниот и приватниот сектор, со цел заштита на јавниот интерес, што може до одреден степен да предизвика подобрување на состојбите со познавањето на можноста за заштитено пријавување преку воспоставени канали, што позитивно ќе влијае на интегритетот и заштитата на буџетските средства (можност за пријава на злоупотреба, измама и друга неправилност и намалување на ризикот за спорови со фискални импликации).	Има фискални импликации
II. Регулаторна мерка	Унапредувањето на регулативата која уредува елементи на интегритет во јавниот и приватниот сектор, со цел заштита на јавниот интерес (кој вклучува и заштита на сопственоста и на слободата на пазарот и претприемништвото, владеење на правото и спречување на криминалот и корупцијата), со нејзино усогласенување со меѓународните стандарди, заради унапредување на нејзината примена, ќе предизвика подобрување на интегритетот на правните лица во јавниот и приватниот сектор и заштитата на буџетските средства (можност за пријава на злоупотреба, измама и друга неправилност и намалување на ризикот за спорови со фискални импликации). (Посредно ограничено позитивно влијание)	Нема
III. Регулаторна мерка и нерегулаторни мерки	Унапредувањето на регулативата која уредува елементи на интегритет во јавниот и приватниот сектор со нејзино усогласенување со меѓународните стандарди, заради унапредување на нејзината примена, и Зајакнувањето на капацитетите за примена на регулатива која уредува елементи на интегритет во јавниот и приватниот сектор и јакнење на јавната свест за потребата од воспоставување на канали за заштитено пријавување, улогата на укажувачите и нивната заштитата, ќе придонесе за подобрување на интегритетот на правните лица во јавниот и приватниот сектор и заштитата на буџетските средства (можност за пријава на злоупотреба, измама и друга неправилност и заштита во случај на спорови со фискални импликации).	Има фискални импликации

4.3 Социјални влијанија

Мерка	Позитивно влијание	Негативно влијание
I. Нерегулаторни мерки	Посредно ограничено позитивно влијание, преку јакнење на јавната свест за потребата од воспоставување на канали за заштитено пријавување, улогата на укажувачите и нивната заштитата, како и преку зајакнување на капацитетите за примена на регулативата која уредува елементи на интегритет во јавниот и приватниот сектор, со цел заштита на јавниот интерес (кој вклучува и заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот на Република Македонија, спречување на ризиците за здравјето, владеење на правото и спречување на криминалот и корупцијата), што може до одреден степен да предизвика подобрување на состојбите во работната и социјалната	Нема

	сфера поради познавањето на можноста за заштитено пријавување преку воспоставени канали, што позитивно ќе влијае на интегритетот и заштитата на јавниот интерес, како и на средствата со кои располагаат правните лица во јавниот и приватниот сектор (можност за пријава на злоупотреба, измама или друга неправилност).	
II. Регулаторна мерка	*Унапредувањето на регулативата која уредува елементи на интегритет во јавниот и приватниот сектор, со цел заштита на јавниот интерес (кој вклучува и заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот на Република Македонија, спречување на ризиците за здравјето, владеење на правото и спречување на криминалот и корупцијата), до одреден степен ќе предизвика подобрување на состојбите во работната и социјалната сфера. (Посредно ограничено позитивно влијание)*	*Нема*
III. Регулаторна мерка и нерегулаторни мерки	*Унапредувањето на регулативата која уредува елементи на интегритет во јавниот и приватниот сектор со нејзино усогласенување со меѓународните стандарди, заради унапредување на нејзината примена, и* *Зајакнувањето на капацитетите за примена на регулатива која уредува елементи на интегритет во јавниот и приватниот сектор и јакнење на јавната свест за потребата од воспоставување на канали за заштитено пријавување, улогата на укажувачите и нивната заштитата, ќе придонесе за подобрување на состојбите во работната и социјалната сфера поради познавањето на можноста за заштитено пријавување преку воспоставени канали, што позитивно ќе влијае на интегритетот и заштитата на јавниот интерес (кој вклучува и заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот на Република Македонија, спречување на ризиците за здравјето, владеење на правото и спречување на криминалот и корупцијата), како и на средствата со кои располагаат правните лица во јавниот и приватниот сектор (можност за пријава на злоупотреба, измама или друга неправилност и заштита во случај на спорови).*	*Нема*

4.4 *Влијанија врз животната средина*

Мерка	*Позитивно влијание*	*Негативно влијание*
I. Нерегулаторни мерки	*Посредно ограничено позитивно влијание, преку јакнење на јавната свест за потребата од воспоставување на канали за заштитено пријавување, улогата на укажувачите и нивната заштитата, како и преку зајакнување на капацитетите за примена на регулативата која уредува елементи на интегритет во јавниот и приватниот сектор, со цел заштита на јавниот интерес (кој вклучува и заштита на животната средина и спречување на ризиците за здравјето), што може до одреден степен да предизвика подобрување на состојбите во сферата на заштита на животната средина поради познавањето на можноста за заштитено пријавување преку воспоставени канали.*	*Нема*
II. Регулаторна мерка	*Унапредувањето на регулативата која уредува елементи на интегритет во јавниот и приватниот сектор, со цел заштита на јавниот интерес (кој вклучува и заштита на животната средина и спречување на ризиците за здравјето), може до одреден степен да предизвика подобрување во сферата на заштитата на животната средина. (Посредно ограничено позитивно влијание)*	*Нема*
III. Регулаторна мерка и нерегулаторни мерки	*Унапредувањето на регулативата која уредува елементи на интегритет во јавниот и приватниот сектор со нејзино*	*Нема*

	усогласенување со меѓународните стандарди, заради унапредување на нејзината примена, и Зајакнувањето на капацитетите за примена на регулатива која уредува елементи на интегритет во јавниот и приватниот сектор и јакнење на јавната свест за потребата од воспоставување на канали за заштитено пријавување, улогата на укажувачите и нивната заштитата, ќе придонесе за подобрување на состојбите во сферата на заштитата на животната средина поради познавањето на можноста за заштитено пријавување преку воспоставени канали, што позитивно ќе влијае на интегритетот и заштитата на јавниот интерес (кој вклучува и и заштита на животната средина и спречување на ризиците за здравјето).	

4.5 Административни влијанија и трошоци –

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 х Време х Количина (фреквенција х популација)

Согласно основната формула за пресметка на административниот трошок од административниот товар, предвидени се годишни трошоци за:

- потрошено време за запознавање со потребните информации;
- обезбедување/собирање/размена на потребните информации;
- оценка и известување со доставување на писмена;
- организирано советување/обуки (3 годишно);
- кампања/печатени промотивни материјали (еднократно за опција I.);
- објавување на акт и јавно соопштение;
- трошоци за плати за вработување на тројца административни службеници за вршење на надзор (годишно – бруто[9] = 1.332.000 денари).

а) трошоци за спроведување

Опција:	*Трошоци за спроведување на регулативата:*
I. Нерегулаторни мерки	*661.742 денари*
II. Регулаторни мерки	*3.872.106 денари*
III. Регулаторна мерка и нерегулаторни мерки	*5.386.760 денари*

б)трошоци за почитување на регулативата

Опција:	*Трошоци за почитување на регулативата:*
I. Нерегулаторни мерки	*476.672 денари*
II. Регулаторни мерки	*3.815.018 денари*
III. Регулаторна мерка и нерегулаторни мерки	*4.291.690 денари*

5. Консултации

5.1 Засегнати страни и начин на вклучување

[9] 37.000 МКД Х 3 лица Х 12 месеци

Засегнати страни: Јавно обвинителство, судови, Народен правобранител на Република Македонија, Државна комисија за спречување на корупцијата, Министерство за внатрешни работи и други органи на државната управа, други органи на државната власт, органи на локалната власт, други државни органи основани со закон, агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или општина или градот Скопје и друга организација регистрирана како правно лице во државна сопственост или во кое државата е акционер; и правни лица во приватниот сектор со 10 или повеќе вработени лица.

Начин на вклучување:

(а) **Учество во работата на Работната група**: членови - претставници на Основен суд Скопје I Скопје, Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, Основно јавно обвинителство Скопје, Државната комисија за спречување на корупција – Секретаријат, Министерството за правда, Министерството за внатрешни работи, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Правен факултет „Јустинијан I“ - Скопје, Државен универзитет во Тетово - Правен факултет, Транспаренси Интернешнл – Македонија, правно лице во приватниот сектор (компанија).

(б) **Јавна расправа за јавни консултации**, одржана на 21.11.2017 година

Објавен јавен повик за учество - 15.11.2017 година (на ЕНЕР, веб-локација на Министерството за правда и на социјална мрежа);

Посебно поканети засегнати и заинтересирани институции [претставени со членови на Работната група, како и Министерството за одбрана, Дирекцијата за заштита на личните податоци, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации и Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер], бизнис асоцијации (Стопанска комора на Македонија и Бизнис конфедерција) и невладини организации (Транспаренси Интернешнл – Македонија и Секретаријатот на Платформа на граѓански организации за борба против корупцијата - Институт за демократија „Социетас цивилис“ - Скопје);

Учесници: претставници на Канцеларијата на Народниот правобранител на Република Македонија, Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, Секретаријатот на Државната комисија за спречување на корупцијата, Министерство за правда, Министерство за внатрешни работи, Дирекција за безбедност на класифицирани информации, Агенцијата за електронски комуникации, Хелсиншки комитет за човекови права, бизнис асоцијација и правно лице во приватниот сектор (компанија);

(в) **Јавен увид со можност за испраќање коментари преку ЕНЕР** од 01.11.2017 година.

5.2 Преглед на добиените и вградените мислења

Побарани се мислења од: Јавното обвинителство на Република Македонија, Државната комисија за спречување на корупцијата, Министерството за одбрана, Министерството за внатрешни работи, Министерството за финансии, Министерството за економија, Министерството за информатичко општество и администрација, Секретаријатот за законодавство, Дирекцијата за заштита на лични податоци и Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации.

*Добиени и прифатени забелешки во рамки на **јавните консултации**:*

1. Да се преиспита предложеното решение за институција надлежна да врши надзор над спроведувањето на одредбите од Законот за заштита на укажувачи;

Прифатено е да се преиспита.

2. Да се предвиди обука за овластените лица за прием на пријави од укажувачи;

Прифатено е и во таа насока со овој Извештај се предвидени соодветни параметри и индикатори. (Види дел 8. Следење и евалуација, поднаслов Евалуација на ефектите од предлогот на закон и рокови.)

3. Да се спроведуваат кампањи за промоција на Законот за заштита на укажувачи и за јакнење на свеста за значењето на укажувачите.

Прифатено е и во таа насока со овој Извештај се предвидени соодветни параметри и индикатори за следење и евалуација. (Види дел 8. Следење и евалуација, поднаслов Евалуација на ефектите од предлогот на закон и рокови.)

*Добиени и вградени мислења во рамки на **меѓуресорска консултација**:*

- Мислење од Јавното обвинителство на Република Македонија, 16.11.2017 год. – позитивно, без забелешки;
- Мислење од Секретаријатот за законодавство, 17.11.2017 год.
  – укажување да се утврди надзорот над спроведувањето на Законот да го врши Министерството за правда;
- Мислење од Министерството за економија, 23.11.2017 год.
  – позитивно, без забелешки;
- Мислење од Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, 29.11.2017 год.
  – позитивно;[10]
- Мислење од Државната комисија за спречување на корупцијата, 30.11.2017 год.
  – позитивно, без забелешки;

***Анти-корупциска проверка**: ДА*

Државната комисија за спречување на корупцијата, по спроведената анализа и проверка на текстот на Предлог на Законот за изменување и

---

10 Сугестијата која е дадена во рамки на позитивното мислење е земена предвид при редакциското подобрување на текстот, но не е вградена.

дополнување на законот за заштита на укажувачи, заклучи дека **не постојат ризици за корупција**.[11]

5.3 Мислењата кои не биле земени предвид и зошто

Сите мислења се земени предвид, а не се прифатени следните:

1. Да се преиспита можноста да се прецизира одредбата од предложениот нов член 6 (Заштитено јавно пријавување) во делот на ставот 2 алинеја 1;[12]

Не е прифатено, од причина што не е возможно да се утврди со законска одредба кои категории односно видови лични податоци не може да бидат од значење за пријавувањето во секој поединечен конкретен случај.

2. Се предлага предложениот нов член 6 да се измени во делот на ставот 2 алинеја 2, така што ќе се избришат зборовите „сметаат за“;[13]

Не е прифатено, поради тоа што се предлага да се предвиди заштита на информациите кои **се сметаат** за класифицирани информации, согласно прописите, особено имајќи го предвид член 20 од Законот за класифицирани информации[14], кој утврдува дека информацијата која е одредена со степен на класификација нема да се смета за класифицирана информација ако со неа се прикрива кривично дело, пречекорување или злоупотреба на функцијата или некој друг незаконски акт или постапка.

3. Да се преиспита можноста за дополнување на дефинициите за поимите „неетичко“ и „доверливо“;

Не е прифатено, од причина што:

- дополнувањето на одредбата со поимот „неетичко“ се врши заради прецизирање на истата од аспект на недозволиво постапување и заштита на јавниот интерес,
- дефинирање на поим „доверливо“ не е потребно, бидејќи зборот не е толковно повеќезначен и не се предлага да се дефинира во смисла на Законот со различно значење од неговото толковно значење.

4. Да се преиспита можноста да се прецизира одредбата од Законот, која утврдува да му се озвозможи на укажувачот увид во списи на предметот, **согласно закон**;

Не е прифатено, од причина што натамошно прецизирање може да претставува ограничување за овластеното лице да постапува содветно и согласно законот кој се применува за постапување во конкретниот случај. Венецијанската

---

[11] Извештајот од анти-корупциската проверка е објавен на: https://www.dksk.mk/fileadmin/APL/Izvestaj_za_antikorupcsika_proverka_na_predlog_na_zakon_za_imenuvanje_i_dopolnuvanje_na_zakonot_za_zastita_na_ukazuvaci.pdf

[12] Предложениот нов член 6 став 2 алинеја 1 предвидува забрана укажувач кој врши заштитено јавно пријавување со пријавувањето да ги прави јавно достапни личните податоци на субјектот кои не се од значење за заштитеното пријавување;

[13] Предложениот нов член 6 став 2 алинеја 1 предвидува забрана укажувач кој врши заштитено јавно пријавување со пријавувањето да ги прави јавно достапни податоците односно информациите кои согласно закон се сметаат за класифицирани информации, согласно прописите за класифицирани информации, како и податоците односно информациите со кои се загрозува водење на кривична, прекршочна или граѓанска постапка, доколку тоа е непосредно и лесно препознатливо.

[14] „Службен весник на Република Македонија“ бр. 9/2004, 113/2007, 145/10, 80/12 и 41/2014.

комисија нема забелешки по однос на наведената одредба од постојниот Закон за заштита на укажувачи [член 5 став (7)].

6. Заклучоци и препорачано решение

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

Мерка	*Позитивно влијание*	*Негативно влијание*
I. Нерегулаторни мерки	*Посредно ограничено позитивно економско и социјално влијание и влијание врз животната средина*	*Има фискални импликации*
II. Регулаторни мерки	*Посредно ограничено позитивно економско, фискално и социјално влијание и влијание врз животната средина*	*Нема*
III. Регулаторна мерка и нерегулаторни мерки	*Позитивно економско, фискално и социјално влијание и влијание врз животната средина*	*Има фискални импликации*

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

Мерка	*Има ризик да:*
I: Нерегулаторни мерки	*1. немаат влијание во унапредувањето на регулативата;* *2. не ги опфатат сите категории засегнати страни;* *3. не бидат прифатени и од јавноста и засегнатите страни или приемчиви за истите;* *4. имаат ограничено влијание за врз јавната свест;* *5. недостигаат доволно ресурси за нивно спроведување;*
II. Регулаторна мерка	*1. има ограничено влијание врз јавната свест;* *2. не се применува поради непознавање и ниска свест;* *3. недостиг на ресуси за спроведување;*
III. Регулаторна мерка и нерегулаторни мерки	*1. недостигаат доволно ресурси за нивно спроведување;*

6.3 Препорачано решение со образложение:

Да се преземат регулаторни мерки, согласно поволната опција:

III. Регулаторна мерка и нерегулаторни мерки: Измени и дополнувања на Законот за заштита на укажувачи и спроведување обуки и кампања за информирање на јавноста во врска со каналите за заштитено пријавување и подигнување на јавната свест за улогата и заштитата на укажувачите

Образложение:

Предвид сето горенаведено, Опцијата III. (Регулаторна мерка и нерегулаторни мерки), споредено со останатите предложени опции за решение, предизвикува позитивно економско и социјално влијание и влијание врз животната средина, и тоа со помал ризик.

7. Спроведување на препорачаното решение

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

7.2 Потребни подзаконски акти и рок за нивно донесување: Нема.

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

- Сите органи на државната управа и државни органи
- Со надлежност за надзор над спроведувањето: Министерство за правда

7.4 Активности за обезбедување на ефикасно спроведување на предлогот на закон:

Спроведување обуки и кампања за информирање на јавноста во врска со каналите за заштитено пријавување и подигнување на јавната свест за улогата и заштитата на укажувачите.

8. Следење и евалуација

8.1 Начин на следење на спроведувањето

Согласно Методологијата за оценка на спроведувањето на регулативата, со објаснувачка анализа со квалитативни податоци.

Метод:

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.

8.2 Евалуација на ефектите од предлогот на закон и рокови

Извештај за оценка на спроведувањето на регулативата.

Рок: 3 години од почетокот на примената на регулативата којашто се предлага со оваа Проценка на влијанието на регулативата.

Параметри и индикатори:

Параметар 1: Број на институции каде е овластено лице за прием на пријави од укажувачи и/или воспоставиле внатрешна процедура за прием на пријави од укажувачи

Индикатор 1: Број поголем од 50

Параметар 2: Број на институции кои доставиле полугодишни извештаи за примени пријави од укажувачи

Индикатор 2: Број поголем од 50

Параметар 3: Запознаеност на вработените во јавниот сектор со Законот за заштита на укажувачи

Индикатор 3: Процент поголем од 60% (во спроведена анкета на репрезентативен примерок)

Параметар 4: Спроведени активности за промоција на Законот за заштита на укажувачи

Индикатор 4: Најмалку 1 годишно

Параметар 5: Обучени овластени лица за прием на пријави од укажувачи (во јавниот сектор):

Индикатор 5: % на овластени лица, поголем од 50%

Индикатор за усогласеност на регулативата: Висок степен – потврдено со релевантни домашни и меѓународни извештаи или мислења.

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: 07.12.2017 ....
потпис на министерот