



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија



REGIONAL
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE



ГАП анализа на Законот за заштита на укажувачите на Северна Македонија

*Извадок од „ГАП анализа на законите за заштита на
укажувачите во земјите од Западен Балкан и Молдавија“*



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија

Признанија

ГАП анализата на Законот за заштита на укажувачите на Северна Македонија е извадок од поширока публикација насловена како „ГАП анализа на законите за заштита на укажувачите во земјите од Западен Балкан и Молдавија“. Процесот на изготвување на ГАП анализата беше во значителна мера консултативен, со употреба на информации обезбедени од страна на претставници од јавните институции. Секретаријатот на РАИ упатува искрена благодарност и почит до Министерството за правда и Државната комисија за спречување на корупцијата на Северна Македонија коишто дадоа вреден придонес кон изготвувањето на ГАП анализата на законот на Северна Македонија.

Овој документ е изработен како дел од проектот „Прекинување на тишината: Унапредување на политиките и културата на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија“, финансиран од Европската Унија. Проектот има за цел да им помогне на партнерите од корисничките јурисдикции да ги подобрат каналите за пријавување на укажувачите и механизмите за заштита; да ги зајакне капацитетите на граѓанското општество за поддршка на укажувачите; и да ја подигне јавната свест за важноста на укажувањето во борбата против корупцијата.

Автори: Том Девајн и Марк Ворт

Издавач: Регионална антикорупциска иницијатива

За издавачот: Десислава Готскова – Раководител на Секретаријатот на РАИ

Уредник: Елмерина Ахметај Хреља, Проект-менаџер – Експерт за борба против корупцијата

„Фра Анцела Звиздовиќа“ 1, Б/7, 71 000 Сараево

Босна и Херцеговина

Тел.: +387 33 296 321; Fax: +387 33 296 329

Е-маил адреса: info@rai-see.org

Веб-страница: www.rai-see.org

ОДРЕКУВАЊЕ ОД ПРАВНА ОДГОВОРНОСТ

Оваа публикација е изработена со финансиска поддршка од Европската Унија. Нејзината содржина е единствена одговорност на авторите и не ги одразува ставовите на Европската Унија.

Ставовите изразени во оваа публикација не ја одразуваат официјалната позиција на Регионалната антикорупциска иницијатива или на нејзините земји членки.

Превод: БесТел – агенција за преведување и толкување

Дизајн и печатење: УрбанГРАФ

Август 2021 година

©RAI 2021. Сите права се задржани. Содржината на оваа публикација може да се користи за некомерцијални цели, со доделување на соодветно признание на РАИ.



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија

СОДРЖИНА

Вовед	7
Извршно резиме: Силни и слаби страни на законите за заштита на укажувачите во земјите од Западен Балкан и Молдавија	9
Северна Македонија	11
Анекс 1: Методологија на ГАП анализата на законите за заштита на укажувачите во земјите од Западен Балкан и Молдавија	23
Анекс 2: Препорака на Советот на Европа	27
Анекс 3: Права на слободен говор во Директивата на Европската Унија за заштита на укажувачите	31
Анекс 4: Поимник	35



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија

Вовед

ГАП анализата на Законот за заштита на укажувачите на Северна Македонија е извадок од поширока публикација насловена како „ГАП анализа на законите за заштита на укажувачите во земјите од Западен Балкан и Молдавија“ објавена од Секретаријатот на РАИ во август 2021 година, на англиски јазик, во рамките на регионалниот проект финансиран од ЕУ „Прекинување на тишината: Унапредување на политиките и културата на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија“.

Извадокот насловен *ГАП анализа на Законот за заштита на укажувачите на Северна Македонија* е изготвен со цел да биде преведен на македонски јазик и со крајна цел да го олесни процесот на донесување и спроведување на препораките од надлежните органи содржани во него. Ги вклучува следните делови од публикацијата „ГАП анализа на законите за заштита на укажувачите во земјите од Западен Балкан и Молдавија“:

1. Извршно резиме: Силни и слаби страни на законите за заштита на укажувачите во земјите од Западен Балкан и Молдавија;
2. Поглавје за Законот за заштита на укажувачите на Северна Македонија;
3. Методологија на ГАП анализата (Анекс 1);
4. Препорака CM/Rec(2014)7 за заштита на укажувачите (Анекс 2);
5. Резиме на Директивата (ЕУ) на Европската Унија за заштита на лицата кои пријавуваат повреди на правото на Унијата (Анекс 3);
6. Поимник (Анекс 4).

ОДРЕКУВАЊЕ ОД ПРАВНА ОДГОВОРНОСТ: Ова е неофицијален превод на македонски јазик; затоа, не можат да бидат задржани никакви законски права врз основа на овој документ. Авторите не се одговорни за какви било погрешни преводи. За веродостојна се смета оригиналната публикација на англиски јазик.



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија

Извршно резиме: Силни и слаби страни на законите за заштита на укажувачите во земјите од Западен Балкан и Молдавија

Како дел од проектот *Прекинување на тишината: Унапредување на политиките и културата на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија*, девет закони за заштита на укажувачите во седум надлежности беа споредени со двата доминантни правни инструменти во Европа: Препораката на Советот на Европа од 2014 година за заштита на укажувачите¹ (во натамошниот текст „Препорака на СЕ“) и Директивата (ЕУ) на Европската Унија од 2019 година за заштита на лицата кои пријавуваат повреди на правото на Унијата² (во натамошниот текст „Директива на ЕУ“).

Седумте надлежности чишто закони беа оценети се: Албанија, Босна и Херцеговина³ (БиХ), Косово*, Молдавија, Црна Гора, Северна Македонија и Србија.

За целите на оваа студија беше направено резиме на 21 клучен стандард од Препораката на СЕ и Директивата на ЕУ (види Анекс I) коишто ги претставуваат клучните елементи на системот за заштита на укажувачите. Со оваа проценка се испитува дали и до кој степен секој стандард е вметнат во законот на секоја надлежност. Во рамките на проценката не се испитува влијанието на спроведувањето на законите. Преку оваа проценка се идентификуваат општите и конкретни празнини во законските одредби, а се изготвени и препораки за подобрување за секоја надлежност.

Резултатите за секоја надлежност се претставени во одделни делови. За секоја надлежност е наведен 21 стандард со поврзана анализа со помош на која се оценува усогласеноста. Ако одреден стандард е значително вметнат или недостасува, тоа е едноставно наведено. Ако одреден стандард е делумно вметнат или несоодветно одразен, дадено е објаснување кои елементи недостасуваат или се несоодветно одразени. Во некои случаи се објаснети потенцијалните негативни ефекти од овие недостатоци.

Во заклучокот за секоја надлежност вклучивме резиме на проценката – 1) дали законот одразува целосна суштинска, делумна или несоодветна усогласеност со стандардите; и 2) сумирани препораки за постигнување целосна усогласеност.

Целта на оваа ГАП анализа е да им се помогне на надлежностите во прегледот и подобрувањето на нивното законодавство за укажувачите, со цел таквото законодавство да биде во согласност со Директивата на ЕУ. Меѓутоа, самите надлежности треба да оценат дали е потребно да направат измени или на друг начин да ги спроведат препораките, како и да одлучат за редоследот на овие дејствија. Спроведувањето на препораките може да се прилагоди на конкретните околности на секоја надлежност.

Беа спроведени консултации со засегнатите страни, односно со агенциите за борба против корупцијата и други институции за да се потврди законодавната проценка. Проценката ќе служи како основа за водење дијалози во надлежностите, со цел залагање за претворање на препораките во дејствија, што ќе доведе до подобра заштита на укажувачите.

Информациите беа обезбедени од страна на јавни институции од корисничките јурисдикции коишто беа вклучени во ГАП анализата. Имајќи ја предвид важноста на консултациите со засегнатите страни, комуникацијата со јавните институции ќе продолжи во следните фази на проектот.

¹ Препорака CM/Rec(2014)7 за заштита на укажувачите, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5

² Директива (ЕУ) 2019/1937 на Европскиот парламент и на Советот од 23 октомври 2019 година за заштита на лицата кои пријавуваат повреди на правото на Унијата, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>

³ За Босна и Херцеговина беа оценети сите три актуелни закони за заштита на укажувачите: Законот за заштита на укажувачите во институциите на Босна и Херцеговина, Законот за заштита на лицата кои пријавуваат корупција во областа Брчко и Законот за заштита на лицата кои пријавуваат корупција на Република Српска.

* Оваа ознака не е во спротивност со ставовите за статусот и е во согласност со Резолуцијата 1244/1999 на Советот за безбедност на Обединетите нации и Мислењето на МСП за Декларацијата за независност на Косово.



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија

Резултатите од проценката се прикажани на начин на којшто се олеснува разгледувањето на измените на законите, доколку надлежноста се одлучи за тоа. Генерално гледано, два закони за заштита на укажувачите покажуваат суштинска усогласеност со стандардите за консензус – законите на Косово* и на Србија. Четири закони покажуваат делумна усогласеност со стандардите за консензус – законите на Албанија, Црна Гора, Северна Македонија и ентитетот на БиХ, Република Српска. Три закони за заштита на укажувачите покажуваат несоодветна усогласеност – државниот закон на БиХ, законот на областа Брчко и законот на Молдавија.

Општо земено, областите во коишто горенаведените 21 стандард се доследно вметнати во законите вклучуваат:

- опсежен приказ на правата на укажувачите;
- широк опсег на заштита од сите форми на вознемирување коишто можат да имаат „заstraшувачки ефект“ врз способноста и подготвеноста на вработените и граѓаните да пријават злоупотреба на службена должност;
- назначени канали за пријавување;
- назначени лица кои примаат и истражуваат пријави и жалби за одмазда;
- гаранција за доверливоста на укажувачите.

Општо земено, областите во коишто горенаведените 21 стандард не се доследно вметнати во законите вклучуваат:

- неуспех да се вклучи стандардот на „разумно верување“ за пријавувања;
- вклучување на присуството на „добра намера“ или други тестови за мотивите на укажувачите како предуслов за заштита;
- неуспех да се заштити слободата на јавно изразување (јавни пријавувања);
- неуспех да се вклучи товарот на доказ на работодавците да покажат дека дејствијата преземени против вработените не се поврзани со укажувањето;
- несоодветен опсег на заштита на сите потенцијални укажувачи со значителни докази;
- недостаток на јасност и пристапност за заштита од одмазда;
- несоодветно олеснување со помош на правни лекови;
- ограничување на видовите на злоупотреба на службена должност што може да се пријават согласно законот;
- несоодветни казни за одмазда и други дејствија;
- неуспех да се обезбеди заштита од граѓанска и кривична одговорност;
- стандарди за веродостојни канали за пријавување коишто ги ослободуваат укажувачите да ги следат пријавите;
- недостаток на транспарентност на резултатите од законот, во однос на влијанието на пријавите за укажување и ефективност на заштитата од одмазда.

Методологијата на ГАП анализата, утврдена заедно со претставници на јавните институции од корисничките јурисдикции е дадена во Анекс 1; Препораката на Советот на Европа е дадена во Анекс 2; резиме на Директивата на ЕУ е дадено во Анекс 3; и во Анекс 4 е даден Поимник.

Северна Македонија

Закон за заштита на укажувачите (2015 година; изменет во 2018, 2020 година)

1) Законот се однесува на сите вработени и работници во јавниот и приватниот сектор, вклучувајќи и изведувачи, практиканти, волонтери, лица кои имаат засновано работен однос на определено време, привремени вработени, кандидати за вработување, поранешни вработени и членови на раководни тела.

Законот ги опфаќа лицата кои работат во јавниот и приватниот сектор, вклучувајќи и:

- лица кои имаат засновано работен однос на неопределено или определено време;
- кандидати за вработување, кандидати за волонтери или практиканти;
- лица кои по „кој било основ се или биле ангажирани за извршување на работа“;
- лица кои по „кој било основ се или биле во деловен однос или друг однос на соработка“, вклучувајќи и
- лица кои користат или користеле услуги во институцијата.

Со законот е направен обид за поширок опфат. Во еден аспект, тој ги надминува минималните барања на Директивата на ЕУ бидејќи исто така опфаќа „лице кое по кој било основ е или било во деловен однос или друг однос на соработка со институцијата, односно правното лице за каде пријавува; [и] лице кое користи или користело услуги во институцијата, односно правното лице во јавниот и приватниот сектор за каде пријавува.“

Иако не е изречно наведено, лицата кои му помагаат на укажувачот треба да се сметаат за лица блиски на укажувачот и следствено на тоа треба да бидат опфатени со заштитата во согласност со одредбите од законот.

Меѓутоа, неуспехот изречно да се разгледаат вообичаени, конкретни сценарија за одмазда може да создаде конфузија за тоа кој има права и да доведе до создавање ненамерни квалификатори. На пример, законот остава на укажувачот да одреди дали лицата кои му помогнале му се блиски лица. Доколку дојде до конфликт и укажувачот не назначи тековен или претходен извор како блиско лице, тоа лице може да остане без заштита. Честопати е потребен тимски напор за да се изготви одговорна, докажана пријава за укажување. Доколку е обезбедена заштита само за крајниот гласник кој ја поднесува формалната пријава, другите кои се од суштинско значење за пријавување на злоупотребата на службената должност веројатно нема да можат да помогнат. Сепак, тие може да бидат неопходни извори за дополнително испитување, потврдување или експертиза во врска со предметот. Понатаму, секој осомничен укажувач ќе биде изолиран на работното место. Недостатокот на заштита на целиот тим ќе има тежок вознемирувачки ефект, ќе доведе до изготвување пријави со понизок квалитет и до поголема одмазда. Како резултат на тоа, законот треба да биде во согласност со најдобрите практики со коишто рутински, изречно се штитат оние кои се поврзани со или му помагаат на укажувачот врз основа на објективни факти, наместо врз основа на расудувањето на самиот укажувач.

Законот ги штити лицата кои (погрешно) „се осомничени“ дека извршиле пријавување. Во согласност со член 8 (4), правото на заштита ги опфаќа лицата кои ќе сторат веројатно дека оној кој е пријавен може да се сомнева дека извршиле пријавување против него.

Можеби најзначајниот пропуст во опсегот на заштитата на вработените е неуспехот изречно да се заштити „должноста за пријавување“ – објавување заштитени информации преку синцирот на команда на организацијата како дел од работните обврски. Овој јаз мора, исто така, да се затвори за да се обезбеди усогласеност со Директивата на ЕУ.



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија

Меѓутоа, соодветни одредби што се однесуваат на ова се содржани во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, во којшто се наведува дека законот за укажувачи се однесува на службеници кои постапиле во согласност со должноста да пријават барања за постапување спротивно на Уставот, законот или друга регулатива. Сепак, ова е најзначајниот контекст за објавување заштитени информации. Само мал процент од укажувањето се врши во форма на несогласување. Секоја организација има потреба од целосни, точни информации за одговорни расудувања и одлуки, како и за нејзините институционални проверки и баланси да функционираат ефективно.

Препорака: Опсегот треба изречно да се разјасни за да се заштитат сите лица кои му помагаат на или се поврзани со укажувачот. Овој опсег треба да се прошири за да ги опфати сите пријавувања со коишто се објавуваат заштитени информации, без оглед на тоа дали пријавувањето е формално, во согласност со правилата за писмени пријави; или неформално, како што е пријавување на злоупотреба на службена должност за време на состанок. Не треба да има сомневање дека заштитата опфаќа и пријавување информации за злоупотреба на службена должност преку вршење на работните обврски, како што е пријавување проблеми кај претпоставен, како и кога пријавувањето претставува навод или работна одговорност, како што е утврдено во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Заштитата треба да се повтори или барем да се упати на неа во законот за укажувачи. Едуцирањето на вработените за самиот закон за укажувачите, којшто во голема мера е во состојба на мирување, претставува предизвик. Нереално е да се очекува дека тие исто така ќе бидат свесни за релевантните права содржани во други поврзани закони.

2) Укажувањето вклучува корупција; поткуп; прекршување на јавното право; повреди на човековите права; финансиски криминал и измама; ризици за потрошувачите, јавното здравје, безбедноста и животната средина; и друга злоупотреба на службената должност и ризици коишто го загрозуваат или се однесуваат на јавниот интерес.

Законот опфаќа пријавувања што се однесуваат на „казниво, неетичко или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес.“ Тој вклучува дела што веројатно ќе се извршат.

„Јавниот интерес“ во законот е дефиниран како:

- заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот на Република Северна Македонија;
- спречување на ризиците за здравјето, одбраната и безбедноста;
- заштита на животната средина и на природата;
- заштита на сопственоста;
- заштита на слободата на пазарот и претприемништвото;
- владеење на правото;
- спречување на криминалот и корупцијата.

Препорака: Законот обезбедува еквивалентен опсег на заштитени субјекти. Тој е во согласност со овој стандард и не е потребна дополнителна измена.

⁵ Rekomandimi i KE-së Parimi 1, 2 dhe 7; Direktiva e BE-së Neni 2.

⁶ Recitali i Direktivës së BE-së Paragrafi 3.

⁷ Rekomandimi i KE-së Parimi 22; Recitali i Direktivës së BE-së Paragrafi 22, Neni 6.1.

3) За да се квалификува за заштита, лицето мора да има разумно верување, сомневање или основа да верува дека пријавените информации се вистинити. Укажувачите не подлежат на тестови за „добра намера“ или за „проценка на мотивацијата“. Од лицето не се бара да докаже дека настанала повреда, ниту пак мора истрага гонење или друга постапка да резултира од пријавувањето на лицето.

Во законот се наведува дека за да биде заштитено, лицето мора да го изврши пријавувањето во добра намера и врз основа на разумна доверба дека во моментот на пријавување, информациите содржани во пријавата биле вистинити. Според законот, од лицата не се бара да докажат дека дејствувале со добра намера и дека нивната пријава е вистинита. Според законот, од укажувачот, исто така, се бара да дејствува „со должно внимание и совесно.“

Сите овие барања се многу субјективни, инхерентно изложени на ризик од злоупотреба. Поимот „добра намера“ не е дефиниран во законот, што лесно отвора можност за тестирање на мотивите и негирање на заштитата и правата на искрените укажувачи. Вклучувањето на поимите „должно внимание“ и совесно отвора можност за анализирање на намерата и состојбата на умот на лицето. Ова очигледно е ирелевантно, не е во согласност со Директивата на ЕУ и Препораката на Советот на Европа и е речиси невозможно да се примени во реални ситуации.

Иако со законот не се бара од укажувачот да го докаже постоењето на добра намера, на работодавецот му се дозволува да нападне и да ја заснова својата одбрана околу тоа прашање, претворајќи го случајот против одмазда во судење за мотивите на укажувачот. Тестот за „добра намера“ може да се толкува и се толкува како тест за мотивите, односно како тест за тоа дали лицето имало соодветна или чиста намера да го изврши пријавувањето. Сепак, мотивите се ирелевантни, освен неговиот кредибилитет како сведок. Она што треба да биде релевантно е квалитетот на доказите. Понатаму, злоупотребата, клеветата и измамата се нејасни, субјективни термини коишто го изложуваат целокупниот живот на лицето, неговите намери и состојба на умот на несоодветна, неправична и застрашувачка контрола.

Препорака: „Тестот за добра намера“ заснован на мотиви треба да се отстрани. Единствениот праг што треба да се применува е дали лицето има разумно верување, сомневање или основа да верува дека пријавените информации се вистинити, што претставува објективен стандард. Барањето да се дејствува „со должно внимание и совесно“ исто така треба да се отстрани бидејќи неговата нејасна субјективност може да се злоупотреби.

4) Правото на заштита на се губи во случај на пријавување неистинити информации доколку лицето искрено згрешило и разумно верувало дека информациите се вистинити. Се претпоставува дека лицата имаат разумно верување, освен ако не се докаже спротивното.

Во законот не е конкретно наведено дека заштитата и понатаму се применува доколку пријавувањето неистинити информации настанало како резултат на искрена грешка, односно доколку лицето не било свесно дека информациите не се вистинити.

Меѓутоа, во согласност со член 2 став 1 и член 3 став 2 од законот, заштитата и понатаму се применува во тој случај (сомневањето остава простор за неточност и искрени грешки). За укажувачот е доволно да биде разумно уверен дека информациите што ги пријавува се вистинити во моментот на поднесување на пријавата. Се разбира, постапката може да резултира со наод дека пријавените информации се неистинити или погрешни; сепак, заштитата и понатаму се применува, освен ако пријавувањето не претставува злоупотреба на заштитеното пријавување (укажување) – единствен случај во којшто укажувачот може да ја загуби заштитата.

Препорака: Законот е доволен, но треба да се појасни со изречно наведување дека укажувачот сè уште ужива право на заштита за пријавувањето коешто е погрешно, но засновано на разумно верување.



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија

5) Мора да се воспостават јасни канали за пријавување, назначени лица за контакт и конкретни постапки за следење на работните места во приватниот⁴ и јавниот сектор (внатрешно пријавување) и во јавните институции (надворешно пријавување). Лицата имаат безусловно право да изберат од внатрешни (работни места) и надворешни (јавни институции) канали кога се врши законски заштитено пријавување.

Со исклучок на одредени околности, вработениот или кое било друго лице опфатено со законот треба прво да изврши внатрешно пријавување, односно во рамките на работното место. Пријавувањето треба да се изврши до лице овластено да ги прима информациите или до раководното лице доколку не е назначено овластено лице. Од работните средини се бара да ги направат постапките за пријавување достапни за сите вработени.

Лице опфатено со законот може првично да изврши пријавување до јавните органи – вклучувајќи го и Министерството за внатрешни работи, јавното обвинителство, Државната комисија за спречување на корупцијата и Народниот правобранител доколку:

- злоупотребата на службената должност го вклучува раководното лице во институцијата или компанијата;
- тој/таа не добие информација за преземени мерки во законски утврдениот рок;
- не се преземени мерки;
- тоа не е задоволно од постапувањето или се сомнева дека нема да се преземат мерки; или
- тоа се сомнева дека пријавувањето ќе предизвика штетни последици по него или по негово блиско лице.

Подзаконскиот акт поврзан со законот содржи одредби што го регулираат начинот на постапување по пријавите на укажувачи и што ја обезбедуваат независноста на лицата овластени за прием пријави од укажувачи.

Приемот на и водењето евиденција за пријави од укажувачи (во посебен регистар) е одговорност на овластените лица.

Овластеното лице ја проценува содржината на пријавата за да утврди дали е логична и разумна и дали содржи доволно елементи за понатамошно дејствување. Покрај тоа, овластеното лице може да побара дополнителни информации од укажувачот, доколку тој/таа е познат и може да се консултира со други лица, притоа обрнувајќи внимание на заштитата на идентитетот на укажувачот (административна истрага).

По завршување на проценката, овластеното лице донесува заклучоци за понатамошно дејствување коишто произлегуваат од пријавата, со коишто се проценува надлежноста или ненадлежноста на институцијата и потребните дејствија и мерки за постапување по пријавата.

Овластеното лице го известува раководното лице на институцијата (институционален раководител)/subjektot за наводите од содржината на пријавата и заклучоците, освен ако овластеното лице при вршењето на проценката не заклучи дека наводите од содржината на извештајот се непосредно или посредно насочени против раководното лице. Во тој случај, пријавата се проследува до надлежен орган во согласност со законот.

Иако станува збор за темелен, совесен процес, не постојат гаранции за заштита на структурната независност или за заштита од судир на интереси, ниту за внатрешните, ниту за надворешните единици. Не е утврден услов пријавата да биде непосредно упатена до институционалниот раководител или дека

⁴ Компании со број на вработени над одреден праг.

раководителот на канцеларијата треба да постапи по наодите на одговорната единица. Меѓутоа, ова овозможува наодите да се скријат во рамките на организацијата и раководителот разумно да одрекува дека ги видел пријавите.

Покрај недостатокот на инфраструктура за кредибилитет и независност, оваа одредба не е во согласност со Директивата на ЕУ без утврдување на правото на укажувачот да избере помеѓу внатрешни и надворешни органи за првично пријавување.

Со Директивата на ЕУ укажувачите силно се охрабруваат прво да пријават преку веродостојни внатрешни канали. Сепак, Директивата на ЕУ е исто така јасна дека укажувачите имаат право на избор дали првичното пријавување да го извршат внатрешно (работодавец) или надворешно (владина агенција за спроведување на законот). Се јавува значителен застрашувачки ефект при принудување на укажувачите да погодат дали нивното надворешно пријавување до надлежна институција за спроведување на законот претставува исклучок.

Препорака: На органите за внатрешно и надворешно пријавување треба да им се обезбедат соодветни ресурси и обука, како и гаранции за заштита на структурната независност или за заштита од судир на интереси. На укажувачите треба да им се даде безусловно право да изберат помеѓу внатрешни (работно место) и надворешни (јавни институции) канали кога вршат законски заштитено пријавување.

б) Лицата имаат можност да вршат јавно пријавување (на пример, преку медиуми, невладини организации, јавни состаноци, мрежи на интернет) под разумни околности со коишто не се поставуваат непотребни ограничувања за лицето или коишто немаат ефект на блокирање на објавувањето информации за коишто е потребна истрага и корективно дејство за да се заштити јавниот интерес. Овие околности вклучуваат, но не се ограничени на:

- *неактивност во текот на период подолг од 6 месеци за внатрешно пријавување или 3 месеци за надворешно пријавување*
- *разумно верување во судир на интереси или уништување докази*
- *непосредна опасност за јавното здравје или безбедност*
- *веројатност дека употребата на институционални канали ќе резултира со одмазда.*

Според законот, укажувачот може да врши јавно пријавување доколку:

- не се воспоставени соодветни постапки за внатрешно или надворешно пријавување;
- лицето не добило информации за преземените мерки како одговор на внатрешното или надворешното пријавување во законскиот рок;
- не се преземени мерки; или
- постои „лесно препознатлива закана“ од уништување на доказите или од прикривање на злоупотребата на службената должност

Со законот се забранува јавно пријавување на одредени информации. Луѓето кои не ја почитуваат оваа одредба го губат правото на законска заштита. Ограничените информации вклучуваат:

- лични податоци што „не се важни“ за пријавување на злоупотреба на службена должност;
- податоци/информации што според законот се сметаат за класифицирани, како и податоци/информации што би го загрозиле спроведувањето на кривична, прекршочна или граѓанска постапка, доколку класификацијата/опасноста е непосредна и лесно препознатлива;
- информации што ќе ја нарушат или загрозат националната безбедност, одбраната на независноста или територијалниот интегритет на земјата.



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија

Стандардите се прифатливи во принцип, но со квалификаторите додадени како предуслови се бара потпирање на субјективни и нејасни, а не на објективни стандарди, како што е стандардот на разумно верување од Директивата на ЕУ. „Важноста“, „загрозувањето“ и неклассифицираните закани по националната безбедност се субјективни стандарди подложни на произволна примена. Тие лесно можат да се употребат за да се одбие заштитата на какви било легитимни укажувачи, истовремено изложувајќи ги на правна одговорност. Според нив, од потенцијалните укажувачи се бара да погодат дали се применливи нивните права, што инхерентно ќе создаде тежок вознемирувачки ефект.

Во законот не се содржани објективни стандарди според коишто укажувачот би можел да знае дали пријавувањето ќе го загрози спроведувањето на кривична, прекршочна или граѓанска постапка; дали му недостасува „важност“ или дали ќе ја наруши или загрози националната безбедност, одбраната на независноста или територијалниот интегритет на земјата. Генерално гледано, законот суштински е усогласен со стандардите од Директивата на ЕУ за исклучоците од прашањата што подлежат на јавно пријавување, но усогласеноста е неутрализирана со сите генерички исклучоци од јавно објавување на информации.

Препорака: Доколку јавното пријавување е дозволено со исклучоците од Директивата на ЕУ, предуслов за тоа дали пријавувањето е оправдано треба да биде тестот за „разумно верување“. Единствените други ограничувања треба да се однесуваат на тоа дали информациите се правилно класифицирани, со тоа што нивниот статус треба посебно да биде назначен или означен како класифициран.

7) Идентитетот и сите информации за идентификација на укажувачите се заштитени со правото на доверливост, освен во случаи кога тие се откажале од таквото право со претходна писмена согласност или ако тоа се бара со официјалните истраги или судските постапки.

Со законот се бара заштита на идентитетот и на личните податоци на укажувачите. Ова се однесува и на внатрешните и на надворешните пријавувања, како и на сите луѓе кои доаѓаат во контакт со личните податоци на укажувачот. Овие податоци можат да се откријат само доколку тоа е дозволено од укажувачот или побарано од суд. Укажувачите мора да бидат известени за тоа дали и кога ќе бидат објавени нивните податоци, како и за сите мерки за заштита на сведоци што им се достапни. Личните податоци не смеат да им се откриваат на субјектите од пријавата на укажувачот.

Препорака: Не се потребни измени. Законот е усогласен со овој стандард.

8) Заштитата и правата се прошируваат да ги опфатат и укажувачите кои пријавуваат анонимно, а кои се идентификуваат подоцна – со или без нивна согласност.

Во законот не е конкретно наведено дека укажувачите кои пријавуваат анонимно, а кои се идентификуваат подоцна, се заштитени од одмазда. Но, ова е минимално барање на веродостојните закони за укажувачи. Анонимното пријавување може да вклучува корисни наводи или докази, честопати со поголем обем во споредба со другите канали. Луѓето кои поднесуваат анонимна пријава или вршат јавно пријавување анонимно треба да бидат заштитени доколку се идентификуваат подоцна и се предмет на одмазда.

Препорака: Законот треба да се појасни за изречно да се наведе дека се однесува на сите анонимни пријави на укажувачите поткрепени со веродостојни докази и дека укажувачите кои пријавуваат анонимно, а кои се идентификуваат подоцна, ќе бидат заштитени.

9) Пријавите се истражуваат веднаш, а вработените ќе бидат известени за истрагите и дејствијата преземени како одговор на нивната пријава во рамките на разумен временски рок.

Како за внатрешното, така и за надворешното пријавување, укажувачите треба да бидат известени за мерките што се преземени во врска со пријавата „без одлагање“, а најдоцна во рок од 15 дена од денот на приемот на пријавата. Доколку укажувачот поднесе барање, од јавните власти се барат да обезбедат информации за нивните дејствија во врска со случајот и да му обезбедат увид во списите на предметот. Укажувачот, исто така, има право да биде известен за исходот на постапката.

Иако се корисни, овие гаранции се нецелосни. На пример, укажувачот има опширни права да биде известен, но нема право да учествува во истрагата за да го побие сведочењето на наводните престапници. Правното лице може да побара повеќе информации, но станува збор за дискреционо право. Овие дополнителни одредби се неопходни предуслови за укажувачот да одлучи дали тој/таа сака да преземе ризик да биде жртва на одмазда како последица на неговото/нејзиното пријавување.

Подзаконскиот акт поврзан со законот содржи одредби што го регулираат начинот на постапување по пријави на укажувачи. Приемот на и водењето евиденција за пријави од укажувачи (во посебен службен регистар) е одговорност на овластените лица.

Законот предвидува краток рок (од 15 дена) за постапување по пријавите (види член 4 став (4) и член 5 став (3) од законот) и предвидени се прекршочни санкции за прекршување на обврската (членови 16 и 18 од законот).

Институцијата, односното правното лице за каде пријавува укажувачот е должно:

- на барање на укажувачот да му даде известување за текот и дејствијата кои се преземени во постапката, како и да му овозможи на укажувачот да изврши увид во списите на предметите, согласно со законот;
- по завршувањето на постапката да го известува укажувачот, доколку е познат, за исходот на постапката, согласно со законот. (член 5 став (7) од законот).

Препорака: Законот е доволен што се однесува на усогласеноста со барањата од Директивата на ЕУ. Со цел најефикасно да се постигне намерата на Директивата на ЕУ, законот треба да се прошири за да им го обезбеди на укажувачите правото да дадат искази за побивање во истрагата; да коментираат за соодветноста на претстојните извештаи; и за пријавите и коментарите да бидат ставени во јавната евиденција, притоа заштитувајќи го идентитетот и личните податоци на укажувачот.

10) Укажувачите се заштитени од сите форми на одмазда, вклучувајќи, но не ограничувајќи се на разрешување, суспензија, деградирање, казнен трансфер, негативна проценка на перформансите или негативна препорака за вработување, намалување на плата, малтретирање, ставање на црна листа, како и издавање на психијатриски или медицински упат.

Во законот одмаздата е дефинирана како: „било каков вид на повреда на право, при утврдување одговорност, санкција, престанок на работен однос, распоредување на друго работно место кое е понеповолно, дискриминација или штетно дејствие или опасност од настапување на штетни дејствија.“

Препорака: Не се потребни измени. Законот е усогласен со овој стандард.



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија

11) Товарот на докажување е на страна на работодавецот да покаже дека кави било дејствија преземени против вработениот не се поврзани со или мотивирани од фактот дека вработениот поднел пријава, размислувал да поднесе пријава или му помогнал на некое лице да поднесе пријава. Од вработените не се бара да воспостават врска помеѓу поднесувањето пријава и дејствијата преземени против нив.

Во законот е наведено дека товарот на докажување е на работодавците во случај „на спор за постоење повреда на право на укажувачот“. Сепак, не е така едноставно. Според стандардите за консензус се бара обратен товар на докажување, со конкретни барања.

Препорака: Со цел усогласување со Директивата на ЕУ, во законот треба поизречно да биде наведено дека товарот на докажување е на работодавците да докажат дека какви било штетни дејствија преземени против вработениот кој извршил заштитено пријавување не се поврзани на кој било начин со фактот дека тој/таа поднел пријава.

12) Одговорноста за граѓански, кривични или административни дејствија не се однесува на лица кои вршат пријавување во согласност со законот.

Во законот не е конкретно наведено ова прашање. Но, заштитата од одговорност е основно барање од Директивата на ЕУ бидејќи кривичната, граѓанската или административната одговорност може да има многу поголем застрашувачки ефект од малтретирањето на работното место.

Препорака: Треба да се додаде одредба со којашто се обезбедува афирмативна одбрана од граѓанска или кривична одговорност за какви било пријави за коишто укажувачот „има разумна основа да верува дека пријавувањето или јавното откривање на таквата информација било неопходно за откривање“ на злоупотреба на службена должност опфатена со законот.⁵

13) Укажувачите имаат право на ефективен правен лек и правично судење, презумпција на невиност и права на одбрана, вклучително и право да се биде слушнат, како и право на увид во списите.

Кога станува збор за внатрешно пријавување, работодавците се должни да ги заштитат вработените од одмазда со спречување на „кршење на правата“ и запирање на „активности што го нарушуваат или загрозуваат кое било право“ на вработениот. Доколку оваа заштита не е обезбедена, постојат повеќе опции за барање олеснување преку административен лек. Укажувачите можат да поднесат пријава до Државната комисија за спречување на корупцијата, Народниот правобранител, Инспекцискиот совет, Министерството за внатрешни работи или до Јавното обвинителство. Овие органи постапуваат по пријавата „без одлагање“ и во рок од осум дена.

Доколку се потврди одмаздата, органот „без одлагање“ се обраќа до „надлежните институции и органи со писмено барање за итно преземање мерки“ за заштита на вработениот. Укажувачот се известува за ова. Доколку продолжи повредата на правото на укажувачот, органот „покренува иницијатива за поведување постапка за кривично гонење“, односно иницијатива за поведување постапка за разрешување, распоредување, сменување или примена на други мерки на одговорност на избрани или именувани лица, службени лица или одговорни лица во јавни претпријатија.

Укажувачите имаат право на судска заштита, вклучително и на запирање или одвраќање на одмаздата, како и на надомест за материјална и нематеријална штета. Таквата тужба треба да се смета за „итна“.

Препорака: Не се потребни измени. Законот е усогласен со овој стандард.

⁵ Види член 21.7 од Директивата на ЕУ.

14) Правата и правните лекови не можат да бидат поништени или ограничени со ниту еден договор или услов за вработување, вклучувајќи и арбитражен договор пред спор. Договорите за вработување не смеат да се користат за да се спречат вработените да вршат пријавување или да дискутираат за таквото пријавување.

Одредбите во договорите и актите со кои се склучуваат, односно уредуваат работни односи и работни ангажмани, со кои се забранува јавно пријавување или таквото пријавување се дефинира како прекршување на одредби за доверливост, лојалност или професионалност според законот се сметаат за „ништовни“.

Препорака: Овој закон е во голема мера во согласност со овој стандард.

15) Казните ќе се применуваат за попречување или за обид за попречување на пријавување; одмазда или закана со одмазда на укажувачот; поттикнување или одобрување одмазда; покренување вознемирувачки постапки или дејствија против укажувачот; повреда на правото на доверливост на укажувачот; и свесно пријавување и/или јавно пријавување на неистинити информации.

Законот вклучува прекршувања и глоби, вклучувајќи:

- за овластени лица кои не постапиле правилно по пријава, не ги заштитиле личните податоци на вработениот или не го информирале за преземените мерки;
- за организации кои не објавуваат постапки за внатрешно пријавување;
- за институциите на надворешните канали за пријавување кои не постапуваат по пријавата на укажувачот како што е регулирано, вклучувајќи и во однос на заштитата на личните податоци на укажувачот, глоба за лица овластени за прием на пријави од укажувачи, како и за институции или правни лица кои постапуваат спротивно на одредбите што предвидуваат преземање мерки за заштита на личните или други податоци што го откриваат идентитетот на укажувачот;
- за јавни институции кои не доставуваат полугодишни извештаи за случаи на укажување и не им изрекуваат глоби на нивните раководни лица.

Иако ставките на списокот се опсежни, тој не го вклучува основниот престап за којшто е потребна одговорност – вклучување во одмазда.

Во согласност со член 9 став 5 од законот, органот за надворешно пријавување покренува иницијатива за поведување постапка за кривично гонење, односно иницијатива за поведување постапка пред надлежните органи за разрешување, распоредување, сменување или примена на други мерки на одговорност на службени лица кои продолжат да го повредуваат правото на укажувачот, и покрај барањето на органот за надворешно пријавување за прекинување на таквите дејствија.

Препорака: Законот треба да се прошири за да вклучува отчетност во смисла на конкретна граѓанска, кривична и/или административна одговорност за препорака на или учество во одмазда.



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија

16) Лицата повредени или засегнати од пријавувањата за коишто ќе се покаже дека се свесно невистинити ќе имаат пристап до правни лекови.

Со законот се забранува „злоупотреба на пријавувањето од страна на укажувачот“ и се губи заштитата за лица кои го злоупотребиле пријавувањето со свесно пријавување невистинити информации со цел предизвикување штетни последици или доколку тие не провериле дали пријавувањето е точно и веродостојно со должно внимание и совесно, до степен до кој тоа го дозволуваат околностите. Во законот е наведено дека утврдувањето на злоупотребата на пријавувањето на укажувачот поради која настанале штетни последици е основ за поведување на постапка за утврдување на негова одговорност.

Лицата повредени или засегнати од пријавувања за коишто ќе се покаже дека се свесни пријавувања на невистинити информации треба да имаат пристап до правни лекови, преку законите за клевета. Меѓутоа, субјективноста на „злоупотребата на пријавувањето на укажувачот“ во делот „доколку со должно внимание и совесно, до степен до кој тоа го дозволуваат околностите, не проверил дали тоа е точно и веродостојно“ лесно може да се искористи за да се одбие заштитата на легитимни укажувачи. Агенциите – особено оние коишто имаат улога во заштитата на укажувачите – исто така, не треба да имаат улога во утврдувањето на одговорност за свесно пријавување невистинити информации. Ова е улога на судовите. Законот може да има застрашувачки ефект доколку укажувачите се подложни на казни по такви субјективни, нејасни основи за обид да ги остварат своите права.

Ова, исто така, остава простор тестот за добра намера да се искористи како оружје за напади против укажувачите. Фразата „со цел предизвикување на штетни последици“ претставува тест за мотивацијата или состојбата на умот којшто е многу субјективен, тешко се спроведува и е ирелевантен. Прашањето дали некое лице имало правилна или чиста намера да изврши пријавување не треба да биде основа за давање или губење на законска заштита. Може да се примени единствено за проценка на веродостојноста.

Препорака: Законот треба да се измени така што одговорноста за остварување права согласно статутот да биде ограничена на свесно пријавување на невистинити информации. Лицата повредени или засегнати од пријавувањата за коишто ќе се покаже дека се свесни пријавувања на невистинити информации имаат пристап до правни лекови. Без двојни закани, во законот треба да биде јасно наведено дека трети лица кои свесно пријавуваат невистинити информации не се заштитени од одговорност. За укажувачите да веруваат дека внатрешните канали се безбедни, треба да постои заштита од овластеното лице да ги прекрши одредбите за доверливост и да преземе одговорност за оние кои вршат пријавувања. За секоја одговорност за свесно пријавување невистинити информации треба да судат судовите, а не агенциите.

17) Назначена агенција ќе ги промовира системите за укажување со цел да се негуваат позитивните јавни ставови и да се олесни пријавувањето.

Законот не се осврнува конкретно на ова прашање, коешто е од суштинско значење за јавноста да биде свесна за своите права. Законите за укажувачи вообичаено се во мирување или во голема мера неискористени, делумно затоа што јавноста не е свесна за нивното постоење и делумно затоа што тие им противречат на вкоренетите културни традиции. Амбициозната кампања за едукација на јавноста е предуслов за да се остварат целите на законот.

Препорака: Законот треба да се прошири со цел назначена агенција, како што е на пример Државната комисија за спречување на корупцијата, да може да спроведе насочена кампања за едукација на јавноста за природата на правата на укажувачите и како тие можат да бидат корисни за јавноста.

18) Назначена агенција ќе обезбеди помош за пријавување и заштита од одмазда преку бесплатни информации и совети за правата, каналите за пријавување, лицата за контакт, постапките, правните лекови и заштитата од одмазда.

Законот не се осврнува конкретно на ова прашање. Доколку укажувачите не можат да добијат насоки за тоа како ефективно да ги остварат своите права, малку е веројатно дека законот ќе направи разлика. Понатаму, може да се случи укажувачите ненамерно да бидат подложени на одговорност или да ја изгубат заштитата бидејќи не ги разбираат одредбите и границите на законот.

Препорака: Законот треба да се прошири така што назначена агенција ќе обезбедува насоки за одредбите на законот и како тие правилно да се остварат.

19) Во постапки за заштита од одмазда, кривични постапки и прекугранични граѓански постапки се обезбедува правна помош.

Законот не се осврнува конкретно на ова прашање, ниту, пак, на процесот со којшто се пресметуваат адвокатските надоместоци и се доделуваат на укажувачите кои ќе ги добијат случаите. Меѓутоа, националните закони за судски постапки предвидуваат надоместоци. Во законот треба да се појасни дека постојат надоместоци на располагање, преку повикување на релевантниот закон, што е вообичаено во глобалните закони за укажувачи и е неопходно за овој закон да биде самодоволен во опишувањето на целокупниот опсег на поддршка што можат да ја побараат укажувачите.

Со Директивата на ЕУ не се бара, туку се сугерира земјите да размислат за опцијата укажувачите да бидат подобни за поддршка во вид на правна помош. Во прв план, може да се случи да нема доволно адвокати за трговско право кои ќе изберат да посетуваат обуки и да стекнат соодветно знаење од областа на законот за да можат да застапуваат укажувачи, што ќе биде должност на правниот советник.

Препорака: Законот треба да се измени така што укажувачите ќе бидат подобни за добивање правна помош и треба да содржи изречно повикување на достапното постојно законско право на адвокатски надоместоци.

20) Назначена агенција ќе обезбедува надзор над механизмите за пријавување и заштита на укажувачите; ќе ги идентификува и ќе прави напори да ги поправи сите недостатоци или неефикасности; и ќе одржува и годишно ќе објавува анонимизирани податоци за бројот и видовите на пријавувања на укажувачите, барањата и одобрувањата на заштита од одмазда, причините за одбивање да се обезбеди заштита од одмазда и исходите од случаите.

Надзор над спроведувањето на законот врши Министерството за правда. Раководните лица на јавните институции се должни до Државната комисија за спречување на корупцијата да доставуваат полугодишни извештаи за примени пријави од укажувачи. Комисијата, пак, е должна до Собранието да доставува годишни извештаи.

Препорака: Законот е во голема мера усогласен, но треба да биде појаснето дека годишните извештаи ги вклучуваат сите податоци потребни за овој стандард.



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија

21) Ќе се спроведува јавен, транспарентен преглед на законите и политиките и ќе се прават сите потребни реформи, најмалку на секои три години.

Законот не се осврнува конкретно на ова прашање. Меѓутоа, ова е од суштинско значење бидејќи е нереално да се усовршуваат законите без учење лекции од искуството со нивната примена.

Препорака: Со законот треба од Министерството за правда да се бара да поднесува извештај за ефективност на законот во остварувањето на неговите цели на секои три години. Извештајот треба да содржи конкретни препораки за подобрување на законот.

РЕЗИМЕ:

Северна Македонија е делумно усогласена со стандардите за консензус. Иако законот е усогласен само со девет од вкупниот број стандарди, односно 21, стандардите со коишто е усогласен непосредно влијаат врз заштитата на укажувачите. Со законот е обезбедена широка подобност за укажување, надвор од работниот однос, при што се вклучени оние со тековни или поранешни деловни односи. Пријавувањето за сите релевантни теми во областа на злоупотребата на службената должност е заштитено. Законот содржи одредби за најдобра практика за заштита на личните податоци и за судски постапки, како и годишен преглед за целите на вршење надзор. Законот во принцип е усогласен, но потребно е понатамошно усовршување за да се обезбеди граѓанска, кривична и/или административна одговорност на службено лице кое препорачало или учествувало во одмазда, како и за да се обезбеди јасна промена во товарот на докажување.

Анекс 1: Методологија на ГАП анализата на законите за заштита на укажувачите во земјите од Западен Балкан и Молдавија

Од 2013 година, донесени се одредени закони или законски одредби за заштита на укажувачите во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово*, Молдавија, Црна Гора, Северна Македонија и Србија. Според овие закони и одредби, вработените во сите овие надлежности пријавиле криминал, корупција, закани по јавното здравје или други проблеми до своите претпоставени, јавни органи, невладини организации, медиуми и пошироката јавност.

Во ГАП анализата е направена споредба на законите во седумте надлежности⁶ со Препораката на Советот на Европа за заштита на укажувачите (во натамошниот текст „Препорака на СЕ“) и Директивата на ЕУ за заштита на лицата кои пријавуваат повреди на правото на Унијата (во натамошниот текст „Директива на ЕУ“). За таа цел, од Препораката на СЕ и Директивата на ЕУ беше извлечен дваесет и еден клучен стандард. Во ГАП анализата е направена проценка на тоа до кој степен секој од стандардите е вграден во законите. Со оваа квантитативна проценка беа идентификувани општи и конкретни празнини во законските одредби и беа изготвени препораки за подобрување за секоја надлежност.

Резултатите од ГАП анализата и препораките ќе обезбедат основа за спроведување активности за понатамошно застапување, градење капацитети и подигнување на јавната свест со цел подобрување на политиките и системите за укажување во седумте надлежности. Овие активности ќе вклучуваат прикажување на резултатите и поврзаните материјали преку Секретаријатот на РАИ и други настани, обуки на повеќе засегнати страни, мисии за градење капацитети, платформата за учење на Секретаријатот на РАИ, кампањи за едукација на граѓаните и учество на невладини организации.

Клучни стандарди за споредба:

- 1) Законот се однесува на сите вработени и работници во јавниот и приватниот сектор, вклучувајќи и изведувачи, практиканти, волонтери, лица кои имаат засновано работен однос на определено време, привремените вработени, кандидати за вработување, поранешни вработени и членови на раководни тела.
- 2) Укажувањето вклучува корупција; поткуп; прекршување на јавното право; повреди на човековите права; финансиски криминал и измама; ризици за потрошувачите, јавното здравје, безбедноста и животната средина; и друга злоупотреба на службената должност и ризици коишто го загрозуваат или се однесуваат на јавниот интерес.
- 3) За да се квалификува за заштита, лицето мора да има разумно верување, сомневање или основа да верува дека пријавените информации се вистинити. Укажувачите не подлежат на тестови за „добра намера“ или за „проценка на мотивацијата“. Од лицето не се бара да докаже дека настанала повреда, ниту пак мора истрага, гонење или друга постапка да резултира од пријавувањето на лицето.
- 4) Правото на заштита на се губи во случај на пријавување неистинити информации доколку лицето искрено згрешило и разумно верувало дека информациите се вистинити. Се претпоставува дека лицата имаат разумно верување, освен ако не се докаже спротивното.

* Оваа ознака не е во спротивност со ставовите за статусот и е во согласност со Резолуцијата 1244/1999 на Советот за безбедност на Обединетите нации и Мислењето на МСП за Декларацијата за независност на Косово.

⁶ За Босна и Херцеговина ќе бидат вклучени и законите на нејзините ентитети.



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија

- 5) Мора да се воспостават јасни канали за пријавување, назначени лица за контакт и конкретни постапки за следење на работните места во приватниот⁷ и јавниот сектор (внатрешно пријавување) и во јавните институции (надворешно пријавување). Лицата имаат безусловно право да изберат од внатрешни (работни места) и надворешни (јавни институции) канали кога се врши законски заштитено пријавување.
- 6) Лицата имаат можност да вршат јавно пријавување (на пример, преку медиуми, невладини организации, јавни состаноци, мрежи на интернет) под разумни околности со коишто не се поставуваат непотребни ограничувања за лицето или коишто немаат ефект на блокирање на објавувањето информации за коишто е потребна истрага и корективно дејство за да се заштити јавниот интерес. Овие околности вклучуваат, но не се ограничени на:
 - а. неактивност во текот на период подолг од 6 месеци за внатрешно пријавување или 3 месеци за надворешно пријавување
 - б. разумно верување во судир на интереси или уништување докази
 - в. непосредна опасност за јавното здравје или безбедност
 - г. веројатност дека употребата на институционални канали ќе резултира со одмазда.
- 7) Идентитетот и сите информации за идентификација на укажувачите се заштитени со правото на доверливост, освен во случаи кога тие се откажале од таквото право со претходна писмена согласност или ако тоа се бара со официјалните истраги или судските постапки.
- 8) Заштитата и правата се прошируваат да ги опфатат и укажувачите кои пријавуваат анонимно, а кои се идентификуваат подоцна – со или без нивна согласност.
- 9) Пријавите се истражуваат веднаш, а вработените ќе бидат известени за истрагите и дејствијата преземени како одговор на нивната пријава во рамките на разумен временски рок.
- 10) Укажувачите се заштитени од сите форми на одмазда, вклучувајќи, но не ограничувајќи се на разрешување, суспензија, деградирање, казнен трансфер, негативна проценка на перформансите или негативна препорака за вработување, намалување на плата, малтретирање, ставање на црна листа, како и издавање на психијатриски или медицински упат.
- 11) Товарот на докажување е на страна на работодавецот да покаже дека кави било дејствија преземени против вработениот не се поврзани со или мотивирани од фактот дека вработениот поднел пријава, размислувал да поднесе пријава или му помогнал на некое лице да поднесе пријава. Од вработените не се бара да воспостават врска помеѓу поднесувањето пријава и дејствијата преземени против нив.
- 12) Одговорноста за граѓански, кривични или административни дејствија не се однесува на лица кои вршат пријавување во согласност со законот.
- 13) Укажувачите имаат право на ефективен правен лек и правично судење, презумпција на невиност и права на одбрана, вклучително и право да се биде слушнат, како и право на увид во списите.
- 14) Правата и правните лекови не можат да бидат поништени или ограничени со ниту еден договор или услов за вработување, вклучувајќи и арбитражен договор пред спор. Договорите за вработување не смеат да се користат за да се спречат вработените да вршат пријавување или да дискутираат за таквото пријавување.

⁷ Компании со број на вработени над одреден праг.

- 15) Казните ќе се применуваат за попречување или за обид за попречување на пријавување; одмазда или закана со одмазда на укажувачот; поттикнување или одобрување одмазда; покренување вознемирувачки постапки или дејствија против укажувачот; повреда на правото на доверливост на укажувачот; и свесно пријавување и/или јавно пријавување на неистинити информации.
- 16) Лицата повредени или засегнати од пријавувањата за коишто ќе се покаже дека се свесно неистинити ќе имаат пристап до правни лекови.
- 17) Назначена агенција ќе ги промовира системите за укажување со цел да се негуваат позитивните јавни ставови и да се олесни пријавувањето.
- 18) Назначена агенција ќе обезбеди помош за пријавување и заштита од одмазда преку бесплатни информации и совети за правата, каналите за пријавување, лицата за контакт, постапките, правните лекови и заштитата од одмазда.
- 19) Во постапки за заштита од одмазда, кривични постапки и прекугранични граѓански постапки се обезбедува правна помош.
- 20) Назначена агенција ќе обезбедува надзор над механизмите за пријавување и заштита на укажувачите; ќе ги идентификува и ќе прави напори да ги поправи сите недостатоци или неефикасности; и ќе одржува и годишно ќе објавува анонимизирани податоци за бројот и видовите на пријавувања на укажувачите, барањата и одобрувањата на заштита од одмазда, причините за одбивање да се обезбеди заштита од одмазда и исходите од случаите.
- 21) Ќе се спроведува јавен, транспарентен преглед на законите и политиките и ќе се прават сите потребни реформи, најмалку на секои три години.



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија

Анекс 2: Препорака на Советот на Европа

Препорака [CM/Rec\(2014\)7](#) на Комитетот на министри до земјите членки за заштита на укажувачите

(Усвоена од Комитетот на министри на 30 април 2014 година на 1198-от состанок на замениците министри)

Комитетот на министри, според условите од член 15.б од Статутот на Советот на Европа,

Потсетувајќи дека целта на Советот на Европа е да постигне поголемо единство на своите членови, меѓу другото, со цел да се заштитат и остварат идеалите и начелата коишто се нивно заедничко наследство;

Сметајќи дека промовирањето на усвојување на заеднички правила во правни работи може да придонесе за остварување на горенаведената цел;

Потврдувајќи дека слободата на изразување и правото на барање и добивање информации се од фундаментално значење за функционирањето на една вистинска демократија;

Признавајќи дека лицата кои пријавуваат или откриваат информации за закани или повреди на јавниот интерес („укажувачи“) можат да придонесат за зајакнување на транспарентноста и демократската отчетност;

Сметајќи дека соодветниот третман од страна на работодавците и јавните органи на јавните пријавувања ќе го олесни преземањето дејствија за да се поправат откриените закани или штети;

Имајќи ја предвид Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи (Серија договори бр. 5) и релевантната судска пракса на Европскиот суд за човекови права, особено во врска со член 8 (почитување на приватниот живот) и член 10 (слобода на изразување), како и Конвенцијата за заштита на лица во однос на автоматска обработка на лични податоци (Серија договори бр. 108);

Имајќи ја предвид Програмата на Советот на Европа за акција против корупцијата, Конвенцијата на кривичното право за корупција на Советот на Европа (Серија договори бр. 173) и Граѓанската конвенција за спречување на корупцијата на Советот на Европа (Серија договори бр. 174), особено членовите 22 и 9 од истата, соодветно, како и работата извршена од Групата на држави против корупцијата (ГРЕКО);

Земајќи ја предвид Резолуцијата 1729 (2010) на Парламентарното собрание со којашто Собранието ги повикува земјите членки да го прегледаат своето законодавство во врска со заштитата на укажувачите, имајќи ја предвид серијата водечки начела;

Земајќи ја предвид збирката најдобри практики и водечки начела за законодавството за заштита на укажувачите, подготвена од ОЕЦД на барање на лидерите на Г20 на нивниот Самит во Сеул во ноември 2010 година;

Сметајќи дека има потреба да се поттикне усвојување на национални рамки во земјите членки за заштита на укажувачите врз основа на збир на заеднички начела,

Препорачува земјите членки да воспостават нормативна, институционална и судска рамка за заштита на лицата кои, во контекст на нивниот работен однос, пријавуваат или откриваат информации за закани или повреди на јавниот интерес. За таа цел, во додатокот на оваа препорака е утврдена серија начела што



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија

треба да ги водат земјите членки при прегледување на нивните национални закони или при воведување на законодавство и регулативи или при правење измени што се неопходни и соодветни во контекст на нивните правни системи.

До степен до којшто работните односи се регулирани со колективни договори за вработување, земјите членки можат во рамките на таквите договори да ја спроведат оваа препорака, како и начелата содржани во додатокот.

НАЧЕЛА

Дефиниции

За целите на оваа препорака и нејзините начела:

- а. „укажувач“ е секое лице кое пријавува или открива информации за загрозување или повреда на јавниот интерес во контекст на неговиот работен однос, во јавниот или приватниот сектор;
- б. „пријавување или откривање на информации од јавен интерес“ е пријавување или откривање на информации за дејствија и пропусти кои го загрозуваат или повредуваат јавниот интерес;
- в. „пријавува“ е пријавување, внатрешно во рамките на организација или претпријатие, или до надворешен орган;
- г. „откривање“ е објавување на информации во јавноста.

I. Материјален опсег

1. Потребно е да се дизајнира и изготви национална нормативна, институционална и судска рамка, вклучувајќи и онаму каде што е соодветно, колективни договори за вработување, за да се олесни пријавувањето и откривањето на информации од јавен интерес преку воспоставување правила за заштита на правата и интересите на укажувачите.
2. Иако земјите членки треба да одредат што е она што е од јавен интерес за целите на спроведување на овие начела, тие треба изречно да го одредат опсегот на националната рамка којашто во најмала мера треба да вклучува прекршување на законите и човековите права, како и ризици за јавното здравје и безбедност и животната средина.

II. Личен опсег

3. Личниот опсег на националната рамка треба да ги опфати сите лица кои работат во јавниот или приватниот сектор, без оглед на природата на нивниот работен однос и дали се платени или не.
4. Националната рамка, исто така, треба да вклучува случаи на лица чијшто работен однос е прекинат и по можност, случаи кога таквиот однос треба допрва да се воспостави, односно кога информациите што се однесуваат на загрозување или повреда на јавниот интерес се добиени за време на процесот на регрутирање или друга фаза на преговорите пред склучување на договорот.
5. Може да се применува посебна шема или правила, вклучувајќи и изменети права и обврски, за информации што се однесуваат на националната безбедност, одбраната, разузнавањето, јавниот ред или меѓународните односи на земјата.
6. Овие начела не се во спротивност со добро воспоставените и признати правила за заштита на правната и друга професионална привилегија.

III. Нормативна рамка

7. Нормативната рамка треба да одразува сеопфатен и кохерентен пристап за олеснување на пријавувањето и откривањето на информации од јавен интерес.
8. Ограничувањата и исклучоците од правата и обврските на кое било лице во врска со пријавувањето и откривањето на информации од јавен интерес треба да бидат неопходни и во секој случај, да не ги побиваат целите на начелата утврдени во оваа препорака.
9. Земјите членки треба да обезбедат воспоставување на ефективен механизам или механизми за постапување по пријавувања или откривања на информации од јавен интерес.
10. Лицето кое непосредно или посредно претрпело штета како резултат на пријавување или откривање на неистинити или погрешни информации треба да ја задржи заштитата и сите правни лекови што му се достапни во согласност со правилата на општото право.
11. Работодавецот не треба да може да се потпира на правните или договорните обврски на лицето за да го спречи тоа лице да изврши пријавување или откривање на информации од јавен интерес или за да го казни за тоа.

IV. Канали за пријавување и откривање

12. Со националната рамка треба да се поттикне средина во којашто се охрабрува пријавувањето и откривањето на отворен начин. Лицата треба да се чувствуваат безбедно и слободно да покренат прашања од јавен интерес.
 13. Треба да се воспостават јасни канали за пријавување и откривање на информации од јавен интерес, а прибегнувањето кон нив треба да се олесни со помош на соодветни мерки.
 14. Каналите за пријавување и откривање на информации опфаќаат:
 - пријавувања во рамките на организација или претпријатија (вклучувајќи и до лица назначени да примаат пријави во доверба);
 - пријавувања до релевантни јавни регулаторни тела, агенции за спроведување на законот и надзорни тела;
 - откривање на информации пред јавноста, на пример, пред новинар или пратеник.
- Најсоодветниот канал ќе се одреди врз основа на индивидуалните околности за секој случај.
15. Работодавците треба да се охрабрат да воспостават постапки за внатрешно пријавување.
 16. Работниците и нивните претставници треба да бидат консултирани за предлози за воспоставување постапки, доколку е соодветно.
 17. Како општо правило, треба да се охрабри внатрешното пријавување, како и пријавувањето до релевантни јавни регулаторни тела, агенции за спроведување на законот и надзорни тела.

V. Доверливост

18. Идентитетот на укажувачите треба да биде заштитен со правото на доверливост, што подложи на гаранциите за правично судење.

VI. Постапување по пријавување или откривање на информации

19. Пријавувањето или откривањето на информации од јавен интерес од страна на укажувачи треба веднаш да се истражи и онаму каде што е потребно, работодавецот и соодветното јавно регулаторно тело, агенцијата за спроведување на законот или надзорното тело да постапи по резултатите на ефикасен и ефективен начин.
20. Укажувачот кој врши внатрешно пријавување треба, како општо правило, да биде известен од лицето до коешто го извршил пријавувањето за дејствијата преземени како одговор на таквото пријавување.



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија

VII. Заштита од одмазда

21. Укажувачите треба да бидат заштитени од одмазда во каква било форма, непосредно или посредно, од страна на нивниот работодавец и од лица кои работат за или постапуваат во име на работодавецот. Формите на таква одмазда може да вклучуваат; разрешување, суспензија, деградирање, губење на можности за унапредување, казнени трансфери и намалувања или одбитоци од плата, малтретирање или друг казнен или дискриминаторски третман.
22. Заштитата не треба да се изгуби само затоа што лицето кое го врши пријавувањето или откривањето на информации било грешка во однос на вистинитоста на информациите или затоа што открило дека согледаното загрозување на јавниот интерес не се остварило, под услов таквото лице да имало разумна основа да верува во вистинитоста на информациите.
23. Укажувачот треба да има право во соодветна граѓанска, кривична или административна постапка да го истакне фактот дека пријавувањето или откривањето на информациите било извршено во согласност со националната рамка.
24. Во случаи кога работодавецот има воспоставен систем за внатрешно пријавување, а укажувачот го извршил пријавувањето пред јавноста без да го искористи тој систем, ова може да се земе предвид при одлучувањето за правните лекови или нивото на заштита што ќе му се додели на укажувачот.
25. Во правни постапки поврзани со штетатата претрпена од страна на укажувачот и под услов тој да покаже дека постои разумна основа да верува дека штетата била нанесена како одмазда за извршеното пријавување или откривање на информации, работодавецот треба да покаже дека штетата не била нанесена од такви мотиви.
26. Во очекување на исходот од граѓанската постапка, потребно е да се обезбеди привремено олеснување за лица кои биле жртви на одмазда поради тоа што извршиле пријавување или откривање на информации од јавен интерес, особено во случаи на прекинување на работниот однос.

VIII. Совети, свест и проценка

27. Националната рамка треба да биде широко промовирана со цел да се развијат позитивни ставови меѓу јавноста и професиите и да се олесни откривањето на информации во случаи во коишто е загрозен јавниот интерес.
28. Треба да се земе предвид обезбедувањето бесплатен пристап до информации и доверливи совети за лица кои размислуваат да извршат пријавување или откривање на информации од јавен интерес. Потребно е да се идентификуваат постојните структури што можат да дадат такви информации и нивните податоци да бидат достапни за општата јавност. Доколку е потребно и онаму каде што е можно, може да се опремаат други соодветни структури за да се исполни оваа улога или да се формираат нови структури.
29. Националните власти треба да спроведуваат периодични проценки на ефективноста на националната рамка.

Анекс 3: Права на слободен говор во Директивата на Европската Унија за заштита на укажувачите

Со Директивата за укажувачи на Европската Унија од декември 2019 година беше воведена нова ера на најдобри практики за остварување на правата на слободен говор за континентот и се поставува темпото за слободата на изразување на глобално ниво. Во индексот подолу е дадено резиме на напредокот во поглед на клучните одредби, по потреба со повикување на Образложението во коешто се дадени повеќе детали за толкување на поопшт јазик.

Кој е заштитен? Директивата им помага на повеќе луѓе и институции во споредба со повеќето претходни закони или политики за укажувачите. Покрај вработените, ги штити и синдикатите, граѓанските организации или лицата кои им помагаат или се поврзани со нив, компаниите во коишто работат, акционерите, добавувачите, консултантите и самовработените. Таа обезбедува заштита за оние кои се поврзани со или им помагаат на укажувачите. Иако директивата ја охрабрува употребата на формални институционални канали, нема ограничувања засновани на контекстот. (Членови 4, 19) Во Образложението во став 62 е појаснето дека говорот е заштитен кога е искажан како дел од работните обврски: „Оваа Директива, исто така, треба да обезбеди заштита во случаи кога Унијата или со националното законодавство се бара лицата што го вршат пријавувањето да го направат тоа до надлежните национални органи, на пример како дел од нивните работни обврски и одговорности или затоа што прекршувањето е кривично дело.“

Нема дупки во забраната за какво било вознемирување на работното место: Освен за дејствијата преземени за целите на националната безбедност, првенствено надвор од овластувањата на ЕУ, со Директивата се забранува какво било дејствие или пропуст со којшто се предизвикува штета, без разлика дали таквата штета е непосредна, посредна, постои закана од истата, нанесена, препорачана или дури и толерирана (со што се усвојува начелото за должноста на раководството да спречи одмазда). (член 19)

Заштита од граѓанска и кривична одговорност: Директивата обезбедува афирмативна одбрана со којашто укажувачот се штити од кривична или граѓанска одговорност кога има „разумна основа да верува дека пријавувањето или јавното откривање на информации било неопходно за откривање на прекршување на оваа директива.“ Единствен исклучок е кога криминалната злоупотреба на службената должност е независна од откривањето на информациите од страна на укажувачот, како што е насилно влегување во просториите на одредена организација. [членови 21(2-3), 21(7)]

Стандард за заштитен говор: За да го остварат своето право на заштита, на укажувачите им е потребно само разумно верување дека информациите што ги откриваат се вистинити и релевантни. Според многу други закони од нив се бара да имаат разумно верување дека наводниот престапник е всушност виновен, а не само разумно верување дека пријавуваат единствено докази за злоупотреба на службената должност. Пореалниот стандард содржан во Директивата на ЕУ им обезбедува значителна предност. [член 6.1(a)]

Задолжителен редослед на користење на каналите за пријавување: Пред да извршат какво било јавно откривање на информации, укажувачите мора да пријават внатрешно, до институцијата каде што работат или надворешно, до владин орган. Кога станува збор за слободата на изразување, одложувањата се намалени на три месеци бидејќи укажувачот може да избере да изврши надворешно (владино) откривање на информации без претходно да изврши внатрешно пријавување. Меѓутоа, директивата силно ги охрабрува укажувачите прво да пријават во рамките на организацијата каде што работат за институциите да ја имаат првата можност да ги поправат сопствените недостатоци. (членови 7, 10, 15)



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија

Внатрешни канали за пријавување: Станува збор за каналите каде што е вработен укажувачот или каде што се случила наводната злоупотреба на службената должност за укажувачи кои не се вработени таму, како што се акционери и добавувачи. Во Образложението е објаснето дека внатрешните канали мора да бидат ослободени од судири на интереси, екипирани со обучен персонал и водени од службено лице кое непосредно одговара пред шефот на организацијата. Со ова ќе се зголеми легитимитетот и ќе се спречи разумното одрекување од страна на раководството. (членови 8, 9)

Надворешни канали за пријавување: Станува збор за каналите каде што укажувачот може да изврши заштитено пријавување до владините органи надлежни да спроведат истрага или да побараат преземање корективни мерки за наводната злоупотреба на службената должност, со еквивалентни структурни барања како и за внатрешните канали. (членови 11-13)

Постапување по пријавувања: Укажувачите имаат право на прием на нивната пријава, последователен состанок на барање и дополнителни упатства во рок од три месеци, којшто рок може да се продолжи на шест месеци доколку е потребно. (членови 8-9, 11-13)

Доверливост: Директивата е беспрекорна, односно обезбедува заштита од објавување на информации за идентификација без претходна согласност и притоа се бара известување однапред кога откривањето не е дискреционо. [членови 16, 23.1(г)]

Анонимни пријавувања: Иако задолжителното последователно постапување е дискреционо, овие пријавувања се сметаат за квалификувани за заштита доколку се идентификува укажувачот. Ова претставува суптилно, но многу моќно оружје против слабоста на откривање однапред на престапниците и ранливоста на одмазда, коишто се својствени за известувањето во нивоа. [член 6(3)]

Товари на докажување на вработените – prima facie случај: Укажувачите го снесат својот товар и постои пресумпција за одмазда ако докажат дека биле вклучени во заштитена активност и дека потоа претрпеле штета. Во тој случај, товарот на докажување се префрла на работодавецот. Според повеќето закони, од укажувачот се бара да докаже дека постои врска или одмаздничка конекција помеѓу заштитената активност и штетата. Со ова на укажувачите им се дава уште една значителна предност. [член 21(5)]

обратен товар на докажување на работодавецот: Ако работодавецот го утврди prima facie случајот, товарот на докажување се префрла на работодавецот кој треба да покаже дека наводната одмазда не била заснована на укажувањето. Во Образложението, каде што е дадено објаснување како да се примени ова начело, е објаснето дека работодавецот мора да докаже дека наводниот одмазднички чин во случајот „не е на никаков начин поврзан“ со пријавувањето или откривањето на информации од страна на укажувачот. [член 21.5, Образложение (93)]

Судска постапка: Укажувачите имаат пристап до суд за да ги остварат своите права. Иако неформалните правни лекови треба да им бидат достапни на оние коишто не можат да си дозволат да одат на суд, судската постапка е најдобра пракса за остварување на правата. Како правило, судските форуми се понезависни од политичкиот притисок отколку административните тела. (член 21.7)

Спречување на замолчување: Директивата е јасна дека со правата на слободно изразување се укинуваат сите други ограничувања и закани од Договорите за неоткривање на информации, други договори, откриени трговски тајни, закони за заштита на податоците, прекршувања на авторските права или големиот број опции за граѓански и кривични спорови за прекршување на договор или за тоа дека укажувачот добил докази преку кражба на организациски имот, дури и ако доказите не се поврзани со работните обврски на укажувачот. Единствените исклучоци се однесуваат на независни кривични дела, како што е насилно влегување. [членови 21(2-7)]

Доделување права: Директивата предвидува правна помош во кривични и прекугранични граѓански постапки. [член 20(в)]

Привремено ослободување: Во Образложението на Директивата ова е утврдено како приоритет за спроведување којшто, иако е генерализиран, претставува најзначајното начело врз основа на коешто законот може да направи разлика. [член 21(6), образложение (93)]

Ефективни правни лекови: Укажувачите не можат да „изгубат победувајќи“ со правните лекови утврдени во Директивата. Тие имаат право да добијат соодветен надоместок со тоа што им е обезбедено загарантирано враќање на работното место и обештетување. [члена 21(8)]

Отчетност: Директивата наметнува кривични, граѓански или административни казни за оние кои ќе преземат одмазднички дејствија или ќе ги прекршат барањата од Директивата за спроведување на нејзините одредби, заштита на доверливоста или спречување на одмазда. Казната за укажување е ограничена на свесно пријавување неистинити информации, со забрана за казни што би создале застрашувачки ефект. (член 23)



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија

Анекс 4: Поимник

Должност за пријавување: објавување заштитени информации како дел од работните обврски.

Товар на докажување на вработениот: докажен услов за вработениот да покаже *prima facie* или правно веродостоен случај на одмазда. Според Директивата на ЕУ, ова се однесува на демонстрирање заштитен говор (пријавување или откривање) и последователни штетни дејствија преземени од страна на работодавецот. Вработениот нема товар да докаже дека постои врска помеѓу пријавувањето и дејствијата на работодавецот – единствено дека вработениот извршил пријавување и дека се случило штетно дејствие.

Обратен товар на докажување на работодавецот: Докажете што треба да ги приложи работодавецот за успешна одбрана од тврдењето дека презел одмазднички дејствија, откако укажувачот ќе го обезбеди својот товар на докажување. Според Директивата на ЕУ, ова подразбира докажување дека укажувањето не било поврзано на никаков начин со наводното одмаздничко дејствие.

Назначено службено/овластено лице: Лице одговорно да прима и да постапува по пријавувања од укажувачи преку внатрешниот канал на работодавецот.

Надворешно пријавување или откривање на информации: Пријавување од укажувач до владина канцеларија којашто има одговорност да спроведе истрага или да постапи по наводна злоупотреба на службената должност.

Внатрешно пријавување или откривање на информации: Пријавување од укажувач до назначено службено лице во институцијата каде што работи вработениот.

Јавно пријавување или откривање на информации: Пријавување од укажувач до невладини субјекти, како што се граѓански организации, синдикати или медиуми.

Разумно верување: Стандард со којшто лицето кое го врши пријавувањето или откривањето на информации е заштитено со закон за укажувачи. Според најдобрите практики, ова значи дека укажувачот искрено верувал во вистината за прашања што би биле значајни за неговите колеги. Правото на заштита не се губи за пријавувања на невестинити информации коишто се резултат на искрена грешка.

Ослободување: Систем за елиминирање на непосредните или посредните последици од одмазднички дејствија.

Правен лек: Конкретен надоместок утврден како олеснување, како одговор на одмазднички дејствија.

Одмазда: Штетни дејствија од коишто постои закана или коишто се преземени против одредено лице од страна на работодавецот кога лицето се смета дека пријавува или ќе пријави или е поврзан со лице кое пријавува сомневање за незаконито постапување, корупција или друга злоупотреба на службената должност или дејствие со коешто се загрозува јавниот интерес, како што е наведено во Директивата на ЕУ.

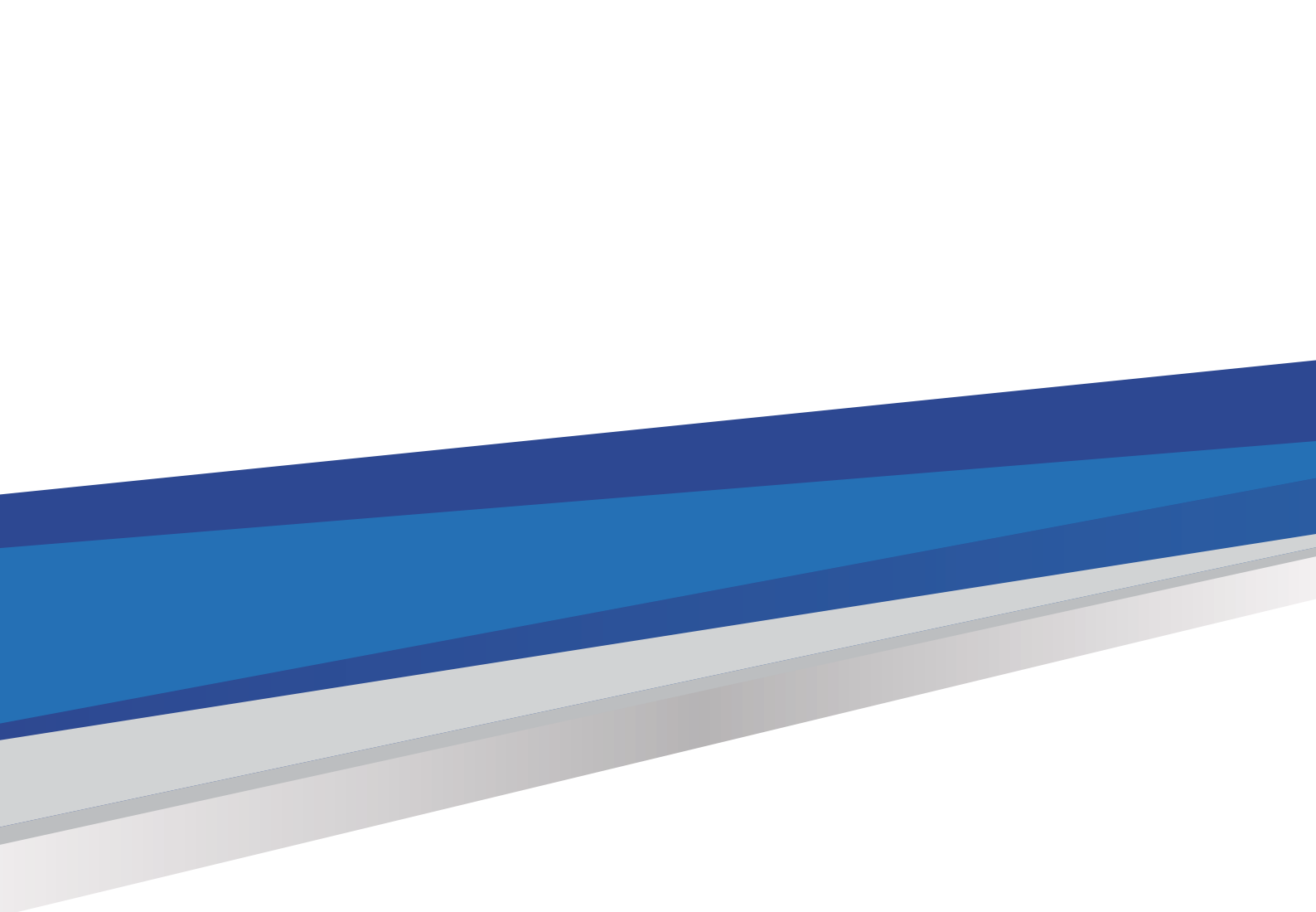
Укажувач: Лице засегнато од институција и најчесто вработен кој открива информации, докази или загрижености поткрепени со разумно верување за постоење на незаконито постапување, корупција или друга злоупотреба на службената должност или дејствие што го загрозува јавниот интерес, како што е наведено во Директивата на ЕУ.



Овој проект е финансиран
од Европската Унија

Прекинување на тишината:

Унапредување на политиките и културата
на укажување на земјите од Западен Балкан и Молдавија



Регионалната антикорупциска иницијатива (РАИ) е меѓувладина регионална организација што работи исклучиво со анти-корупциски прашања и со сета своја посветеност и професионалност дејствува на планот на превенција и борба против корупцијата, обезбедувајќи притоа заедничка платформа за дијалог, размена на знаење и на најдобри анти-корупциски практики во Југоисточна Европа.

www.rai-see.org

Заедно бараме подобри решенија.

