

# СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА – НАЦИОНАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА СОСТОЈБАТА СО ЗАШТИТАТА НА УКАЖУВАЧИТЕ



# СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА – НАЦИОНАЛЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА СОСТОЈБАТА СО ЗАШТИТАТА НА УКАЖУВАЧИТЕ

Оваа публикација е изработена со финансиска поддршка од Француската агенција за развој (Agence française de développement), преку Експертиз Франс (Expertise France), во рамки на проектот „Зајакнување на укажувачите во борбата против корупцијата (EWAC)“. Нејзината содржина е единствена одговорност на Транспаренси Интернешнл – Македонија и под никакви околности не може да се смета дека ги одразува ставовите на Експертиз Франс или на Француската агенција за развој.



## КРАТЕНКИ

**ДКСК** – Државна комисија за спречување на корупција  
**ЈОРМ** – Јавно Обвинителство на Република Северна Македонија  
**МВР** – Министерство за внатрешни работи  
**МП** – Министерство за правда  
**НП** – Народен правобранител на Република Северна Македонија  
**НВО** – Невладина организација  
**ТИ** – Транспаренси Интернешнл  
**ЕУ** – Европска Унија  
**РСМ** – Република Северна Македонија  
**ЕУ ДЗУ** – Директива на ЕУ за заштита на укажувачи  
**ОРЗП** – Општа регулатива за заштита на податоците  
**СТПУЈ** – Стратешка тужба против учество на јавноста

# Содржина

Клучни наоди .....	5
Клучни препораки .....	6
Вовед .....	8
Методологија .....	9
I. Опсег, дефиниции и услови за заштита.....	10
1. Материјален опсег: информации кои можат да се пријават – кои форми на неправилности се покриени? .....	10
2. Личен опсег: јавен и приватен сектор – дали законодавството ги опфаќа и јавниот и приватниот сектор? .....	11
3. Личен опсег: дефиниција на лице кое пријавува – кои категории на поединци се заштитени? .....	11
4. Личен опсег: заштитени трети лица – дали релевантните трети лица се заштитени? .....	12
5. Услови и прагови за заштита – кои се условите и праговите за заштита на лицата кои пријавуваат?.....	13
Практична примена.....	13
Препораки.....	14
II.Канали и постапки за пријавување .....	15
6. Повеќе опции за пријавување – во колкава мера законодавството предвидува повеќе опции за пријавување (за внатрешно, надворешно и јавно пријавување)? .....	15
7. Обврски за јавни и приватни субјекти – во колкава мера законодавството налага обврски во однос на јавните и приватни субјекти? .....	17
8. Внатрешно пријавување и постапки по пријавата: процедури – во колкава мера се дефинирани процедурите во законодавството во однос на внатрешното пријавување и процедурите по пријавата? .....	18
9. Внатрешно пријавување и постапки по пријавата: информирање и комуникација – во колкава мера се дефинирани барањата за информирање и комуникација во законодавството во однос на механизмите за внатрешно пријавување?.....	19
10. Воспоставување на надворешни канали за пријавување – во колкава мера законодавството воспоставува надворешни канали за пријавување и обврски за постапување по пријавите? .....	20
11. Надворешно пријавување и постапки по пријавата: процедури – во колкава мера процедурите за надворешно пријавување и постапки по пријавата се дефинирани во законодавството? .....	21
12. Надворешно пријавување и постапки по пријавата: информирање и комуникација – во колкава мера барањата за информирање и комуникација се дефинирани во законодавството во однос на механизмите на надворешно пријавување? .....	22
13. Јавни пријавувања: во колкава мера јавните пријавувања се заштитени? .....	23
Практична примена.....	24
Препораки.....	24

III.Заштитни мерки.....	26
14. Обврска за доверливост – во колкава мера законот ја гарантира доверливоста на идентитетот на укажувачот?.....	26
15. Заштита на податоци – до кој степен законот гарантира заштита на личните податоци при обработка на пријави? .....	27
16. Анонимност – до кој степен законодавството бара пријавите да се прифатат и заштитат како анонимни?.....	28
17. Забрана за одмаздничко однесување- до кој степен законодавството ја забранува и санкционира оваа појава? .....	28
18. Мерки за поддршка – до кој степен постојат одредби за поддршка на пријавувачите?.....	29
19. Мерки за заштита од одмаздничко однесување: права и правни лекови – до кој степен законодавството ги гарантира правата и пристапот до средства за заштита, опфаќајќи ги сите директни, индиректни и идни последици од секое одмаздничко однесување? .....	30
20. Мерки за заштита од одмазда: товар на докажувањето – до кој степен законодавството ја префрла обврската за докажување на лицето кое презело штетни дејствија, за да покаже дека таквото делување не е поврзано со пријавата или откривањето на пријавувачот?.....	32
21. Заштитни мерки од одмаздничко однесување: ослободување од одговорност – до кој степен законодавството предвидува ослободување од одговорност за пријавувачите? .....	33
22. Заштита за засегнатите лица – до која мера законодавството нуди избалансирани заштитни мерки за засегнатите лица (правни или физички лица на кои им се припишува пријавеното прекржување)? .....	34
23. Санкционирање и казнување – до кој степен законодавството предвидува санкции и казни за одмазда, влијаење врз укажувачите, и сл? .....	35
Практична примена.....	35
Препораки .....	36
IV. Мерки за транспарентност и одговорност .....	38
24. Траспарентност, учество и преглед – до кој степен се обезбедени транспарентно и учесничко планирање, надзор и ревизија на конкретниот закон? .....	38
25. Отворена инстанца за укажувачите – колку законодавството предвидува единствена независна инстанца за пријавување неправилности од страна на укажувачи? .....	39
Практична примена.....	39
Препораки.....	40

## Извршно резиме

Овој Национален извештај ја оценува тековната правна рамка за заштита на укажувачите и нејзиното усогласување со Директивата на ЕУ за заштита на укажувачите на неправилности.<sup>1</sup> Извештајот идентификува клучни празнини, слабости и области на кои им се потребни реформи и обезбедува целни, конкретни препораки за донесувачите на политики и релевантните засегнати страни, вклучувајќи компетентни органи, јавни институции, компании, граѓанско општество, синдикати, организации на работодавци и стручни тела. Еден дел од препораките е посветен на посебно нагласување на потребата за истакнување на родовата еднаквост во правниот текст, истакнувајќи ја важноста од заштита на ранлива категорија граѓани кои се појавиле во улога на укажувачи на неправилности.

Извештајот ги разгледува опсегот, дефинициите и условите за заштитни мерки од одмазда, развојот на канали и процедури за пријавување, како и механизмите за транспарентност и отчетност.

За да се оцени усогласеноста на правната рамка на земјата со Директивата на ЕУ за заштита на укажувачите на неправилности, овој извештај се потпира на Методологијата и насоките на Транспаренси Интернешнл од 2020 година за оценка на законодавството за пријавување неправилности како главен извор<sup>2</sup>.

## Клучни наоди

Во текот на речиси една деценија од донесувањето и спроведувањето на Законот за заштита на укажувачи, Северна Македонија покажа дека напредок е остварлив кога постои политичка волја и институционална посветеност. Практичната имплементација покажала дека укажувачите имаат доверба во Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) и пријавуваат неправилности; институцијата обезбедила заштита во неколку случаи, но сепак бројот на пријави, споредено со другите земји од Западен Балкан, останува низок. Според Министерството за правда, позитивен развој бил забележан во делот каде што именуваните институции за надворешно пријавување развиле меѓуинституционална соработка за да се избегне дуплирање при постапување по пријавите на укажувачите<sup>3</sup>.

За жал, одмаздата кон укажувачите сè уште продолжува. Многу често медиумите објавуваат како укажувачите се соочуваат со одмазда и ги губат своите работни места. Тие непријатни околности се одразуваат во низок број поднесени пријави од укажувачи во именуваните институции, бидејќи стравот од одмазда ги демотивира да пријавуваат.

Иако институциите во јавниот сектор ја имплементирале внатрешната процедура за пријавување, тие не поднесуваат полугодишен извештај до Државната комисија за спречување на корупција поради недостаток на примени пријави од укажувачи. Многу нискиот број на пријави се должи на неказнивоста во земјата како последица на застарување на случаите на високо-профилна корупција<sup>4</sup>.

Тековниот Закон има недостиг од мерки на поддршка и заштита, како и на промотивна и информативна политика. Многу често граѓаните не се гледаат себеси како укажувачи на неправилности и ја пропуштаат можноста да пријават на правилен начин, за да можат соодветно да бидат заштитени од одмазда.

---

<sup>1</sup> Директива (ЕУ) 2019/1937 на Европскиот парламент и на Советот од 23 октомври 2019 година за заштита на лица кои пријавуваат повреди на правото на Унијата.

<sup>2</sup> <https://www.transparency.org/en/publications/assessing-whistleblowing-legislation>

<sup>3</sup> Извор: Информации добиени согласно Министерството за правда.

<sup>4</sup> <https://transparency.mk/2023/09/06/izvestuva%20d1%20do-mediumi-povlekuva%20d1%20na-predlogot-za-izmena-na-kzm-toa-e-obid-za-tivka-amnesti%20d1%2098a/>

Во 2023 година, Министерството за правда формира работна група за изготвување на нов Закон за заштита на укажувачите, во која учествува и Транспаренси Интернешнл- Македонија<sup>5</sup>. Предлог-законот се наоѓа во финална фаза на усвојување.

## Клучни препораки

### Законодавецот треба:

- Да развие и усвои нов закон со зајакнати мерки на заштита и поддршка, дополнително дефинирање и проширување на изразите во законот за да го усогласат материјалниот опсег со Директивата на ЕУ;
- Да утврдат одредби со подобрена структура за функционирањето на каналите за пријавување (внатрешни и надворешни) и нивните процедури;
- Да овозможат користење заеднички ресурси за прием на пријави (outsourcing);
- Да утврдат одредби со подобрена структура и посилна заштита на укажувачите и одговорните лица за прием на пријавите, вклучувајќи и посилна судска заштита;
- Да утврдат одредби со зголемени санкции и казнена политика со превентивно дејство, вклучувајќи можност за кривични санкции за лица што постапуваат со одмазда кон укажувачите и заштитените трети страни;
- Да утврдат одредби кои воспоставуваат соодветно тело одговорно за следење на институциите при спроведување и практична примена на законот;
- Да овозможат надзорни механизми за следење на функционалноста на каналите за пријавување и спроведување на законот во целост;
- Да промовираат алатки за анонимно пријавување;
- Да ги стандардизираат процедурите за надворешно пријавување;
- Да обезбедат заштита од одмазда, да дефинираат конкретни правни средства за заштита, како што се враќање на работното место, финансиска компензација и суспензија на одмазднички мерки.

### Препораки со родова перспектива

Иако законот е поставен како родово-неутрален, потребно е да се вклучат родови перспективи во правните одредби, како што се следните:

- Проширување на дефиницијата на јавниот интерес, вклучувајќи структурно насилство и родово-базирани неправилности – како прашања поврзани со сексуална корупција;
- Проширување на одредбите за родова чувствителност во однос на назначените лица за прием на пријавите поднесени од страна на укажувачите;
- Воспоставување на родово-чувствителни механизми за пријавување, каде што ќе се користи родово-чувствителен јазик на комуникација при прием на пријавите, избегнувајќи јазик или тон со сексуални, расни, елитистички или културно дискриминаторски конотации;
- Континуирана родово-чувствителна обука на овластените лица за стекнување на знаење и вештини;
- Усвојување поширока дефиниција на одмазда, покривајќи какво било директно или индиректно дејствие или пропуст што предизвикува физичка, психолошка, професионална или економска штета за укажувачот и за лицата блиски до него, вклучувајќи вознемирување, дискриминација, заплашување и нарушување на угледот врз основа на родот;

<sup>5</sup> [https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub\\_regulation&subitem=view\\_reg\\_detail&itemid=74474](https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=74474)

- Во однос на заштитните мерки, пожелно е да се обезбедат доверливи и родово-чувствителни мерки за поддршка, како што се правна, финансиска и психолошка помош, како и поддршка за професионална реинтеграција по случаи на одмаздничко однесување;
- Предложените заштитни мерки треба да се обезбедат без дискриминација по кој било основ, вклучувајќи пол, родов идентитет, етничка припадност, инвалидитет, миграциски статус, сексуална ориентација или социо-економски статус.

Назначените институции како надворешни канали за пријави од страна на укажувачи треба да ја зголемат свесноста кај јавноста преку организирање кампањи, работилници и обуки и да ги зајакнат своите институционални капацитети;

- Да обезбедат повеќе информации, водичи и информативен материјал за правата и заштитата на укажувачите и нивно поизразено присуство на веб-страниците на институциите;
- Да прибираат и објавуваат податоци разграничени по родот на укажувачот кој ја пријавил неправилноста, особено онаму каде што веќе постојат релевантни податоци;
- Таквите промотивни активности треба да вклучуваат и граѓански организации кои работат на прашања за родова еднаквост, со цел да се подигне свесноста за оваа ранлива категорија.
- Јавното обвинителство на РСМ и Министерството за внатрешни работи треба да го подобрат спроведувањето на системот за пријавување неправилности од страна на укажувачи во рамките на институцијата како законски определена институција за прием на надворешни пријави.
- Општо земено, приватниот сектор, вклучувајќи трговски комори, бизнис асоцијации и здруженија на работодавци, треба да биде поактивен во промовирање на пријавувањето на неправилности од страна на укажувачи, да ја подигнува свесноста за законот и да ги обучува и едуцира своите вработени;
- Медиумите треба да ја подигнуваат јавната свест преку информирање и промовирање на постоењето на практика на пријавување неправилности од страна на укажувачите во земјата.

## Вовед

Укажувачите играат витална улога во заштитата на интегритетот и отчетноста во општествата. Со откривање на неправилности, злоупотреба на моќ и корупција, тие придонесуваат за општото добро и помагаат во зајакнување на демократските институции. И покрај нивниот клучен придонес, укажувачите често се соочуваат со значителни ризици, вклучувајќи одмазда, вознемирување или отпуштање од работа.

Во Северна Македонија, неколку неодамнешни случаи ја покажаа и моќта на укажувањето на неправилности со цел откривање на корупција, како и цената што ја сноси оној кој пријавува. На почетокот на 2025 година, по пријава на укажувач поднесена неколку години претходно до Државната комисија за спречување на корупција, Јавното обвинителство започна истрага<sup>6</sup> за наведен поткуп и злоупотреба во Службата за општи и заеднички работи. Извештаите во медиумите<sup>7</sup> покажуваа дека укажувачот на неправилностите се соочил со одмазда како последица на својата одлука да поднесе пријава. Сепак, случајот резултираше со разрешување на директорот на институцијата, што ја илустрира долгорочната важност на упорното пријавување.

Уште еден случај кој беше широко покриен во медиумите се однесуваше на познат филмски режисер, кој во 2023 година пријавил неправилности во Националната агенција за филм. Неговите обвинувања подоцна беа потврдени и од Државната комисија за спречување на корупција<sup>8</sup> и од Државниот завод за ревизија<sup>9</sup>. Сепак, тој подоцна се соочи со одмаздничко однесување, вклучувајќи и замрзнување на веќе одобрено финансирање на проект од страна на Агенцијата и дополнително поднесена кривична пријава против него<sup>10</sup>. По години на правни постапки, кон крајот на 2024 година, Управниот суд го потврди постоењето на конфликт на интереси во Националната агенција за филм<sup>11</sup>. Набргу потоа, на почетокот од 2025 година<sup>12</sup>, Основниот граѓански суд донесе одлука во негова корист и ја задолжи Агенцијата да ги исполни своите договорни обврски во март 2026 година. Случајот ја истакна ранливоста на укажувачите на неправилности, дури и кога нивните пријави се потврдени од независни надзорни органи.

Идејата за донесување на посебен закон датира од 2006 година, кога беше отворен еден значаен случај пријавен од де факто укажувач, но поради недостиг од правна регулатива, тој се соочи со одмаздничко однесување.<sup>13</sup> Подоцна, во 2015 година беше откриен случајот со нелегално прислушување од страна на вработени во Министерството за внатрешни работи, што дополнително го забрза јавното и политичкото признавање на потребата за реформа.

Во 2015 година, Северна Македонија го донесе својот прв Закон за заштита на укажувачите, при што Транспаренси Интернешнл – Македонија беше меѓу клучните застапници за неговото усвојување<sup>14</sup>. Законот стапи на сила четири месеци подоцна, за да се овозможи време за институционална подготовка<sup>15</sup>. Подоцна беше изменет во 2018 и 2020 година<sup>16</sup>, меѓутоа сè уште постојат предизвици во неговата примена.<sup>17</sup> За да се надминат овие празнини, Министерството

<sup>6</sup> <https://jorm.gov.mk/istraga-za-potkup-i-pronevera-vo-sozr/>

<sup>7</sup> <https://www.slobodnaevropa.mk/a/mirceski-sozr-svirnac-zloupotrebi-33304383.html>

<sup>8</sup> 95-та седница на Државната комисија за спречување на корупцијата, <https://www.youtube.com/watch?v=FhrUDAyycf8>

<sup>9</sup> Ревизија на регуларност, Агенција за филм., <https://dzt.mk/mk/230525-revizija-na-regularnost-2022-agencija-za-film-so-prodolzhena-revizija-na-drustvo-za-filmski>

<sup>10</sup> <https://telma.com.mk/2023/05/17/agencijata-za-film-podnese-krivichna-prijava-protiv-banana-film-na-milcho-manchevski-a-od-produkcijata-demantiraat-nezakonsko-rabotenje/>

<sup>11</sup> Управен Суд Скопје: Пресуда У-3. бр. 154/2023 од 05.11.2024 година.

<sup>12</sup> Основен граѓански суд Скопје: Пресуда 58 ТС 244/23 од 26.02.2025 година

<sup>13</sup> <https://transparency.mk/2010/12/15/postapkata-protiv-simo-gruevski-treba-da-zapre/>

<sup>14</sup> <https://transparency.mk/2015/10/16/konferencija-za-svirkachiimali-vreme-i-kapacitet-za-zakonot-za-prijavuvachi/>

<sup>15</sup> Службен весник на РСМ 196/2015, <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/63cc34eb402342698f7e82e59629175a.pdf>

<sup>16</sup> Службен весник на РСМ 35/18 и 257/2020, <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/bf9e7cfb63224067aa4f678f3b3f514f.pdf>

<sup>17</sup> „Работилница: Пет години од спроведувањето на Законот за заштита на укажувачи“ Работилница: Пет години од имплементацијата на Законот за заштита на укажувачи, 18 мај 2022 - YouTube

за правда формира работна група за изготвување на нов Закон за заштита на укажувачите. Се очекува истиот да биде усвоен во 2026 година.<sup>18</sup>

## Методологија

Евалуацијата на Законот за заштита на укажувачите во Македонија во однос на барањата на Директивата на ЕУ за заштита на укажувачите, како и неговата усогласеност со веќе признаените меѓународни најдобри практики, беше спроведена користејќи ја Методологијата и насоките на Транспаренси Интернешнл од 2020 година. Основата на евалуацијата е структурирана околу 25 индикатори групирани во четири димензии, кои произлегуваат од мапирање на утврдени принципи и стандарди за законодавство за заштита на укажувачи. Дизајнот на овие индикатори одблизу ја следи структурата на Директивата на ЕУ. Практичната примена на законот дополнително е илустрирана преку податоци добиени од повеќе извори, вклучувајќи ги Годишните извештаи на релевантните институции; информации добиени согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, како и спроведени интервјуа со релевантни засегнати страни.

---

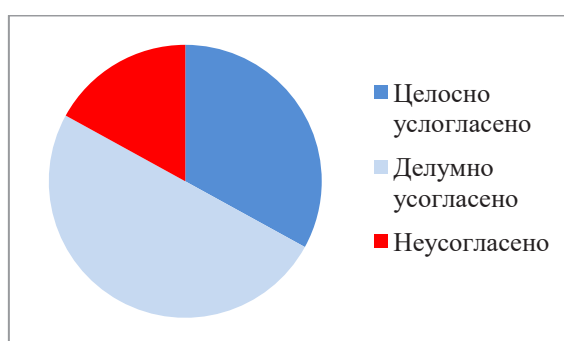
<sup>18</sup> [https://ener.gov.mk/files/propisi\\_files/report/50\\_1918101640%D0%9D%D0%B0%D1%86%D1%80%D1%82%20%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98\\_%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%BE%D0%B3%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%83%D0%BA%D0%B0%D0%B6.pdf](https://ener.gov.mk/files/propisi_files/report/50_1918101640%D0%9D%D0%B0%D1%86%D1%80%D1%82%20%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98_%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%BE%D0%B3%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%83%D0%BA%D0%B0%D0%B6.pdf)

# I. Опсег, дефиниции и услови за заштита

## Проценка на законот

Резултатите во овој прв дел, каде што се дефинирани опсегот на законот, дефинициите и условите за заштита, покажуваат дека националниот закон во голема мера е усогласен со Директивата на ЕУ. Генерално, законот ги дефинира сите елементи на Директивата на ЕУ кои се вклучени во регулативата, целите на законот и материјалниот опсег, но недостасува попрецизна дефиниција на термините за подобрување на јасноста на законот.

## 1. Материјален опсег: информации кои можат да се пријават – кои форми на неправилности се покриени?



**Усогласеност со Директивата на ЕУ: ДЕЛУМНА**



**УМЕРЕНА усогласеност со најдобрите практики**

Тековниот национален закон за заштита на укажувачите ги опфаќа разумно сомневање или сознание дека е извршено, се извршува или е веројатно да се изврши казниво, неетичко или друго незаконско или недозволено постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес (член 2(1)). Иако законот опфаќа пошироки прекршувања во рамките на опсегот на Директивата на ЕУ, добра опција би било да се постигне поголема усогласеност преку вклучување на пошироки прекршувања наведени во материјалниот опсег на Директивата.<sup>19</sup>

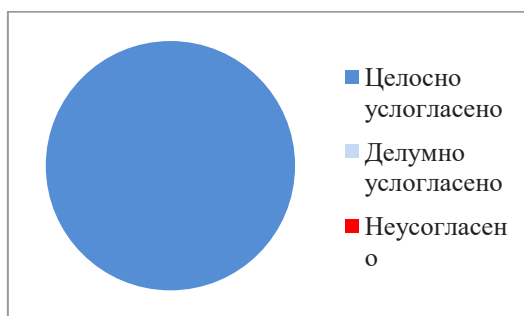
Законот не прецизира дали обидите за прикривање на прекршувања се опфатени, па таква одредба треба да се вклучи при изменувањето на законот заради зајакнување на опсегот на заштита на неправилностите.

Јавниот интерес е дефиниран како:

- Заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати според меѓународното право и утврдени во Уставот на Република Северна Македонија;
- Пречување на ризиците за здравјето;
- Одбраната и безбедноста;
- Заштита на животната средина и природата;
- Заштита на сопственоста, слободниот пазар и претприемништвото;
- Заштита на владеењето на правото и спречување на криминалот и корупција (член 2(6)).

<sup>19</sup> Член 2 од ДИРЕКТИВА (ЕУ) 2019/1937 НА ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ И НА СОВЕТОТ од 23 октомври 2019 година за заштита на лица кои пријавуваат повреди на правото на Унијата.

## 2. Личен опсег: јавен и приватен сектор – дали законодавството ги опфаќа и јавниот и приватниот сектор?



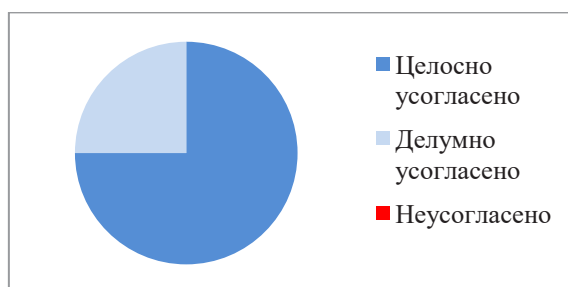
Усогласеност со директивата на ЕУ: **ЦЕЛОСНО** усогласено



**СИЛНА** усогласеност со најдобрите практики

Законот ги опфаќа лицата кои пријавуваат неправилности и во јавниот и во приватниот сектор (член 1), и е во согласност со Директивата на ЕУ и најдобрите практики.<sup>20</sup>

## 3. Личен опсег: дефиниција на лице кое пријавува – кои категории на поединци се заштитени?



Усогласеност со Директивата на ЕУ: **ДЕЛУМНА**



**УМЕРЕНА** усогласеност со најдобрите практики

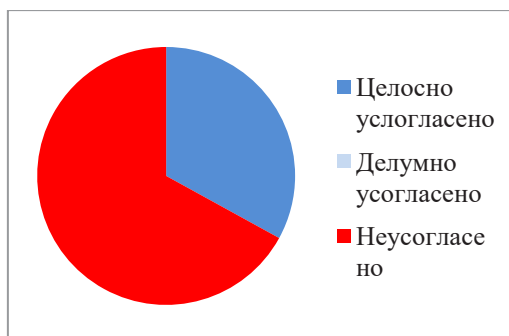
Следните категории лица можат да бидат укажувачи според законот (член 2(3)):

- Лице кое има засновано работен однос на неопределено или определено време во институцијата, односно правното лице за каде пријавува;
- Кандидати за вработување, кандидати за волонтер или за практикант во институцијата односно правното лице за каде пријавува;
- Лице кои било волонтер или практикант во институцијата, односно правното лице за каде пријавува;
- Лице кое по било кој основ е или било ангажирано за извршување работа од институцијата, односно правното лице за каде пријавува;
- Лице кои по било кој основ е или било во деловен однос или друг однос на соработка со институцијата, односно правното лице за каде пријавува;
- Лице кое користи или користело услуги на институцијата, односно правното лице во јавниот и приватниот сектор за каде пријавува.

<sup>20</sup> Член 1: Со овој закон се уредуваат заштитеното пријавување, во јавниот и приватниот сектор, заради заштита на јавниот интерес, правата на укажувачите, како и постапувањето и должностите на институциите, односно правните лица во врска со заштитеното пријавување и обезбедување на заштита на укажуваите

За целосно усогласување со Директивата, личниот опсег на законот треба да се прошири и да ги опфати самовработените лица, акционерите и лицата кои припаѓаат на административни, управни или надзорни органи; лица за кои се верува или постои сомнеж – оправдано или неоправдано – дека се укажувачи и кои се цел на одмаздничко однесување како резултат на тоа; лица кои се подготвуваат да поднесат пријава или да извршат обелоденување; како и лица кои одбиваат да учествуваат во неправилности, дури и ако не ги пријават.

#### 4. Личен опсег: заштитени трети лица – дали релевантните трети лица се заштитени?



Усогласеност со Директивата на ЕУ: ДЕЛУМНА / СЛАБА



**УМЕРЕНА усогласеност со најдобрите практики**

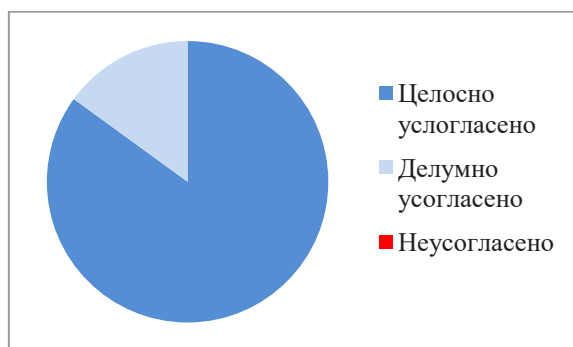
Законодавството ги штити „лицата блиски до укажувачите“, што најчесто се однесува на членови на семејството и лица блиски на укажувачите, при што се исклучени посредниците, правните лица и организациите на граѓанското општество (член 2(7))<sup>21</sup>.

За да се постигне усогласеност со Директивата на ЕУ, потребно е да се внесат измени со кои ќе се вклучат посредници, односно лица кои му помагаат на укажувачот во процесот на пријавување во работен контекст, трети лица поврзани со укажувачите кои би можеле да трпат одмазда во работен контекст, како што се колеги, правни лица кои укажувачите ги поседуваат, за кои работат или на друг начин се поврзани.

За да се постигнат најдобри практики, законот исто така треба да ги штити организациите на граѓанското општество кои им даваат совети на укажувачите, а кои се обврзани да ја одржуваат доверливоста на добиените информации.

<sup>21</sup> Под поимот „блиско лице“ се подразбираат брачниот и вонбрачниот другар, роднините по крв во права линија, роднините во странична линија заклучно до трет степен, како и роднините по сватовство заклучно до втор степен, посвоеник и посвоител и друго лице заштитеното лице го смета за блиско лице и за кое се бара да биде заштитено согласно одредбите на Членовите 8 и 9 од Законот за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020 <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspx#>).

## 5. Услови и прагови за заштита – кои се условите и праговите за заштита на лицата кои пријавуваат?



Усогласеност со Директивата на ЕУ: СИЛНА



СИЛНА усогласеност со најдобрите практики

Во согласност со Директивата на ЕУ, македонскиот закон ги штити укажувачите кои вршат внатрешно, надворешно или јавно обелоденување согласно законот, било доверливо или анонимно, „со добра намера и врз основа на разумно уверување во во времето на пријавувањето дека информациите содржани во пријавата се вистинити“ (член 3(1)).

Законодавецот дополнително ја зајакнал позицијата на укажувачот со тоа што прецизирал дека тие не се должни да ја докажуваат добрата намера и вистинитоста на информациите содржани во нивната пријава (член 3(2)).

### Практична примена

Досегашната практика покажува дека бројот на пријави од укажувачи е многу низок. Во Годишниот извештај за 2024 година<sup>22</sup> на Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) се пријавени само три пријави од укажувачи. Другите назначени институции исто така пријавуваат многу мал број пријави од укажувачи.

Уште во 2020 година, ДКСК спроведе извештај<sup>23</sup> за квантитативно истражување во однос на перцепциите и ставовите на граѓаните кон укажувачите. Според извештајот, терминот *укажувачи* му е познат и јасен на секој трет испитаник, додека секој петти слушал за терминот, но не знае што точно значи. Практично половина (46%) воопшто не слушале за терминот. Меѓу оние кои го разбираат терминот, 21% ги перципираат овие лица како херои, додека сличен процент (19,2%) ги сметаат за кодоши. Најголемиот дел од испитаниците (38,5%) веруваат дека овие лица не се ниту херои ниту кодоши, но сепак, мнозинството има позитивно мислење за нив.

Овие наоди, во споредба со Годишниот извештај за оваа година, укажуваат дека јавноста сè уште не е доволно запознаена со терминот *укажувач* и со улогата што укажувачите ја играат во заштитата на јавниот интерес.

<sup>22</sup> Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупција за 2024 година. [https://dksk.mk/wp-content/uploads/2025/03/%D0%93%D0%98-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%9A-%D0%B7%D0%B0-2024\\_%D0%B7%D0%B0-web-%D0%B1%D0%B5%D0%B7-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B7%D0%B8.pdf](https://dksk.mk/wp-content/uploads/2025/03/%D0%93%D0%98-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%9A-%D0%B7%D0%B0-2024_%D0%B7%D0%B0-web-%D0%B1%D0%B5%D0%B7-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B7%D0%B8.pdf)

<sup>23</sup> ИЗВЕШТАЈ ЗА КВАНТИТАТИВНОТО ИСТРАЖУВАЊЕ НА ПЕРЦЕПЦИИТЕ И ОДНОСИТЕ НА ГРАЃАНИТЕ КОН УКАЖУВАЧИТЕ, спроведено од М-Prospect во август-септември 2020 година. <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/09/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%BA%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B6%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%B7%D0%B0-%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%86%D0%B8%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%93%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%B7%D0%B0-%D1%83%D0%BA%D0%B0%D0%B6%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%87%D0%B8%D1%82%D0%B5.pdf>

## Препораки

**Законодавецот треба да го изменат законот за да ги пополни законските празнини и да ги отстрани слабостите:**

- **да се прошири материјалниот опсег за да може да се опфатат и обидот за прикривање на прекршувањата; да се опфати секое дејствување или недејствување кое е незаконско, насочено кон злоупотреба или може да предизвика штета, вклучувајќи прекршувања на управното и граѓанското право, како и обиди за прикривање на таквите прекршувања;**
  - **да се прошири бројот на персоналот за да се опфатат категории како самовработени лица, акционери и лицата кои се дел од на административни, управни или надзорни тела;**
  - **за подобрување на дефиницијата и покривање на поширок опсег на заштитени лица, потребно е да се внесат измени кои ќе ги вклучат посредниците, трети лица поврзани со укажувачите кои би можеле да трпат одмаздничко однесување во работен контекст.**
- **Државната комисија за спречување на корупција, Министерството за внатрешни работи, Јавното обвинителство и Народниот правобранител, како назначени институции за прием на надворешни пријави, треба да обезбедат поопширни информации за опсегот на законот на своите веб-страници и да ја подигнат свесноста за законот.**
  - **Државната комисија за спречување на корупција, заедно со Народниот правобранител на Република Северна Македонија, Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, Министерството за внатрешни работи, Министерството за правда и Академијата за судии и јавни обвинители, треба да спроведат активности за обука, изработка на упатства и развивање на јавна и институционална свесност во врска со заштитеното пријавување, укажувањето на неправилности и улогата на укажувачите во заштитата на јавниот интерес.**
  - **Приватниот сектор генерално, вклучувајќи трговски комори, бизнис асоцијации и здруженија на работодавци, треба да бидат поактивни во промовирање на укажувањето, да ја подигнуваат свесноста за законот, како и да ги обучуваат и едуцираат своите вработени.**

## II. Канали и постапки за пријавување

### Проценка на законот

Резултатите од овој втор дел во однос на каналите и постапките за пријавување покажуваат дека тековниот закон генерално не е усогласен со Директивата, бидејќи бара укажувачот најпрво да пријави преку внатрешниот канал пред да може да пријави преку надворешен канал. Овој услов треба да се отстрани и да се овозможи слобода укажувачот сам да избере преку кој канал ќе ги пријави неправилностите.

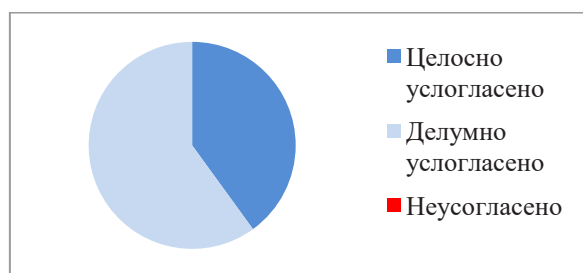
Во законот не е предвидена можноста за ангажирање надворешни лица (*outsourcing*), што е пожелно особено во случаи на мали институции или правни лица кои немаат доволен капацитет самостојно да воспостават внатрешен канал за пријавување.

Законот предвидува повеќе канали за пријавување, и тоа внатрешно и надворешно заштитено пријавување, како и заштитено јавно пријавување на неправилности. Сепак, законот пропишува услови кои мора да бидат исполнети за укажувачот директно да пријави преку надворешен канал или да изврши јавно објавување на неправилностите. Поточно, укажувачот најпрво мора да се обрати преку внатрешниот канал за пријавување пред да продолжи кон надворешните канали или јавно објавување, што не е усогласено со Директивата.

Обврската што ја имаат јавните институции и приватните субјекти да воспостават внатрешен канал за укажување и кога имаат помалку од 10 вработени оди подалеку од минималните барања на Директивата, што е силно препорачливо.

Постапките за внатрешно и надворешно пријавување се дополнително уредени со Правилниците за внатрешно и надворешно заштитено пријавување. Овие правилници го утврдуваат начинот и условите за назначување овластено лице за прием на пријави од укажувачи, условите за функционирање, следење на пријавите, како и рок од 15 дена за доставување повратна информација до укажувачот. Предвидени се повеќе начини на пријавување, вклучително усно (на записник), писмено и електронско поднесување. Дополнително, недостасува јасно дефинирана временска рамка за потврдување на приемот на пријавата и за постапување по поднесените пријави од укажувачи.

### 6. Повеќе опции за пријавување – во колкава мера законодавството предвидува повеќе опции за пријавување (за внатрешно, надворешно и јавно пријавување)?



Усогласеност со директивата на ЕУ: ДЕЛУМНА



УМЕРЕНА усогласеност со најдобрите практики

Националното законодавство предвидува пријавување во рамките на работното место (внатрешно пријавување)<sup>24</sup>, пријавување до назначени надлежни органи (надворешно пријавување)<sup>25</sup> и заштитено јавно пријавување.<sup>26</sup>

Според членови 5 и 6, укажувачите можат директно да пријавуваат надворешно до надлежните органи. Сепак, законот поставува неколку услови кои прво треба да бидат исполнети.

Надворешното пријавување е дозволено само ако:

- Пријавувањето од членот 4 на законот е непосредно или посредно насочено против раководното лице во институцијата, односно правното лице каде пријавува или;
- Укажувачот во врска со пријавувањето не добие информација за преземените мерки во рокот утврден со член 4; или
- Не се преземени мерки или укажувачот не е задоволен од постапувањето, или се сомнева дека нема да се преземат мерки или дека пријавувањето може да предизвика штетни последици по него или по негово блиско лице.

Слично на тоа, член 6 поставува услови за заштитено јавно пријавување, односно споделување информации со јавноста. Укажувачот може да обелодени информации јавно само ако:

- Пријавувањето преку внатрешни или надворешни канали е оневозможено поради невоставена процедура, односно постапка за прием на пријави согласно закон;
- Укажувачот во врска со извршеното заштитено пријавување не добие информација за преземени мерки во законски утврдениот рок; или
- Не се преземени мерки, или постои лесно препознатлива опасност од уништување на докази или прикривање одговорност.

За понатамошно подобрување на законот, потребно е да се внесат измени и да се отстранат утврдените услови кои го ограничуваат пријавувањето на укажувачот до надворешните канали, без претходно да се пријават неправилностите преку внатрешниот канал. Со отстранување на таквите одредби, ќе се обезбеди слобода за поднесување пријава од страна на укажувачот во согласност со духот на Директивата. Дополнително, условите за заштитено јавно пријавување исто така не се усогласени со Директивата и треба да се доразвијат во согласност со истата.

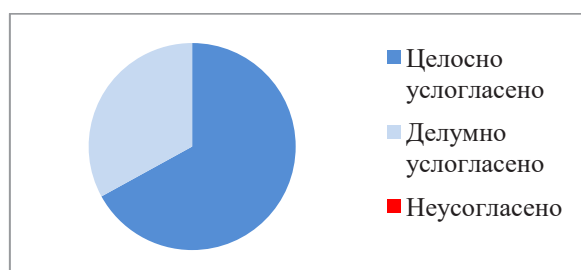
---

<sup>24</sup> Член 4, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020). <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspix#>.

<sup>25</sup> Член 5, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020) <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspix#>.

<sup>26</sup> Член 6, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020) <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspix#>.

## 7. Обврски за јавни и приватни субјекти – во колкава мера законодавството налага обврски во однос на јавните и приватни субјекти?



**Усогласеност со директивата на ЕУ: ВИСОКА**



**УМЕРЕНА усогласеност со најдобрите практики**

Законот предвидува одредби кои налагаат воспоставување на внатрешен канал за поднесување пријави како во јавниот, така и во приватниот сектор<sup>27</sup>, при што приватниот сектор е ограничен на правни лица со најмалку десет вработени. Заштитеното внатрешно пријавување дополнително е регулирано со Правилник за заштитено пријавување во институции од јавниот/приватниот сектор, усвоен од Министерството за правда<sup>28</sup>.

Според законот<sup>29</sup>, заштитеното пријавување во приватниот сектор се препорачува да ги опфати правните лица со најмалку 10 вработени, што е под стандардите утврдени со Директивата<sup>30</sup>, која предвидува минимум 50 вработени. Сепак, треба да се обезбеди дека за правните лица во приватниот сектор нивната обврска за воспоставување на канали за пријавување на неправилности треба да биде пропорционална на нивната големина и на нивото на ризик што нивните активности го претставуваат за јавниот интерес.

Директивата на ЕУ овозможува внатрешните канали за пријавување да функционираат или во рамките на самото правно лице, или надворешно преку трета страна. Иако концептот на надворешно ангажирани лица (outsourcing) воопшто не постои во тековното законодавство, важно е да се додаде како опција, особено кога е ограничен минималниот број вработени во приватниот сектор за воспоставување внатрешен канал на најмалку десет лица. Можноста да се користат надворешно ангажирани лица како опција ќе биде корисна за понатамошно воспоставување ефективни надворешни канали. Член 8(2) е значајна одредба бидејќи на правните лица кои примаат пријави им налага проактивна обврска да преземат мерки за спречување одмазда. Ова ги надминува минималните барања на Директивата на ЕУ и обезбедува силна заштита.

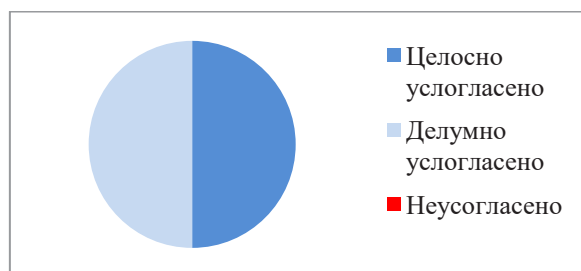
<sup>27</sup> Член 1, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020).-<https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspx#>.

<sup>28</sup> Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институции од јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15) и Правилник за упатства за донесување внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правни лица во приватниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15).

<sup>29</sup> Член 4, став 6, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020)-<https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspx#>.

<sup>30</sup> За правни лица во приватниот сектор, обврската за утврдување внатрешни канали за пријавување треба да биде сразмерна со нивната големина и со нивото на ризик што нивните активности го носат за јавниот интерес. Сите претпријатија со 50 или повеќе вработени треба да бидат подложни на обврската за воспоставување внатрешни канали за пријавување, без оглед на природата на нивните активности, врз основа на нивната обврска за наплата на ДДВ. По спроведување на соодветна проценка на ризикот, државите-членки можат исто така да бараат од други претпријатија да воспостават внатрешни канали за пријавување во конкретни случаи, на пример поради значајните ризици што може да произлезат од нивните активности. ДИРЕКТИВА (ЕУ) 2019/1937 НА ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ И НА СОВЕТОТ од 23 октомври 2019 година.

## 8. Внатрешно пријавување и постапки по пријавата: процедури – во колкава мера се дефинирани процедурите во законодавството во однос на внатрешното пријавување и процедурите по пријавата?



**Усогласеност со директивата на ЕУ: ДЕЛУМНА – ВИСОКА**

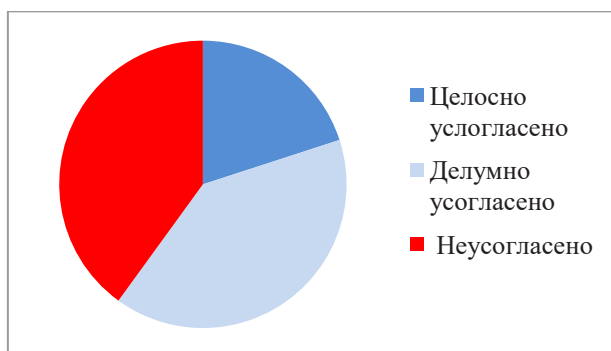


**Вкупна оценка: УМЕРЕНА**

Општите информации за процедурите за внатрешно пријавување се предвидени во членот 4 од Законот, но понатамошни и поопсежни одредби во врска со внатрешните процедури се содржани во Правилникот за заштитено внатрешно пријавување во институции од јавниот/приватниот сектор<sup>31</sup>. Законот предвидува повеќе видови начини за пријавување кои овозможуваат поднесување писмена пријава (поштенски, на електронска пошта и преку онлајн платформа) и усно преку телефон или физичка средба, во согласност со капацитетот на институцијата. Јасно е утврдено како треба да се избере назначеното лице за примање пријави од укажувачи, како и условите што треба да им се обезбедат за ефективно извршување на своите обврски. Важно е дека назначеното лице има обврска да постапува по пријавите што ги прима, да ја заштити доверливоста на укажувачот и да му обезбеди повратна информација за преземените мерки на укажувачот во рок од 15 дена.

<sup>31</sup> Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институции од јавниот сектор, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15 и Правилник за насоки за усвојување на внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правни лица од приватниот сектор, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15

## 9. Внатрешно пријавување и постапки по пријавата: информирање и комуникација – во колкава мера се дефинирани барањата за информирање и комуникација во законодавството во однос на механизмите за внатрешно пријавување?



Усогласеност со директивата на ЕУ: ДЕЛУМНА – НИСКА



Вкупна оценка: СЛАБА

Барањата за информирање и комуникација во врска со внатрешното пријавување се предвидени во законот и дополнително се разработени во Правилникот за заштитено внатрешно пријавување во институции од јавниот сектор, кои делумно се усогласени со Директивата. Постојат можности за понатамошно развивање за воспоставување посилни и појасни процедури. Правилникот јасно го дефинира предметот на регулирање на внатрешното пријавување<sup>32</sup> како и именувањето на назначеното лице за примање пријави од укажувачи.<sup>33</sup> Тој обезбедува јасни и достапни информации за каналите со објавување на контакт информации, но без обврска за нивна промоција.<sup>34</sup> Ги предвидува условите за избор на овластено лице,<sup>35</sup> функционална независност, безбедност и доверливост,<sup>36</sup> како и начини на пријавување (усно, писмено и електронски).<sup>37</sup> Укажувачот има можност да достави дополнителни информации во врска со својата поднесена пријава. Правилникот не предвидува јасно утврден рок од 7 дена во кој треба да се потврди приемот на пријавата од укажувачот, што не е во согласност со Директивата. Од друга страна, во член 4 од законот е предвидена обврска да се информираат укажувачите за мерките преземени во врска со пријавата, без одлагање, односно најдоцна во рок од 15 дена од денот на прием на пријавата. Исто така, роковите за дејствување кон други институции се јасно дефинирани.

Во областа на обезбедување повратна информација до укажувачот, потребно е да се дефинира рок од три месеци и да се поврзат информациите за исходот од постапката со конкретен временски период. Со воспоставување на такви рокови, правилникот ќе биде усогласен со Директивата.

<sup>32</sup> Член 1, Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институции од јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15) и Правилник за упатства за донесување внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правни лица во приватниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15)

<sup>33</sup> Член 2, Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институции од јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15) и Правилник за упатства за донесување внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правни лица во приватниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15).

<sup>34</sup> Ibid.

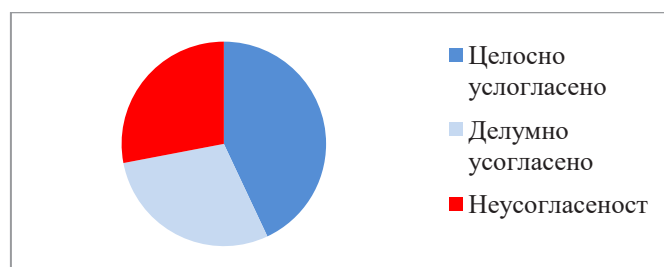
<sup>35</sup> Член 3, Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институции од јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15) и Правилник за упатства за донесување внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правни лица во приватниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15).

<sup>36</sup> Член 4, Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институции од јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15) и Правилник за упатства за донесување внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правни лица во приватниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15).

<sup>37</sup> Член 5, Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институции од јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15) и Правилник за упатства за донесување внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правни лица во приватниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15).

Во однос на пријавувањето, правилникот ја опишува содржината и начинот на подготовка на полугодишните извештаи за пријавите примени од укажувачи<sup>38</sup>, додека законот ги обврзува да ги достават до Државната комисија за спречување на корупција.<sup>39</sup> Сепак, нема јасна дефиниција дали овие извештаи треба да бидат објавувани.

## 10. Воспоставување на надворешни канали за пријавување – во колкава мера законодавството воспоставува надворешни канали за пријавување и обврски за постапување по пријавите?



Усогласеност со директивата на ЕУ: ДЕЛУМНА – СРЕДНА



Најдобра практика: УМЕРЕНА

Во законот е јасно утврдено кои институции се назначени за надворешно примање на заштитени пријави од укажувачи. Во тековното законодавство, институции предвидени како надворешни канали се: Државната комисија за спречување на корупција, Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, Министерството за внатрешни работи и Народниот правобранител.<sup>40</sup> Понатамошни одредби за воспоставување на надворешни канали се содржани во Правилникот за заштитено надворешно пријавување.<sup>41</sup> Правилникот предвидува дека назначените институции се обврзани да воспостават независен и автономен канал за примање пријави од укажувачи и да обезбедат адекватни ресурси за ефикасно функционирање на таков канал.

Законот утврдува дека институциите треба да воспостават канал за пријавување, но потребно е построго да се специфицира дека таквиот канал треба да биде независен и доверлив.

Правилникот јасно ги утврдува именувањето на назначеното лице за примање пријави од укажувачи, како и објавувањето на нивните контакт информации. Тој предвидува независни и автономни канали за пријавување со специјално обезбедени услови, опрема и простории. Дејствијата по приемот на пријавата се јасно предвидени, но без рок за повратна информација до укажувачот, па затоа е потребно да се утврди точен временски рок за усогласување со Директивата.<sup>42</sup> Од друга страна, во член 4, Законот предвидува обврска да се информираат укажувачите за мерките преземени во врска со пријавата, без одлагање, односно најдоцна во рок од 15 дена од денот на прием на пријавата. Исто така, роковите за постапување кон други институции се јасно дефинирани.

За понатамошно подобрување на надворешните канали и поефикасно работење, законот треба исто така да предвиди адекватни ресурси за назначените институции. Дополнително, треба

<sup>38</sup> Член 13, Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институции од јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15) и Правилник за упатства за донесување внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правни лица во приватниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15).

<sup>39</sup> Член 15, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/2015, 35/18 и 257/2020) <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspx#>.

<sup>40</sup> Член 5, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020). <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspx#>.

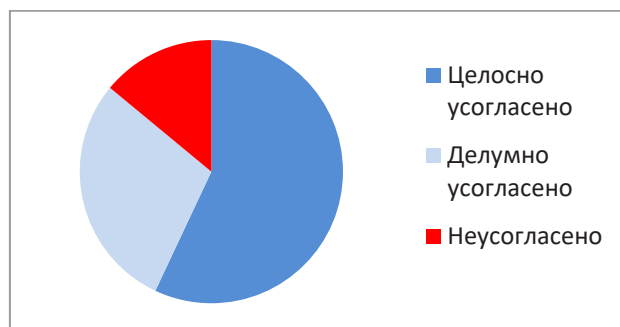
<sup>41</sup> Членови 2-4, Правилник за заштитено надворешно пријавување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15).

<sup>42</sup> Членови 8-12, Правилник за заштитено надворешно пријавување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15).

да се воведи рок со конкретен временски период во кој институциите ќе проверуваат и прегледуваат постапките за примање пријави од укажувачи.

Назначените институции се обврзани да доставуваат полугодишни извештаи во врска со примените пријави од укажувачи, со статистички податоци за отворените случаи, и истите треба да ги достават до Државната комисија за спречување на корупција, која ги консолидира податоците и ги вклучува во својот Годишен извештај.<sup>43</sup>

## 11. Надворешно пријавување и постапки по пријавата: процедури – во колкава мера процедурите за надворешно пријавување и постапки по пријавата се дефинирани во законодавството?



Усогласеност со директивата на ЕУ: ДЕЛУМНА



Најдобра практика: УМЕРЕНА

Во Правилникот за заштитено надворешно пријавување е утврдена доверливоста на обезбедените информации и не е дозволено нивно откривање на неовластени лица. Исто така, обезбедени се различни категории на пријавување (писмено, усно, електронски) и постапки за постапување по примените пријави. Се обезбедува дека кога пријавата е примена преку други канали или од други вработени, забрането е откривање и идентификација на информациите, а пријавите се чуваат и складираат доверливо.

Назначените лица одржуваат контакт со укажувачите за да обезбедат повратна информација и да побараат дополнителни информации.

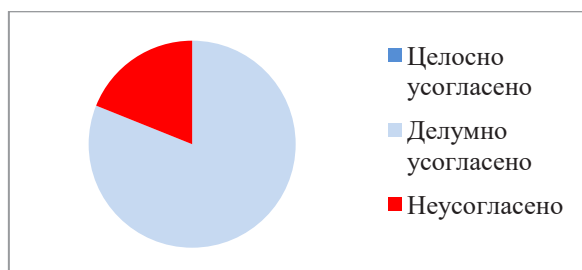
Правилникот предвидува дека назначените лица треба да имаат релевантни квалификации во областа на постапки по жалби и примање пријави.

Правилникот не предвидува јасно утврден рок од 7 дена во кој треба да се потврди приемот на пријавата до укажувачот, што не е во согласност со Директивата. Од друга страна, во член 4 од законот е предвидена обврска да се информираат укажувачите за мерките преземени во врска со пријавата, без одлагање, односно најдоцна во рок од 15 дена од денот на прием на пријавата. Исто така, роковите за постапување кон други институции се јасно дефинирани.

Националниот закон предвидува и вклучува одредби кои се во согласност со Директивата на ЕУ, а за да се постигне подобра усогласеност и појасна дефиниција на термините, потребно е јасно да се зајакне независноста на назначените лица за примање пријави од укажувачи и да се спречи конфликт на интереси, особено во случаи кога се именувани повеќе лица. Треба да се утврдат јасни рокови за повратна информација до укажувачот, како и да се воспостават јасни рокови за чување на податоците добиени преку пријави од укажувачи согласно националното законодавство. За да се зајакнат и подобрат капацитетите, потребно е да се воведи обука за назначените лица.

<sup>43</sup> Член 15, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020).  
<https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspx#>.

## 12. Надворешно пријавување и постапки по пријавата: информирање и комуникација – во колкава мера барањата за информирање и комуникација се дефинирани во законодавството во однос на механизмите на надворешно пријавување?



**Усогласеност со директивата на ЕУ: ДЕЛУМНА**



**УМЕРЕНА усогласеност со најдобрата практика**

Барањата за информирање и комуникација поврзани со надворешното пријавување се предвидени во Правилникот за заштитено надворешно пријавување, кој е усогласен со Директивата на ЕУ. Правилникот ги дефинира формите на пријавување,<sup>44</sup> дали се писмени, усни или електронски, како и јавното објавување на контакт информации,<sup>45</sup> и организациските и техничките мерки за заштита на идентитетот на укажувачот.<sup>46</sup> Исто така, тој ги опфаќа методите и постапките на комуникација помеѓу назначеното лице и укажувачот, вклучувајќи ажурирања за напредокот на постапката и преземените дејствија<sup>47</sup>. Дејствијата по приемот на пријавата се јасно предвидени, но без временски рок за повратна информација до укажувачот, па затоа е потребно да се утврди точен рок за усогласување со Директивата. Од друга страна, во член 4 од Законот е предвидена обврска да се информираат укажувачите за мерките преземени во врска со пријавата, без одлагање, односно најдоцна во рок од 15 дена од денот на прием на пријавата. Исто така, роковите за постапување кон други институции се јасно дефинирани.

Правилникот предвидува дека информации за назначеното лице и други корисни информации треба да се објават на нивната службена веб-страница.

За да се подобри законската рамка и да се обезбеди поголема транспарентност и јавна достапност, потребно е да се предвидат законски одредби во законот кои ќе ја обврзат назначената институција да обезбеди подетални информации во врска со укажувачите на нивната официјална веб-страница. Во јасно видлива и посебна секција на веб-страницата треба да бидат достапни информации за процесите на пријавување, заштитните мерки, упатства и совети кои укажувачите можат да ги користат.

Со тоа што овие информации ќе станат појасни и транспарентни за пошироката јавност, назначените институции можат да ја зголемат свеста и довербата во нивното работење, особено во процесите на пријавување на неправилности. Со вакви мали чекори може да се охрабрат потенцијалните укажувачи да поднесуваат пријави.

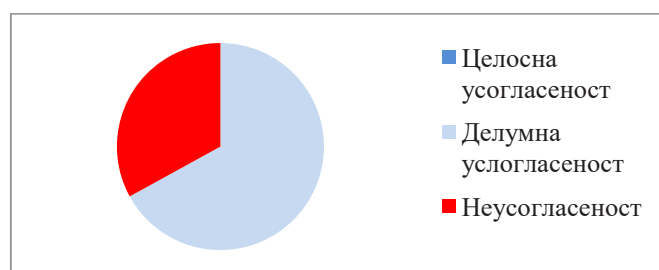
<sup>44</sup> Членови 5-7, Правилник за заштитено надворешно пријавување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15)

<sup>45</sup> Член 2, став, Правилник за заштитено надворешно пријавување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15)

<sup>46</sup> Членови 2 и 4, Правилник за заштитено надворешно пријавување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15)

<sup>47</sup> Член 12, Правилник за заштитено надворешно пријавување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15)

### 13. Јавни пријавувања: во колкава мера јавните пријавувања се заштитени?



**Усогласеност со директивата на ЕУ: ДЕЛУМНА**



**УМЕРЕНА усогласеност со најдобрата практика**

Заштитеното јавно пријавување е предвидено во член 6, кој е делумно усогласен со Директивата и опфаќа заштитено пријавување преку објавување информации на јавноста, но во специфични ситуации:

- Кога внатрешното и надворешното пријавување се оневозможени поради недостиг од воспоставена процедура за примање пријави согласно законот; или
- Укажувачот не добива информации за преземените мерки во законски предвидениот рок во врска со заштитената пријава направена согласно внатрешното или надворешното пријавување; или
- Не се преземаат мерки, или постои јасен ризик од уништување на докази или сокривање на одговорност (во натамошниот текст: „заштитено јавно пријавување“).

Во законот е предвиден само еден член во врска со јавното пријавување, споменат погоре, и тој обезбедува исклучок при кој укажувачот нема право на заштита при јавно пријавување:

Укажувачот кој врши заштитено јавно пријавување не смее да објавува:

- Лични податоци за субјектот кои не се од значење за заштитеното пријавување;
- Податоци односно информациите кои се сметаат за класифицирани согласно Законот за класифицирани информации, или податоци со кои се загрозува водење кривична, прекршочна или граѓанска постапка доколку тоа е непосредно и лесно препознатливо;
- Податоците односно информациите со чијашто јавна достапност се повредува или загрозува националната безбедност, одбраната на независноста или територијалниот интегритет на Република Северна Македонија.

Постоечкиот закон треба да вклучува заштита за јавно пријавување кога укажувачот има разумни основи да верува дека постои ризик од одмазда доколку пријавата се поднесе надворешно. Ограничувањата треба да се толкуваат тесно и секогаш да се прави баланс со јавниот интерес. Ова е со цел да се избегне демотивирање на пријавувањето на неправилности и, во спротивно, сегашната регулатива не би била во согласност со Директивата. Треба експлицитно да се утврди заштита на укажувачи кои се соочиле со одмазда или постои мала веројатност дека прекршокот ќе биде ефективно решен, согласно член 15 од Директивата. За подобра усогласеност, треба да се внесат измени со одредби кои вклучуваат иманентна или очигледна опасност за јавниот интерес, како што е наведено во Директивата, на пример во случаи на итни ситуации или ризик од неповратна штета.

Досега, од примената на законот во земјата, нема практика која покажува случаи на јавно пријавување, и постои потреба од подигање на свеста за овој вид пријави (условите за јавно пријавување, ризиците и заштитните мерки).

## Практична примена

Постоечкиот национален закон предвидува одредби кои опфаќаат канали за поднесување пријави (внатрешно, надворешно и јавно пријавување), додека постапките за воспоставување на овие канали се поопширно објаснети во конкретните Правилници за заштитено надворешно пријавување и заштитено внатрешно пријавување, и за јавниот и за приватниот сектор.

Досегашната практика покажала дека голем број институции во јавниот сектор имаат назначени лица одговорни за примање пријави од укажувачи.<sup>48</sup> Меѓутоа, видливоста на информации за овие канали за пријавување секогаш не достигнува задоволително ниво. Транспаренси Интернешнл – Македонија обезбеди Регистар на назначени лица во јавниот сектор кој се ажурира редовно. Од тоа може да се заклучи дека не е лесно да се обезбедат овие информации поради недоволната видливост на веб-страниците на институциите.<sup>49</sup>

Правилникот за заштитено внатрешно пријавување предвидува дека институциите мора да ги објават контактните и информативните детали на своите официјални веб-страници. Сепак, во многу случаи не е лесно да се најдат потребните информации за назначеното лице за примање пријави од укажувачи на овие веб-страници. Овој проблем се влошува поради фактот дека значителен број институции од јавниот сектор не ги одржуваат своите официјални веб-страници на адекватно ниво на функционалност или транспарентност.

Сите назначени институции за надворешни канали за пријавување, освен Јавното обвинителство на Северна Македонија, воспоставиле канали за пријавување на укажувачи и ја направиле информацијата за назначените лица видлива на своите веб-страници. Некои од институциите обезбедуваат онлајн корисни информации, упатства и материјали поврзани со укажувачите. Меѓутоа, официјалната веб-страница на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија не содржи никакви информации поврзани со укажувачите.<sup>50</sup> Дополнително, обвинителството не вклучува никакви информации за укажувачи во своите годишни извештаи, и покрај тоа што е назначена институција како надворешен канал согласно постојниот закон.<sup>51</sup>

## Препораки

**Законодавците треба да го изменат законот заради пополнување на правните празнини и справување со слабостите:**

- **Да се измени законот за отстранување на утврдените услови кои бараат укажувачите прво да пријавуваат внатрешно пред да пристапат до надворешни канали за пријавување, за да се усогласи со член 10 од Директивата на ЕУ;**
- **Обврската за воспоставување канали за пријавување на неправилности во правните лица во приватниот сектор треба да биде пропорционална на нивната големина и на нивото на ризик што нивните активности го создаваат за јавниот интерес;**
- **Концептот на надворешно ангажирани лица (outsourcing) треба да се вклучи како опција за понатамошно воспоставување на ефективни надворешни канали;**
- **Да се воведат рок со конкретен временски период во кој институциите ќе ја проверуваат и ревидираат постапката за примање пријави од укажувачи;**
- **Понатамошно усовршување, со обезбедување појасна дефиниција во одредбите, вклучувајќи можност укажувачот да ги прегледува записниците и да го коригира текстот на пријавата;**

<sup>48</sup> Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупција за 2024 година, страница 105

[https://dksk.mk/wp-content/uploads/2025/03/%D0%93%D0%98-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%9A-%D0%B7%D0%B0-2024\\_%D0%B7%D0%B0-web-%D0%B1%D0%B5%D0%B7-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B7%D0%B8.pdf](https://dksk.mk/wp-content/uploads/2025/03/%D0%93%D0%98-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%9A-%D0%B7%D0%B0-2024_%D0%B7%D0%B0-web-%D0%B1%D0%B5%D0%B7-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B7%D0%B8.pdf)

<sup>49</sup> <https://ukazuvac.mk/wp-content/uploads/2023/09/institucii-so-ovlasteni-lica-za-priem-na-prijavi-1.pdf>

<sup>50</sup> <https://jorm.gov.mk/>

<sup>51</sup> <https://jorm.gov.mk/wp-content/uploads/2025/06/godishen-izveshta%D1%98-2024-finalen.pdf>

- **За подобрување на правната рамка и обезбедување поголема транспарентност и јавна достапност, потребно е да се предвидат законски одредби кои ќе ги обврзат назначените институции да обезбедат подетални информации за укажувачите на својата официјална веб-страница;**
- **Потребно е да се воспостави супервизорски механизам кој ќе ја надгледува и следи примената на внатрешните и надворешните канали за пријавување;**
- **За понатамошно подобрување на надворешните канали и поефикасно функционирање, Владата треба да обезбеди адекватни ресурси за назначените институции.**
- **Државната комисија за спречување на корупција, Министерството за внатрешни работи, Јавното обвинителство на РСМ и Народниот правобранител треба да обезбедат подетални информации за достапните канали и постапки на своите веб-страници и да ја подигнат свеста за законот;**
- **да развијат упатства за правата и обврските на укажувачите за успешно пријавување на неправилности.**
- **Јавното обвинителство на РСМ треба да го подобри спроведувањето на системот за укажувачи како назначена институција за примање надворешни пријави;**
- **Стопанските комори во земјата треба активно да го промовираат воспоставувањето на внатрешни канали за пријавување на неправилности во приватниот сектор.**

### III. Заштитини мерки

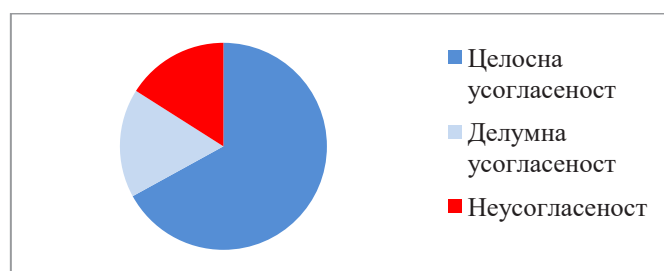
#### Проценка на законот

Резултатите од овој трет дел, во однос на заштитните мерки, се делумно усогласени со Директивата и е потребно понатамошно унапредување. Во тековниот закон предвидени се заштитни механизми за укажувачите; нивниот идентитет е заштитен, а секој податок или информација што тие го споделуваат со или го обезбедуваат до назначеното лице се исто така доверливи. За понатамошно зајакнување на заштитата, законодавецот го поставил товарот на докажување на лицето или институцијата што ги прекршила правата на укажувачот.

Од друга страна пак, заштитата на пријавеното лице е помалку опфатена. За да се овозможи баланс и еднакви права меѓу укажувачите и пријавените лица, потребно е да се обрне поголемо внимание на предвидување на можните дејствија од страна на пријавените лица и истите да бидат опфатени со заштитните мерки.

Иако во законот е предвидена заштита од одмазда, таа не е јасно дефинирана како поим. Законот предвидува прекршочни санкции за неправилно постапување со пријавите, за кршење на доверливоста и пропуст да се заштитат укажувачите, но за да се зајакне заштитата, законот треба да вклучи одредби кои ќе санкционираат иницирање на одмазднички дејства против укажувачите, на пример тужбите од типот SLAPP.

#### 14. Обврска за доверливост – во колкава мера законот ја гарантира доверливоста на идентитетот на укажувачот?



**Усогласеност со Директивата на ЕУ: ДЕЛУМНА**



**СЛАБА усогласеност со најдобрите практики**

Заштитата на податоците и идентитетот на укажувачите е предвидена во член 7 од законот, при што е забрането откривање или овозможување на идентификација на укажувачот, освен ако тоа не се бара со судска одлука кога е неопходно потребно за водење на постапка пред надлежен орган. Таквите опширно дефинирани исклучоци оставаат простор за можни субјективни дејства; затоа откривањето на идентитетот на укажувачот како исклучок треба да остане ограничено само на ситуации кога тоа претставува неопходна и пропорционална обврска според националниот закон, во контекст на истраги или судски постапки. Овластеното лице за примање пријави од укажувачи е должно да ги информира укажувачите кога нивниот идентитет ќе биде откриен.

Назначеното лице е обврзано да ги заштити сите податоци кои би можеле да го откријат идентитетот на укажувачот, а секое лице што станува свесно за такви информации е должно да постапува на ист начин како назначеното лице.

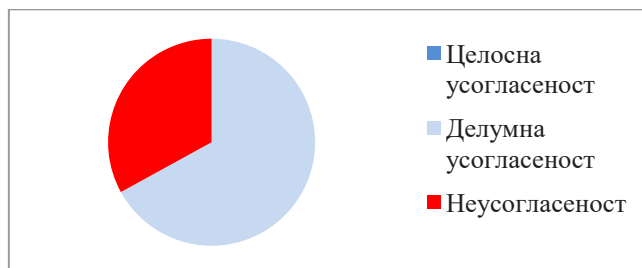
Овластеното лице задолжено за примање пријави од укажувачи е должно, при приемот на информациите, да го информира укажувачот дека нивниот идентитет може да биде откриен пред

надлежното тело согласно став (1) од овој член и да ги информира за мерките за заштита на учесниците во кривичната постапка.<sup>52</sup>

Во секој случај кога идентитетот на укажувачот ќе биде откриен, дали по судска одлука или во други ситуации согласно законот, назначеното лице е должно да го информира укажувачот пред откривањето на неговиот идентитет.<sup>53</sup>

Законот предвидува казни кои се применливи за физички и правни лица што ја прекршиле обврската за одржување доверливост на идентитетот на укажувачот, но постои можност во амандманите да се предвидат повисоки санкции.

## 15. Заштита на податоци – до кој степен законот гарантира заштита на личните податоци при обработка на пријави?



Усогласеност со Директивата на ЕУ: ДЕЛУМНА



СЛАБА усогласеност со најдобрите практики

Законодавството е усогласено со Директивата и предвидува одредби кои се синхронизирани со националниот закон за заштита на лични податоци; сите информации и податоци што укажувачите ги откриваат пред релевантните институции се заштитени. Сепак, законот треба да се подобри со одредби усогласени со ОРЗП.

Законот предвидува дека овластените лица се обврзани да ги заштитат податоците за укажувачите согласно законот кој ја регулира заштитата на личните податоци.<sup>54</sup> Став 3 дополнително ја зајакнува заштитата со одредба дека „Секое лице што ќе дознае за податоците споменати во став 1 од овој член е должно да ги заштити тие податоци“, и тоа не само овластеното лице.<sup>55</sup>

Треба јасно да се наведе дека сите лични податоци кои се обработуваат во рамките на пријавите од укажувачи треба да бидат усогласени со ОРЗП, да се минимизираат неопходните податоци и да се обезбеди нивно бришење, како и јасно да се утврди рамнотежата помеѓу заштитата на укажувачите и правата според ОРЗП.

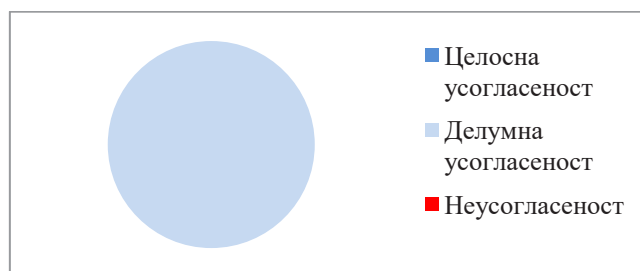
<sup>52</sup> Член 7, став 4, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020). <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspх#>.

<sup>53</sup> Членови 3 и 7, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020). <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspх#>.

<sup>54</sup> Член 7, став 2, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020). <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspх#>.

<sup>55</sup> Член 7, став 3, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020). <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspх#>.

## 16. Анонимност – до кој степен законодавството бара пријавите да се прифатат и заштитат како анонимни?



**Усогласеност со Директивата на ЕУ: ДЕЛУМНА**

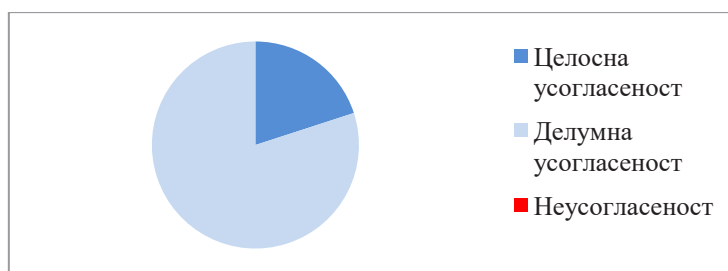


**Усогласеност со најдобрите практики: УМЕРЕНА**

Анонимноста на укажувачот при поднесување на пријава е загарантирана со законот<sup>56</sup>, и како последица, во ситуации кога ќе се открие идентитетот, укажувачот добива заштита. Сепак, во законот недостасуваат јасни и конкретни одредби кои би овозможиле таква заштита. Потребни се специфични измени со појасни дефиниции кои би ја подобриле правната рамка и би ја зајакнале заштитата на анонимното пријавување. Внатрешните и надворешните канали за пријавување треба да бидат осмислени така што ќе овозможуваат анонимно пријавување и двонасочна комуникација помеѓу укажувачот и лицата одговорни за постапување по пријавата, на пример преку безбедни онлајн платформи или доверливи трети страни. Ова овозможува разјаснување, обезбедување дополнителни информации и повратни информации, додека се зачувува анонимноста.

Законот обезбедува заштита и предвидува санкции за кршење на правилата<sup>57</sup> за откривање на идентитетот на укажувачот кој пријавувал анонимно или доверливо преку внатрешни и надворешни канали за пријавување.

## 17. Забрана за одмаздничко однесување- до кој степен законодавството ја забранува и санкционира оваа појава?



**Усогласеност со Директивата на ЕУ: ДЕЛУМНА**



**УМЕРЕНА усогласеност со најдобрите практики**

Одмазда или одмаздничко однесување како поим не е конкретно и специфично дефинирано во одредбите на законот, но заштитата за укажувачите е предвидена против било

<sup>56</sup> Членови 3, 7 и 8, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020). <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspх#>

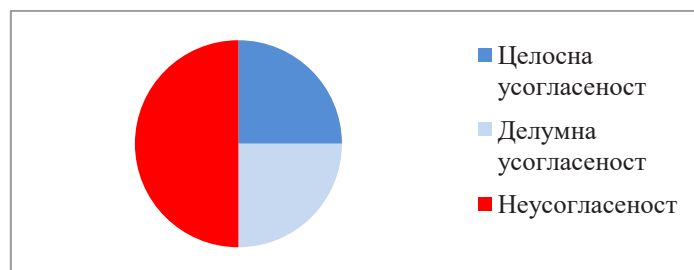
<sup>57</sup> Членови 19–21, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020). <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspх#>

каков вид повреда на нивните права, при утврдување одговорност, санкција, престанок на работен однос, суспензија на работно место, распоредување на друго работно место кое е понеповолно, дискриминација или штетно дејствие или опасност од настапување на штетни дејствија заради извршеното заштитено внатрешно и надворешно пријавување или заштитено јавно пријавување. Наведената заштита треба да се обезбеди за спречување на повреди на работничките права или на кои било други права и за воздржување од активности кои ги повредуваат или загрозуваат правата на укажувачите.<sup>58</sup> Член 8(2) е значајна одредба затоа што воведува проактивна обврска за субјектите кои примаат пријави да преземат мерки за спречување на одмазда или одмаздничко однесување. Ова ги надминува минималните барања на Директивата на ЕУ и обезбедува силна заштита.

Законот не наведува детална листа на форми на одмазда или одмаздничко однесување според Директивата, но опфаќа општа забрана на активности или повреди на права како одмазда за заштитени пријави.<sup>59</sup> Законот делумно опфаќа поширока заштита против одмазда или одмаздничко однесување, но за да се подобри оваа заштита, потребна е поспецифична дефиниција на поимот одмазда или одмаздничко однесување во законот, заедно со проширување на листата на овие дејствија согласно Директивата. Со јасно дефинирање и истакнување како посебен дел во законот, одмазда или одмаздничко однесување би биле нагласени како негативни дејствија кое треба да бидат забранети.

Законот предвидува прекршочни одредби<sup>60</sup> но тие се применуваат само за процедурални повреди; во таа насока, законот треба да се подобри со обезбедување ефективни, пропорционални и одвраќачки казни применливи на физички или правни лица кои вршат одмазда или одмаздничко однесување против укажувачи и заштитени трети страни (дисциплинска и кривична одговорност за одговорните, како и казни за повторувачи, можеби со предвидување и компензација за претрпените последици – материјални и нематеријални).

## 18. Мерки за поддршка – до кој степен постојат одредби за поддршка на пријавувачите?



**Усогласеност со Директивата на ЕУ: ДЕЛУМНА**



**УМЕРЕНА усогласеност со најдобра практика**

Заштитата на укажувачите ја обезбедуваат институциите одговорни за обезбедување таква заштита во специфични ситуации, при што институцијата која ја обезбедува заштитата мора да потврди дека укажувачот претрпел или е изложен на ризик од одмазднички постапки<sup>61</sup>. Законот предвидува заштита и пристап до назначените институции за обезбедување заштита од одмазда или одмаздничко однесување, консултации, советување и бесплатни информации.

<sup>58</sup> Член 8, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020) <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspх#>

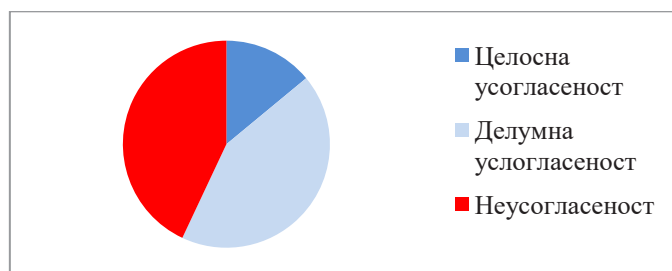
<sup>59</sup> Листата во Директивата не е исцрпна – член 19 вели „вклучувајќи, особено “ – што претставува добра практика и треба да се следи.

<sup>60</sup> Членови 16-21, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020). <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspх#>

<sup>61</sup> Членови 8-9, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020). <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspх#>

За подобро усогласување со Директивата, националниот закон треба да предложи измени со мерки за поддршка кои ќе ги обезбедуваат назначените институции, вклучувајќи правна помош во понатамошни постапки, психолошка и финансиска поддршка за укажувачот. Може да се размисли и за развивање на Центар за информации или, евентуално, за именување на една независна институција која ќе овозможува пристап до овие мерки за поддршка.

## 19. Мерки за заштита од одмазничко однесување: права и правни лекови – до кој степен законодавството ги гарантира правата и пристапот до средства за заштита, опфаќајќи ги сите директни, индиректни и идни последици од секое одмазничко однесување?



Усогласеност со Директивата на ЕУ: ДЕЛУМНА



УМЕРЕНА ДО СЛАБА усогласеност со најдобрата практика

Националниот закон делумно е усогласен со Директивата на ЕУ, обезбедувајќи заштита од одмазда или одмазничко однесување и пристап до средства за заштита. Членот 10 утврдува судска заштита, додека Членот 13 предвидува надомест за материјална и нематеријална штета. Назначените институции се обврзани да преземат заштитни мерки, да обезбедат информации за случаите и да известуваат за мерките преземени како одговор.<sup>62</sup>

Пред да се пристапи кон судска заштита, законот предвидува институционална заштита според членовите 8 и 9. Укажувачите и лицата блиски до нив треба да добијат заштита против секој вид повреда на нивните права, при утврдување одговорност, санкции, прекинување на работниот однос, суспензија од работа, преместување на друга позиција која е помалку поволна, дискриминација, против каква било штетна активност или против секоја закана за штетна активност како одмазда за заштитени внатрешни, надворешни и јавни пријави.<sup>63</sup> Наведената заштита се обезбедува од страна на институцијата, односно правниот субјект во кој е направена пријавата, кој треба да преземе активности за спречување на повреди на работничките права или на кои било други права и за воздржување од активности кои ги повредуваат или загрозуваат правата на укажувачите како одмазда за нивната пријава. Доколку укажувачите не ја добијат оваа заштита, тие тоа треба да го пријават до Државната комисија за спречување на корупција, Народниот правобранител на Република Северна Македонија, Инспекцискиот совет, Министерството за внатрешни работи и Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, кои веднаш треба да преземат активности во рамките на своите надлежности. Ова право на заштита се однесува и на лица кои ќе сторат веројатно дека оној кој е пријавен може да се сомнева дека извршиле пријавувања против него.<sup>64</sup>

По добивањето на барањето за заштита, горенаведените институции, без одлагање, ја контактираат институцијата или правниот субјект каде што е поднесена пријавата и бараат

<sup>62</sup> Членови 8–9, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020).  
<https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspx#>

<sup>63</sup> Член 8, став 1, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020).  
<https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspx#>

<sup>64</sup> Член 8 (ставови 3 и 4), Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020)  
<https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspx#>

информации за постоење на каков било вид повреда на правата на укажувачот и членовите на неговото семејство која произлегува од пријавата. Засегнатата институција или правен субјект е должен да достави информации за наводите од барањето во рок од 8 дена.<sup>65</sup>

Доколку се утврди дека се повредени правата на укажувачот, член на неговото семејство или нему блиско лице, надлежните институции и органи без одлагање се се обраќаат надлежните институции и органи со писмено барање итно преземање мерки за заштита на укажувачот со прекинување на дејствијата, односно отстранување на пропустите со кои се повредуваат правата на укажувачот. Институциите без одлагање треба да го информираат укажувачот за преземените дејства и утврдените наоди.<sup>66</sup>

Доколку, и покрај преземените мерки од институциите, повредата на правата на укажувачот, член на неговото семејство или лице блиско до него продолжи, институциите без одлагање, а најдоцна во рок од осум дена, покренуваат иницијатива за поведување постапка за кривично гонење или иницијатива за поведување постапка пред надлежните органи за разрешување, распоредување, сменување или примена на други мерки за одговорност на избрани или именувани лица, службени лица или одговорни лица во јавни претпријатија и други правни лица што располагаат со државен капитал.<sup>67</sup>

Доколку е пријавено кривично дело против државата, против човештвото и меѓународното право, од областа на организираниот криминал и за кое со Кривичниот законик е пропишана казна затвор од најмалку четири години, чие докажување е проследено со несразмерни тешкотии или не може да се изврши без сведочење на укажувачот, кој поради можната опасност да бие изложен на заплашување, закана со одмазда или опасност по животот, здравјето, слободата, физичкиот интегритет или имот од поголем обем, не дава согласност да сведочи како сведок, институциите, по добивање писмена согласност од укажувачот, ќе поднесат: до Министерството за внатрешни работи или надлежниот јавен обвинител, иницијатива за доставување писмено барање за вклучување во Програмата за заштита согласно Законот за заштита на сведоци; или до Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, иницијатива за поднесување Предлог за вклучување во Програмата за заштита согласно Законот за заштита на сведоци.<sup>68</sup>

За подобрување на законодавството и целосно усогласување со Директивата на ЕУ, законот треба да обезбеди повисока заштита, експлицитно да вклучи привремени мерки за суспензија на дејствија водени од одмазда додека не се донесе конечна судска одлука. Додека законот предвидува средства за заштита со обврска за надлежните институции, за понатамошно подобрување треба експлицитно да гарантира мерки како враќање на претходната позиција ако укажувачот бил преместен, отпуштен, поставен на пониска позиција или на друг начин оневозможен. За оние кои не се дел од работната сила на организацијата, ова може да вклучува враќање на укинатата дозвола, лиценца или договор; повлекување на судски постапки поднесени против укажувачот; или бришење на негативни записи кои би можеле да поддржат ставање на црна листа или понатамошно одмаздничко однесување.

Потребно е законот понатаму да појасни и обезбеди дека укажувачите ќе добијат целосна компензација и соодветни правни лекови за каква било штета што ја претрпеле (членови 21.6 и 21.8 од Директивата). Соодветните правни лекови зависат од видот на одмаздничко однесување и предизвиканата штета и мора да обезбедат олеснување кое целосно ги надоместува загубите на укажувачот (Обраложенија 94 и 95 од Директивата).

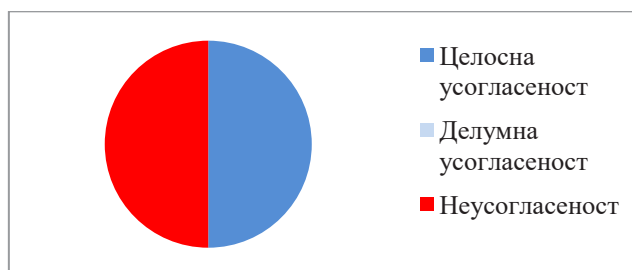
<sup>65</sup> Член 9 (ставови 1 и 2), Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020) <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspх#>

<sup>66</sup> Член 9 (ставови 3 и 4), Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020) <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspх#>

<sup>67</sup> Член 9 (став 5), Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020) <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspх#>

<sup>68</sup> Член 9 (став 6), Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020). <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspх#>

**20. Мерки за заштита од одмазда: товар на докажувањето – до кој степен законодавството ја префрла обврската за докажување на лицето кое презело штетни дејствија, за да покаже дека таквото делување не е поврзано со пријавата или откривањето на пријавувачот?**



**ДЕЛУМНА усогласеност со Директивата на ЕУ**



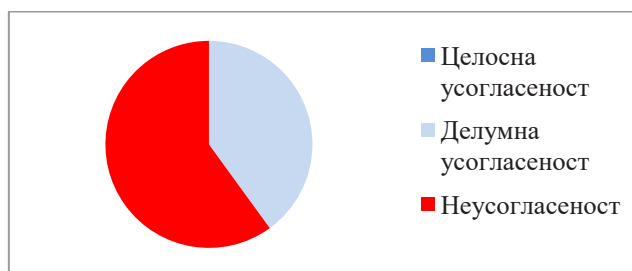
**УМЕРЕНА усогласеност со најдобрите практики**

Одредбите не се целосно усогласени со Директивата. Во член 11, наречен „Товар на докажување“, се наведува: *Во случај на спор за постоење повреда на право на укажувачот и на негово блиско лице заради пријавување, товарот на докажување е на страна на институцијата, односно правното лице кое ги повредило правата на укажувачот и на членовите на неговото семејство.*<sup>69</sup>

Оваа одредба треба да појасни што конкретно организацијата мора да докаже: дека дејството нема никаква врска или мотивација поврзана со пријавата или откривањето. Треба да се примени и на поединци, а не само на правни лица. Дополнително, треба да се појасни што укажувачот мора да покаже за да се активира префрлувањето на товарот за докажување: дека поднел пријава или јавно откривање и претрпел штета поради тоа.

<sup>69</sup> Член 11, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020) <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspx#>

## 21. Заштитни мерки од одмазничко однесување: ослободување од одговорност – до кој степен законодавството предвидува ослободување од одговорност за пријавувачите?



**ДЕЛУМНА усогласеност со Директивата на ЕУ**



**УМЕРЕНА усогласеност со најдобрите практики**

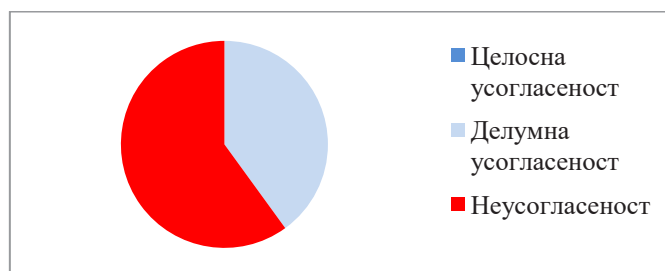
Во сегашното законодавство не постои конкретна одредба што експлицитно ја забранува одговорноста на укажувачот за пријавување неправилности. Во член 12, овие заштити се делумно вклучени: „Ништовност на одредби во договори и акти“ – *Одредбите во договорите и актите со кои се склучуваат, односно уредуваат работни односи и работни ангажмани, со кои се забранува пријавување на сомневање или сознание за казниво дело или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес, безбедноста и одбраната или пак таквото пријавување се дефинира како прекршување на одредби за доверливост, лојалност и професионалност се сметаат за ништовни.*

За целосно покривање според Директивата на ЕУ, законот треба да предвиди одредби кои јасно го штитат пријавувачот од каква било одговорност – граѓанска, кривична, административна или договорна – што произлегува од интерни, екстерни или јавни пријави, вклучувајќи тужби за клевета, кршење авторски права, тајност, заштита на податоци, деловни тајни или барања за компензација според трудовото право. Заштитата се однесува и на законски стекнати или информации до кои е остварен пристап, под услов тоа да не претставува самостојно кривично дело. Покрај тоа, законот треба да воведо ефикасни и одвраќачки казни против постапки на малтретирање или одмазда и јасно да го постави товарот на докажување врз оние што ги оспоруваат пријавувачот, правејќи го ова клучен елемент на сеопфатна заштита на укажувачите.

Во законот се предвидени прекршочни одредби<sup>70</sup> за неправилно постапување со пријави, кршење на доверливост и непочитување на заштитата на укажувачите. Сепак, овој дел треба да се подобри со конкретни казни применливи на физички и правни лица за покренување на постапки на малтретирање против пријавувачите и заштитените трети лица.

<sup>70</sup> Член 16-21 Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020) <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspx#>

## 22. Заштита за засегнатите лица – до која мера законодавството нуди избалансирани заштитни мерки за засегнатите лица (правни или физички лица на кои им се припишува пријавеното прекржување)?



**ДЕЛУМНА усогласеност со Директивата на ЕУ**

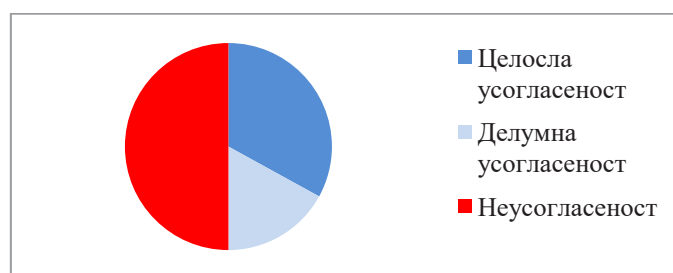


**СЛАБА УСОГЛАСЕНОСТ со најдобрите практики**

Според тековното национално законодавство, заштитата на укажувачите е поширока од заштитата на лицата на кои им се припишува прекршок. Во актуелното законодавство терминот „лица на кои им се припишува прекршок“ не се појавува. Како резултат, не е јасно предвидено дека овие лица целосно го уживаат правото на ефикасна правна заштита и на правично судење, како и пресимпцијата на невиност и правото на одбрана, вклучувајќи право да бидат сослушани и право на пристап до своите предмети. Потребно е да се развијат нови одредби кои јасно ќе го дефинираат овој термин и ќе обезбедат мерки за заштита за лицата на кои им се припишува прекршок.

Лицата на кои им се припишува прекршок имаат можност да побараат надомест за штета согласно постоечкото законодавство, бидејќи член 14 предвидува злоупотреба на пријавата од страна на укажувачот и се наведува дека: „Злоупотребата на пријавувањето на укажувачот поради која настанале штетни последици за физичкото или правното лице е основ за поведување на постапка за утврдување на негова одговорност согласно со закон.“ Сепак, исто така е потребно да се предвидат санкции во случаи на злоупотреба на пријавување од страна на укажувачот, доколку тој/таа намерно пријави неточни информации со цел да предизвика штетни последици. Понатаму, во законот треба јасно да се дефинира „злоупотреба на пријавата“ како намерно пријавување неточни информации со цел да се предизвика штета, наместо да се користат нејасни поими како „злонамерно“. Со такво појаснување ќе се обезбеди дека санкциите се однесуваат само на намерна злоупотреба на механизмите за пријавување и ќе бидат усогласени со принципите на пропорционалност и правичност според Директивата.

## 23. Санкционирање и казнување – до кој степен законодавството предвидува санкции и казни за одмазда, влијаење врз укажувачите, и сл?



**ДЕЛУМНА усогласеност со ЕУ Директива**



**УМЕРЕНА усогласеност со најдобрите практики**

Одредбите за прекршоци во законот се предвидени во посебен дел кој ги опфаќа членови 16 до 23. Законот предвидува казни за кршење на обврската за зачувување на доверливоста на идентитетот на укажувачите, како при внатрешно, така и при надворешно пријавување, и тие се применливи на физички и правни лица.<sup>71</sup> Казната е предвидена и кога заштитата не е обезбедена според законските процедури.<sup>72</sup>

Во споредба со ЕУ Директивата и најдобрите практики, законот треба да предвиди и казни за попречување или обид за попречување на пријавување, казни за одмазда против укажувачи и заштитени трети страни, како и казни за поведување одмазднички постапки против укажувачи и трети страни.

### Практична примена

Националното законодавство предвидува и обезбедува заштитни мерки, а заштитата е поделена на институционална (обезбедена преку внатрешни и надворешни канали) и судска заштита. Од примената на законот до денес, механизмите за заштита покажуваат многу низок степен на имплементација. Овие ситуации се истакнувани во извештаите на ЕУ низ годините, а најновиот извештај<sup>73</sup> исто така нагласува дека заштитата на укажувачите треба дополнително да се усогласи со европските стандарди. Според еден претходно подготвен извештај<sup>74</sup> од назначените институции кои треба да обезбедат заштита, досега само Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) и Народниот Правобранител примиле барања за заштита. Другите институции, како Јавното обвинителство на РСМ, Министерството за внатрешни работи и Инспекцискиот совет, не примиле никакви барања за заштита.

ДКСК сподели информации за еден случај<sup>75</sup> во кој укажувач побарал заштита. Укажувачот поднел две барања за заштита. По првото барање, ДКСК постапила веднаш според Законот за заштита на укажувачи, контактирајќи го одговорното лице во пријавената институција, кое не одговорило навремено, и известувајќи ги државните трудови и административни инспекциски служби. Институцијата првично го преместила укажувачот на работно место на повеќе од 50 км од Скопје, со што го прекршила законот. Инспекторатите констатирале правни прекршувања, наредиле поништување на одлуката, и укажувачот бил вратен на своето првично работно место.

<sup>71</sup> Членови 16-19, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020)

<https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspx#>

<sup>72</sup> Член 20, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020) <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspx#>

<sup>73</sup> Извештај за владеење на правото 2024 – Глава за државата за состојбата на владеењето на правото во Северна Македонија, Брисел, 24.07.2024, стр. 16

<sup>74</sup> „Measuring Up: How Well are Western Balkan Countries Protecting Whistleblowers?“, ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПСКА КОАЛИЦИЈА ЗА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИ 2025, стр. 71–83

<sup>75</sup> Информации доставени од ДКСК според Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер 2025

Подоцна, укажувачот поднел второ барање, пријавувајќи закани за дисциплинска постапка. ДКСК повторно постапила навремено, побарала одговор од институцијата и ги известила инспекциските органи. За време на овој процес, институцијата донела одлука за престанок на работниот однос на укажувачот. Укажувачот следствено на тоа побарал судска заштита, иницирајќи работен спор што траел две години и на крајот резултирал со враќање на претходната позиција. ДКСК исто така иницирала кривични и одговорни постапки против одговорното лице, но тие биле запрени поради смртта на лицето во периодот на COVID-19.

Според јавните информации, заштитата на укажувачите во земјата е на ниско ниво, но постои. Примерот од ДКСК покажува дека институциите можат да обезбедат заштита и се запознаени со тоа, но постои простор за подобрување на состојбите. Прво, треба да се зголеми свесноста кај укажувачите, а потоа тие треба да бидат информирани за нивните права да реагираат во соодветна и назначена институција, така што заштитата би можела да се обезбеди правилно. Со подобрување на законот со силна заштита и постигнување позитивни резултати, може да се промени јавната свест и перцепцијата за концептот на пријавување неправилности.

Нискиот степен на свесност кај укажувачите и стравот од одмазда се присутни, а во држави каде што казните се минимални во законот за заштита на укажувачите, не се очекува висок степен на имплементација на законот.

## Препораки

**Законодавецот треба да го измени законот за да ги потполни правните празнини и да ги отстранат слабостите:**

- **Потребни се конкретни измени со појасни дефиниции кои ќе ја подобрат правната рамка и ќе ја зајакнат заштитата на анонимното заштитено пријавување;**
- **Потребна е појасна и конкретна дефиниција на терминот „одмазда“ во законот, заедно со проширување на листата на одмазднички дејства во согласност со Директивата;**
- **Законот треба да се подобри со предвидување ефективни, соодветни и одвраќачки казни применливи на физички или правни лица кои вршат одмазда кон укажувачите и заштитените трети страни;**
- **Измени со мерки на поддршка кои ќе ги обезбедуваат назначените институции, вклучително и правна помош во понатамошните постапки, психолошка и финансиска поддршка за укажувачот. Можност за развој на сличен вид Информациски центар или можеби една независна авторитетна институција која ќе обезбедува пристап до овие мерки за поддршка;**
- **За подобрување на законодавството, законот треба да обезбеди повисока заштита, со додавање на референца за времена мерка за запирање на одмазднички дејства додека не се донесе конечна одлука;**
- **Обезбедување конкретни одредби кои јасно забрануваат укажувачот да биде одговорен за пријавување неправилности;**
- **Обезбедување конкретна и јасна дефиниција на терминот „лице на кое се однесува пријавата“;**
- **Обезбедување казни за спречување или обид за спречување на пријавувањето, казни за одмазда кон укажувачите и заштитените трети страни, како и казни за поднесување постапки за злоупотребување против укажувачите и трети страни;**
- **Додавање одредби кои обезбедуваат кривични казни за лица кои постапуваат со одмазда кон укажувачите; со тоа заштитата на укажувачот ќе биде истакната и ќе донесе промени во идните постапки на одмазда. Дополнително, за зајакнување на системот на санкции и постигнување одвраќачки ефект, можат да се разгледаат казни за повторувачи на одмазда.**
- **Назначените институции овластени за обезбедување заштита треба да обезбедат подетални информации на своите веб-страници за заштитата предвидена со законот и можните мерки за поддршка;**

- **Трговските комори, бизнис асоцијации, здруженија на работодавачи и сите други актери во бизнис секторот треба да промовираат свесност и обука за правата и обврските на укажувачите на неправилности во рамките на своите сектори.**

## IV. Мерки за транспарентност и одговорност

### Проценка на законот

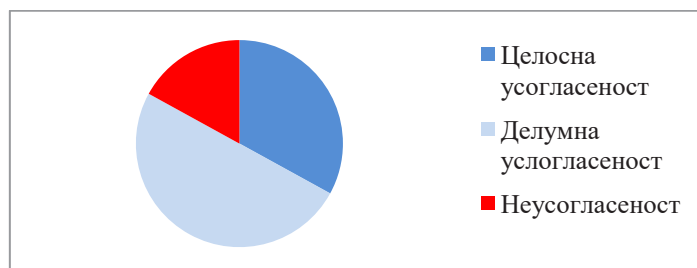
Резултатите од овој четврти дел во врска со мерките за транспарентност и одговорност се делумно усогласени со Директивата на ЕУ, иако Директивата не бара собирање на податоци и тоа е дадено како опционална препорака или најдобра практика. Иако Министерството за внатрешни работи, Народниот Правобранител и Јавното обвинителство се исто така назначени институции за надворешни канали, централната и клучна улога според актуелниот закон ѝ е дадена на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК).

ДКСК е должна да прима полугодишни извештаи за пријавите на укажувачите, кои се детално утврдени во Правилникот за заштитено внатрешно/надворешно пријавување во институциите од јавниот/приватниот сектор, и да ги вклучи во својот годишен извештај (како дел од годишниот извештај за активности) и да ги презентира пред Собранието.

Во актуелното законодавство недостасуваат одредби за институциите кои се обврзани да воспостават внатрешни и надворешни канали да обезбедат мерки на поддршка за укажувачи.

Не постои единствено назначено тело одговорно за следење на институциите во спроведувањето и практичната примена на законот. Потребно е независно тело кое би можело да помогне во подобро спроведување преку обезбедување насоки, подготовка на корисни прирачници и обезбедување поголема промоција, што би ја охрабрило употребата на пријавувањето како вредна алатка во борбата против корупцијата.

### 24. Траспарентност, учество и преглед – до кој степен се обезбедени транспарентно и учесничко планирање, надзор и ревизија на конкретниот закон?



**Усогласеност со ЕУ ДИРЕКТИВА: ДЕЛУМНА**



**УМЕРЕНА усогласеност со најдобри практики**

Директивата не налага собирање податоци по различни категории, туку го поттикнува тоа како најдобра практика, а националниот закон генерално е усогласен со овие одредби. Во актуелното законодавство се предвидени обврски за институциите од јавниот сектор да поднесуваат полугодишни извештаи за пријавите на укажувачите до Државната комисија за спречување на корупцијата<sup>76</sup>.

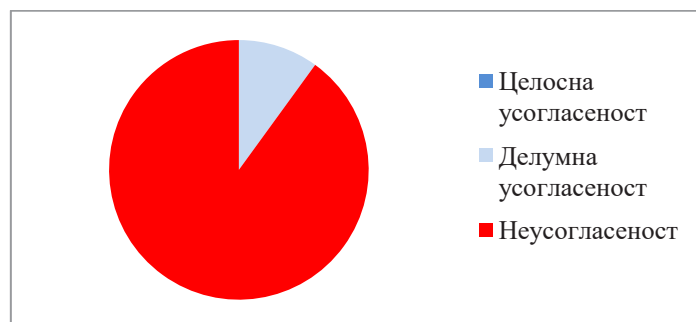
Податоците добиени од полугодишните извештаи Комисијата е должна да ги вклучи во својот годишен извештај кој го доставува до Собранието на државата како дел од годишниот извештај за работа.<sup>77</sup> Подетални информации за податоците што треба да бидат вклучени во

<sup>76</sup> Член 15, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020) <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspx#>

<sup>77</sup> Член 15, Закон за заштита на укажувачи („Службен весник“ на РСМ 196/2015, 35/18 и 257/2020) <https://www.slvesnik.com.mk/zastita-na-ukazuvaci.nspx#>

полугодишните извештаи се пропишани во Правилникот за заштитено надворешно пријавување<sup>78</sup> и Правилникот за заштитено внатрешно пријавување во институциите на јавниот сектор<sup>79</sup> кои се усогласени со препораките на Директивата. За понатамошно унапредување на законот, треба да се предвиди периодичен преглед на одредбите со консултации со релевантни засегнати страни, вклучувајќи организации на вработените, здруженија на бизнис/работодавачи, организации на граѓанското општество и академската заедница.

## 25. Отворена инстанца за укажувачите – колку законодавството предвидува единствена независна инстанца за пријавување неправилности од страна на укажувачи?



Усогласеност со ЕУ Директива: НИСКА



**СЛАБА усогласеност со најдобрите практики**

Во националното законодавство не се предвидени одредби за мерки за поддршка преку информативен центар или единствена независна административна институција. Надлежните институции за прием на пријави од укажувачи имаат обврски за обезбедување поддршка, но нивото на нивна имплементација не е високо. Покрај обврската на Државната комисија за спречување на корупција да прима полугодишни извештаи од институциите и да ги вклучува во својот годишен извештај кој се поднесува до Собранието, во законот не се предвидени други обврски.

### Практична примена

Најновиот извештај<sup>80</sup> на Државната комисија за спречување на корупција посочува дека податоците за поднесените пријави од јавните институции покажуваат дека, иако повеќето институции воспоставиле внатрешен систем за пријавување на неправилности, не ја исполниле обврската да поднесуваат полугодишен извештај до Комисијата, наведувајќи го оправдувањето дека не добиле никакви пријави од укажувачи. Иако обврската за поднесување полугодишни извештаи не се однесува на субјектите во приватниот сектор, забележливо е дека одреден број од нив доброволно поднесуваат такви извештаи. Овие забележани позитивни поместувања од

<sup>78</sup> Член 13, Правилник за заштитено надворешно пријавување, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15)

<sup>79</sup> Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институции од јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/15).

<sup>80</sup> Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата за 2024 година [https://dksk.mk/wp-content/uploads/2025/03/%D0%93%D0%98-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%9A-%D0%B7%D0%B0-2024\\_%D0%B7%D0%B0-web-%D0%B1%D0%B5%D0%B7-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B7%D0%B8.pdf](https://dksk.mk/wp-content/uploads/2025/03/%D0%93%D0%98-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%9A-%D0%B7%D0%B0-2024_%D0%B7%D0%B0-web-%D0%B1%D0%B5%D0%B7-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B7%D0%B8.pdf)

приватниот сектор укажуваат на мал напредок во свеста за значењето на укажувачите во борбата против неправилностите.<sup>81</sup>

Во својот годишен извештај, Државната комисија за спречување на корупција јасно и транспарентно ги објавува сите потребни информации поврзани со укажувачи кои спаѓаат во нејзината надлежност. За разлика од ДКСК и Народниот Правобранител, другите институции кои се назначени како надворешни канали имаат тешкотии со видливоста на информациите поврзани со укажувачи, а такви недостатоци беа забележани и во последниот извештај на GRECO.<sup>82</sup>

## Препораки

**Законодавецот треба да ја изменат законската регулатива за да ги потполни правните празнини и да ги отстрани слабостите:**

- **Да се предвидат одредби кои ќе ги обврзат назначените институции за воспоставување на внатрешни и надворешни канали за да обезбедат поддршка и помош за укажувачите;**
- **Да се предвидат одредби кои ќе воспостават назначено независно тело одговорно за следење на институциите во спроведувањето и практичната примена на законот.**

---

<sup>81</sup> Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата за 2024 година [https://dksk.mk/wp-content/uploads/2025/03/%D0%93%D0%98-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%9A-%D0%B7%D0%B0-2024\\_%D0%B7%D0%B0-web-%D0%B1%D0%B5%D0%B7-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B7%D0%B8.pdf](https://dksk.mk/wp-content/uploads/2025/03/%D0%93%D0%98-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%9A-%D0%B7%D0%B0-2024_%D0%B7%D0%B0-web-%D0%B1%D0%B5%D0%B7-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B7%D0%B8.pdf)

<sup>82</sup> ПЕТТА РУНДА НА ИЗВЕСТУВАЊЕ: Превенција на корупција и промоција на интегритет во централните влади (високи извршни функции) и органите за спроведување на законот – **ДОДАТОК КОН ВТОРИОТ ИЗВЕШТАЈ ЗА УСОГЛАСЕНОСТ, СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, стр. 13**

