



Конвенција на Обединетите нации против корупцијата

Водич за  
**Добри практики**  
за заштита  
на лицата кои  
пријавуваат

МЦМС, адреса: ул. Никола Паралунов бр. 41а;  
пошт. фах 55, 1060 Скопје;  
тел. +389/2/3065-381; факс: +389/2/3065-298;  
е-пошта: mcms@mcms.mk;  
веб-страница: www.mcms.mk.

КАНЦЕЛАРИЈА НА ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ  
ЗА ДРОГИ И КРИМИНАЛ  
Виена

Конвенција на Обединетите нации  
против корупцијата

**Водич за  
Добри практики за заштита  
на лицата кои пријавуваат**



Англиската верзија на овој водич **“Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons”** е објавена од страна на Канцеларија на Обединетите нации за дроги и криминал во Виена. Ниту Секретаријатот на Обединетите нации, ниту други лица кои настапуваат во името на секретаријатот не преземаат одговорност за употребата на информациите содржани во оваа публикација. Оznakите котистени во претставување на материјалот во ова издание не значат изразување на какво било мислење од страна на секретаријатот на Обединети нации во врска со законскиот статус на која било земја, територија, град односно област, ниту пак за нејзините власти, ниту пак во врска со разграничувањето на нејзините граници.

Преводот и публикувањето на оваа публикација на македонски јазик го обезбеди Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) со претходна консултација со издавачот Канцеларијата на обединетите нации за дроги и криминал.

#### **За издавачот:**

Александар Кржаловски, Прв извршен директор

Гонце Јаковлеска, Извршен директор

Превод од англиски јазик: Трансформа Инт.

Редактура: Борјан Ѓузелов

Лектура: Даниел Медароски

Подготовка и печатење: Аркус Дизајн

Тираж: 300

ISBN 978-608-4681-70-0

Скопје, септември 2016 г.

Мислењата што се изразени овде не ги одразуваат ставовите на Македонскиот центар за меѓународна соработка

doi:10.2767/79109

© Обединети нации, август 2015 (верзија на англиски јазик)

© Македонски центар за меѓународна соработка, септември 2016 (верзија на македонски јазик)

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

343.352:[341.24:341.123

ВОДИЧ за Добри практики за заштита на лицата кои пријавуваат. -  
Скопје : Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), 2017. -  
101 стр. : илустр. ; 25 см

Превод на делото: Resource guide on good practices in the protection  
of reporting persons. - Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр.  
[91]-95

Содржи и:  
Анекс

ISBN 978-608-4681-70-0

а) Корупција - Укажувачи - Меѓународни правни акти - Обединети  
нации  
COBISS.MK-ID 102405386

Сите права се задржани. Репродуцирање, копирањето, трансмисијата или преводот на било кој дел од оваа публикација може да се изврши единствено под следните услови: со претходна дозвола на издавачот, заради цитирање во анализа на книгата и под услови изложени во продолжение Авторското право на оваа публикација е заштитено, но публикацијата може да се репродуцира на било кој начин без наплата за едукативни намени. За копирање во други услови, за употреба во други публикации или пак за превод или адаптација, треба да се обезбеди претходна дозвола од издавачот. Во електронска форма публикацијата е достапна на [www.mcms.mk](http://www.mcms.mk).

Овој извештај е овозможен со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) во рамките на Програмата на УСАИД за антикорупција. Содржината не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединетите Американски Држави.

# Предговор

Корупцијата е криминал со далекосежни последици, а сепак повеќето случаи на корупција остануваат непријавени и неоткриени. Една од главните причини за неволноста на луѓето да пријавуваат, е впечатокот дека властите нема сериозно да го сфатат нивниот пријавување и дека ништо нема да биде превземено понатаму. Други причини за ваквата неволност вклучуваат недостаток на свест за достапните механизми за пријавување и страв од одмазда.

Со оглед на тоа дека сè повеќе истражувања покажуваат дека помалку од 10 отсто од случаите на корупција се пријавуваат,\* од Државите потписнички се бара итно да ги решаваат овие пречки, да го зајакнат ефикасниот одговор на пријавите за корупција и да ги заштитат лицата кои пријавуваат.

Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата содржи релевантни одредби кои ги поставуваат темелите за ваквите иницијативи и кои се детално наведени и објаснети во рамките на овој Водич.

Водичот објаснува зошто поттикнувањето и заштитата на лицата кои доставуваат информации за наводни случаи на коруптивно однесување се клучен елемент во борбата против корупцијата. Тој е наменет да им служи како ресурс за државите членки во спроведувањето на своите обврски од Конвенцијата во врска со помагање и заштита на луѓето, без разлика дали пошироката јавност или “укажувачите” – обично лицата кои работат во рамките на една организација (јавна или приватна) или индустрија каде што се случува нерегуларноста. Заземањето на цврст пристап во однос на ова прашање, како прашање на законски прописи, политики, како и за да се заштити јавниот интерес ќе им помогне на државите, властите и организациите во сите сектори во откривањето и гонењето на сторителите и, што е уште поважно, ќе помогне во превенцијата на корупцијата уште и пред истата да се случи.

Целите на овој Водич се да им се помогне на државите потписнички на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата и другите национални актери да утврдат какви законски односно институционални реформи може да бидат потребни за да се исполнат меѓународните барања; да ги утврдат расположливите ресурси и поддршка за оваа задача; и да се истакнат оние работи кои ќе треба да бидат постојано менувани согласно на новите можни предизвици.

Националните примери на законски одредби и практики, наведени во рамките на Водичот се наменети да им помогнат на државите членки и другите чинители да ги препознаат специфичните карактеристики на своите законски и институционални рамки врз кои може да се изгради заштитата на лицата кои пријавуваат, како и елементите кои би можеле да бидат искористени против ваквата заштита. Со оглед на тоа дека заштитата на лицата кои пријавуваат е поле кое брзо се развива, овој водич, исто така, ги насочува читателите кон голем број на ресурси кои можат да послужат како тековни извори на информации и надградби.

# Признанија

Овој Водич е производ на филијалата за справување со корупцијата и економскиот криминал на Канцеларијата на ОН за дроги и криминал (УНОДЦ) и е развиен во согласност со тематска програма насловена како Акција против корупцијата, економските измами и дела поврзани со злоупотреба на личениот идентитет (2012-2015).

УНОДЦ сака да се заблагодарам на својот консултант, Ана Маерс, за нејзиниот суштински придонес во изготвувањето на овој водич.

УНОДЦ, исто така, изразува длабока благодарност на оние кои придонесоа со нивната стручност и искуство во различните фази од развојот на овој водич и експертите кои учествуваа во меѓународната експертската група од конференцијата, која се одржа во Виена од 22 до 23 мај 2014 година: Хулио Бачотераино, ОЕЦД, Франција; Кристијан Бауер, Европол, Холандија; Изани Бин Ван Исхак, Малезија Антикорупциска комисија, Малезија; Јована Благотик, ОЕЦД, Франција; Професор А. Ј. Браун, Универзитетот Грифитс, Австралија; Хан Чи Рал, Малезија Антикорупциска комисија, Малезија, Франц Шеварија Монтесинос, експерт за лица кои пријавуваат, САД; Том Дивајн, Владата одговорност на проектот, САД; Ј. К. Дебит, Транспаренси Интернешенел, Ирска; Пол Фарли, полицијата во Лондон, Велика Британија; Александра Хабершон, Светска банка, САД; Кети Џејмс, јавниот интерес во работата, Велика Британија; Волфганг работа, Министерството за внатрешни работи, Австрија; Карен Крамер, УНОДЦ, Виена; Хендрик Маујома, Министерството за правда, Намибија; Шон МекКеси од Комисијата за хартии од вредност, САД; Сечанг Ох, Комисија за борба против корупцијата и граѓански права, Република Кореја; Фернандо Ортега Кадиљо, Агенција за спречување на корупцијата, Перу; Гвидо Штрак, Мрежа за лица кои пријавуваат од Германија; д-р Слаѓана Тасева, Транспарентност Интернешенел, Македонија; Алисон Тили, ОДАС, Јужна Африка; Марк Ворт, Блупринт фор спич, Германија; д-р Фри Зенда, Министерството за правда, Намибија; Ван Зулкифли Мохамед, Комисија за спречување на корупцијата, Малезија.

УНОДЦ, исто така, сака да го изрази придонесот на следните членови на персоналот УНОДЦ кои се одговорни за развој на Прирачникот за ресурси, Констанца фон Шохен и Шенон Булок, и на оние кои се предвидени нивната стручност и коментари, Кандис Велш и Константин Паликарски.

УНОДЦ сака да ја изрази својата благодарност до Владата на Австралија за нејзината великодушност во обезбедување на средства за финансирање на развојот на овој Водич.

# СОДРЖИНА

Предговор.....	5
Признанија .....	6
Вовед.....	2
А. Научени лекции од истражувањето за пријавувањето на корупцијата.....	5
Б. Рамка на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата .....	8
В. Дефиниции и примена на овој водич.....	11
Г. Резултати од Механизмот за процена на имплементацијата .....	13
Национална процена.....	14
А. Важноста од донесување информирани одлуки .....	15
Б. Консултации со засегнатите страни .....	15
В. Клучни области за истражување.....	18
Олеснување на пријавувањето и заштита на лицата кои пријавуваат.....	26
А. Пријавување на несоодветните активности: опсег и обем на информации .....	22
В. Канали за пријавување .....	32
В. Заштита од неправедна постапка.....	45
Г. Други мерки за олеснување на пријавување .....	67
Д. Постапување со пријави и соработка.....	70
Ѓ. ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ПОМОШ И СОВЕТ .....	76
ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА.....	78
А. Обука и специјализација .....	78
Б. Промоција и свесност.....	79
В. Прекугранична соработка .....	81
Г. Мониторинг и евалуација.....	81
Заклучок и преглед на клучните точки за извлекување поука.....	86
Ресурси.....	89
Анекс: Меѓународни стандарди.....	95





## Вовед

Корупцијата не е ограничена од географијата, културата или правниот систем. Ако не биде спречена, корупцијата одзема значителни финансиски средства од јавните услуги, како што се здравството, добросостојбата, правдата и образованието. Корупцијата во јавните институции претставува фундаментално нарушување на јавната доверба и отчетноста и дополнително ја подгрева недовербата во Владата. Таа исто така му овозможува на организираниот криминал да „фати корен“, доведува до кршење на човековите права и се заканува на безбедноста и благосостојбата на општествата.

Корупциската активност во приватниот сектор има слични негативни последици, особено кога станува збор за коруптивни активности во кои се вклучени јавни чинители - на пример кога станува збор за договори за јавни добра и услуги. Во меѓународните деловни односи, коруптивните зделки можат да значат негативни последици за луѓето во повеќе државни. Корупцијата во приватниот сектор ја нарушува конкурентноста и може да ги зголеми трошоците. Таа создава неповолна зависност помеѓу понудата и побарувачката во коруптивниот акт, доведува до пропуштени бизнис-можности и ги нарушува интересите на инвеститорите и акционерите. Ова исто така се однесува и на случаи на корупција помеѓу две страни од приватниот сектор. Неправилностите во водењето меѓународен бизнис и приватизацијата на некои јавни функции ја зголемија свеста за штетното влијание на корупцијата во приватниот сектор врз општеството.

Од овие причини, ефективното справување со корупцијата бара посветеност од целото општество. На 31 октомври 2003 година Генералното собрание на Обединетите нации ја усвои Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата (во понатамошниот текст: „Конвенцијата“ или УНКАК). Оваа конвенција е ратификувана од голем број на држави<sup>1</sup> и таа е единствениот универзален, правно обврзувачки инструмент кој обезбедува сеопфатна рамка за превенција и борба против корупцијата.

УНКАК бара од државите да го сметаат коруптивното однесување за кривично дело и да ги зајакнат истрагите и кривичното гонење на сторителите. Конвенцијата исто така признава дека справувањето со корупцијата бара поширок пристап. Заштитата на лицата кои пријавуваат е составен дел од сите три цели на УНКАК, кои се следниве: (а) промовирање и зајакнување на мерките за спречување и поефикасна и поефективна борба против корупцијата; (б) промовирање, олеснување и поддршка на меѓународната соработка и техничката помош во спречувањето и борбата против корупцијата, вклучувајќи и заплена на имотот; и (в) промовирање интегритет, отчетност и соодветно управување со јавните работи и јавниот имот.

<sup>1</sup> За актуелната состојба околу ратификацијата и потпишувањето на Конвенцијата види <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>



Државите сè повеќе потенцираат дека заштитата на оние кои ја пријавуваат корупцијата не само што го подобрува откривањето на корупцијата, туку исто така има вредност и како нешто што ги одвраќа луѓето од таквата намера, затоа што го намалува капацитетот на оние кои прават коруптивни дела да сметаат на тоа дека оние околу нив ќе молчат во врска со корупцијата. Ваквиот превентивен аспект е потенциран во УНКАК, која ги поттикнува државите да промовираат пошироко активно учество на поединците (овозможувајќи притоа тие да можат безбедно да работат со државните органи) и на јавноста во пријавувањето и спречувањето на корупцијата.

Коруптивните дела се покажаа како тешки за откривање од неколку причини. Во некои случаи, сите лица кои се директни вклучени во криминалното однесување имаат некаква полза од тоа и поради тоа не поднесуваат пријава до полицијата. Во други ситуации, кога барањето за поткуп од страна на официјалните лица има присилна природа, оној кој го дава поткупот може да стравува од евентуална идна одмазда од страна на официјалното лице, или од кривична одговорност, затоа што давањето и примањето поткуп се кривични дела. Кога оние кои се вклучени во корупцијата соработуваат со властите, тие најчесто се мотивирани тоа да го прават со цел да преговараат или да ги ублажат евентуалните санкции кои би биле изречени против нив.

Можно е да има и други кои се блиски на физички лица вклучени во корупцијата, но кои самите не биле инволвирани во неа. Малкумина би биле сведоци на самиот чин на корупција, а други, пак, можат да ги посочат методите кои биле користени за заобиколување на системите и процедурите, за пренасочување на финансиските средства или придобивки од целите или лицата за кои биле наменети, или пак само малкумина може да ја забележат штетата која била направена. Иако овие лица се во позиција да можат да го пријават она што го знаат, тие најчесто не го прават тоа.

Овозможувањето да се пријават несоодветните дејствија на лесен и едноставен начин е исто така важен дел од создавањето организациска култура која е поотпорна на корупција. Коруптивните врски помеѓу фирмите и власта е потешко да се воспостават тогаш кога самите организации јасно ставаат до знаење дека се поздравува секое пријавување и дека одмаздата против оние кои ги пријавуваат таквите несоодветни дејствија нема да биде толерирана. Поттикнувањето на вработените да ги предизвикуваат лошите практики и да пријавуваат сомнежи за несоодветни активности ја зајакнува отпорноста на организацијата против лошото постапување.

За жал, на многу места работниците стануваат загрозувани ако пријават на кого било друг освен на својот работодавач поради имплицитните или експлицитните обврски за доверливост или чувство за лојалност. Лицата од јавноста кои пријавуваат корупција до властите можеби немаат законска основа и статус да бидат заштитени, дури и кога се соочуваат со заплашувања или закани.

Овој водич зазема сеопфатен пристап и ја разгледува заштитата која генерално им е достапна на лицата кои пријавуваат. Тој објаснува зошто и како јавните службеници и другите вработени се заштитени со закон и каква е меѓународната пракса кога тие пријавуваат несоодветни активности и исто така истражува на кој начин можат да бидат ставени на располагање мерките за заштита и на другите лица кои пријавуваат, како што се лицата од општата јавност.

Водичот исто така потенцира на кој начин се меѓусебно поврзани мерките за заштита на лицата кои пријавуваат и сведоците и во кои области истите се преклопуваат. Уште повеќе, ги опишува и објаснува некои од главните правни принципи кои се однесуваат на човековите права, како што се слободата на мислење и изразување и правото за пристап до информации.

Заштитата на лицата кои пријавуваат е аспект кој е веќе составен дел од повеќе национални стратегии и законски решенија за борба против корупцијата, додека усвојувањето или реформирањето на тие одредби добиваат сè поголемо внимание од државите и од другите чинители. Уште од 2010 година, законот за заштита на пријавувачите е усвоен во повеќе од 15 држави, како што се Австралија, Босна и Херцеговина, Етиопија, Индија, Ирска, Јамајка, Малезија, Малта, Перу, Република

Кореја, Србија, Словачка, Уганда, Соединетите Американски Држави, Виетнам и Замбија.

## А. Научени лекции од истражувањето за пријавувањето на корупцијата

Важноста која ангажирањето на јавноста ја има во пријавувањето на корупцијата е јасна: постои сеопфатно истражување кое покажува дека информациите кои ги даваат поединците се едни од најчестите начини (поточно, тоа е најчестиот начин) преку кои се идентификуваат измамите, корупцијата и другите видови на несоодветно постапување.

Се разбира дека системите на инспекција се важни, но утврдено е дека тие се помалку ефикасни кога станува збор за откривање на несоодветните дејствија. Студијата која е наведена во понатамошниот текст потврдува дека повеќе лица и институции (лица од јавноста, од фирмите и невладините организации) се во позиција да пријават корупција до надлежните органи, и дека сите тие можат да бидат извор на важни информации.

### Пример од Индонезија

*Проучувањето на случаите на локална корупција во одредени региони на Индонезија неколку години откако стапи во сила регионалната автономија посочи дека сите истраги, без исклучок, беа започнати врз основа на информации кои произлегле од јавноста.*

*Ниту еден од случаите не беше откриен со ревизија, инспекција, надзор или од правосудните институции. Оние кои ги открија и пријавија случаите во најголем дел беа невладини организации или коалиции, обични селани, како и оние кои директно беа засегнати со корупцијата (на пример: компании кои не биле земени предвид за склучување лукративни договори, политичари кои не биле ставени на листи и сл.).*

*Истражувањето исто така утврди дека, без разлика од каде потекнувало пријавувањето, невладините организации и коалициите од заедниците беа движечките сили кога станува збор за пријавување и решавање на случаите кои беа проучувани. Во еден од случаите, изведувачот кој пронашол индикации за корупција во советот на општината преферирал случајот да го пријави во локалната невладина организација, а не во полицијата или кај јавниот обвинител.*

*Извор: Rinaldi, T. et al. (May 2007). Fighting Corruption in Decentralised Indonesia: Case Studies on Handling Local Government Corruption. World Bank: Washington, D.C., стр. 6.*

## Јавен сектор

Една голема студија спроведена во Австралија го посочи пријавувањето од самите вработени како најважен начин за идентификување на несоодветните активности во организациите од јавниот сектор. Резултатите се базираа на одговори од анкета реализирана со опфат на 828 раководители и лица кои се на функции поврзани со етиката во вкупно 14 државни, регионални и локални институции, селектирани од вкупно 118 институции (и со вкупен примерок од 7.663 одговори).<sup>2</sup>

Прајсвотерхаус Куперс (PwC) во 2010 година објави меѓународен извештај за несоодветните активности во јавниот сектор кој се заснова на одговорите добиени од 170 претставници на јавните власти од 35 држави, при што беше утврдено дека 31% од сите вакви активности беа откриени преку пријавувања кои потекнуваа од внатрешни вработени (неформално пријавување од оние кои работат во организацијата)<sup>3</sup>, 14% беа откриени преку пријавувања кои потекнуваат однадвор (што значи некој надвор од државната институција неформално го пријавил случајот) и 5% беа откриени преку формалните внатрешни системи на пријавување.

Освен педесетте проценти кои беа откриени со пријавување (вклучувајќи го тука формалното и неформалното пријавување), 14% беа откриени сосема случајно.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Brown, A. J., ed. (2008). *Whistleblowing in the Australian Public Sector. Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organizations*, Australian National University E Press: Australia.

<sup>3</sup> Неформалните пријавувања се во смисла на пријавувања од самите вработени кои притоа не го користат формалниот систем за пријавување или известување.

<sup>4</sup> PricewaterhouseCoopers (2011). *Global Economic Crime Survey 2010*, стр. 13. Достапно на <http://www.pwc.co.uk/>

Процентот на случаи откриени со пријавување во јавниот сектор се утврди дека е значително поголем во споредба со приватниот сектор. Притоа, заклучокот на Прајсвотерхаус Куперс е дека другите мерки за откривање измами или корупција, како што се внатрешната ревизија и управувањето со ризици, се покажуваат помалку ефикасни во јавниот сектор, отколку во приватниот сектор.

## Приватен сектор

Прајсвотерхаус Куперс на секои две години прави и анкета наречена „Global Economic Crime“.<sup>5</sup> Првата анкета, реализирана во 2005 година, утврди дека 31% од измамите кај фирмите биле откриени со пријавувања. Таа исто така утврди дека внатрешните „контроли“ наменети за откривање на измамата „не се покажале доволни“ и дека пријавувачите треба да бидат поттикнати да пријавуваат несоодветни активности и да бидат заштитени од одмазда. Во 2011 година, анкета спроведена од Прајсвотерхаус Куперс утврди дека 11% од случаите на измами беа откриени со внатрешни неформални пријавувања, додека 7% беа откриени со пријавувања однадвор. Пет проценти беа откриени преку формалните внатрешни системи на пријавување. Така што, вкупната бројка на случаи кои произлегуваат од пријавувањето на еден или друг начин е 23%, што е помалку во споредба со 2005 година, но и понатаму е значително. Последниот извештај објавен во 2014 г. утврдува дека овие бројки остануваат непроменети. Исто така, анкетата од 2014 година утврди дека петте најчесто пријавувани случаи на измами се проневера на средства, измами во јавните набавки, поткуп и корупција, како и компјутерски криминал и сметководствени измами.

Здружението на овластените истражувачи на измами АЦФЕ (ACFE) постојано ги проучува праксите на пријавување од самите работници и ги заснова своите заклучоци на извештаите од овластените истражувачи на измами во јавниот и во приватниот сектор. Последниот извештај насловен како „Nations on Occupational Fraud Abuse“ од 2014 година содржи податоци за 1.483 случаи во повеќе од 100 држави. Меѓу другото, резимето на овој извештај ги потенцира следниве резултати:<sup>6</sup>

- Учесниците во истражувањето проценуваат дека една типична организација губи 5% од приходите секоја година поради измами. Корупциските шеми се во средината на зачестеноста (37% од сите случаи) и загубите изразени во финансиски средства (200.000 американски долари);
- Пријавувањата секаде се најчестиот метод за откривање на измамите. Повеќе од 40% од сите случаи беа откриени со пријавувања – повеќе од двојно во споредба со сите други методи на откривање. Вработените учествуваат со речиси половина од сите пријавувања кои довеле до откривање измами;
- Организациите кои имаат отворени линии за пријавување е многу поверојатно дека ќе откријат измами, врз основа на пријавувања. Овие организации исто така имаа искуство со случаи на измами чии трошоци беа помали за 41% и истите ја открија измамата 50% побрзо;
- Најмалите организации најчесто се соочуваат со непропорционално големи загуби поради измами.
- Извештајот исто така посочи дека „повеќе од половината пријави беа од лица/ страни кои не беа вработени во организацијата“. Така што тука треба да се потенцира важноста која ја има пријавувањето од различни извори, како и подигнувањето на свеста кај добавувачите, корисниците и сопствениците/ акционерите за тоа како да се пријават сомневања за измами.<sup>7</sup>

Слични се резултатите и во студијата спроведена од КПМГ (KPMG) во 2011 година во врска со истрагите за измами во Европа, во Блискиот Исток, на американскиот континент и во азиско-пацифичкиот регион, која утврди дека 10% од пријавите потекнуваат од етаблираните механизми за пријавување, 14% од анонимни извори и 8% од добавувачи или корисници.<sup>8</sup>

forensic-services/publications/

5 Станува збор за анкета на главните извршни директори, главните финансиски раководители и на другите одговорни лице во над 5.000 компании во повеќе од 40 земји.

6 Association of Certified Fraud Examiners, Business Fraud, *Report to the nations on occupational fraud and abuse*, page

4. Достапно на <http://www.acfe.com/rtnn/docs/2014-report-to-nations.pdf>

7 Ibid., стр. 21

8 KPMG (2011). *Who is the Typical Fraudster?*

Во 2010 година, АЦФЕ (ACFE) спроведе меѓународна процена според која најчест извор на информации за измами (40%) беа пријавите од вработените. Тој исто така укажа дека во многу случаи поимите „измама“ и „корупција“ се користат за означување на истата работа. АЦФЕ заклучува дека „овозможувањето начини за пријавување на сомнителните активности претставува суштински дел од програмата за борба против корупцијата. Раководителите треба активно да ги поттикнуваат вработените да пријавуваат сомнителни активности, како и да донесат и да акцентираат политика за спречување на одмазда“.

## **Б. Рамка на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата**

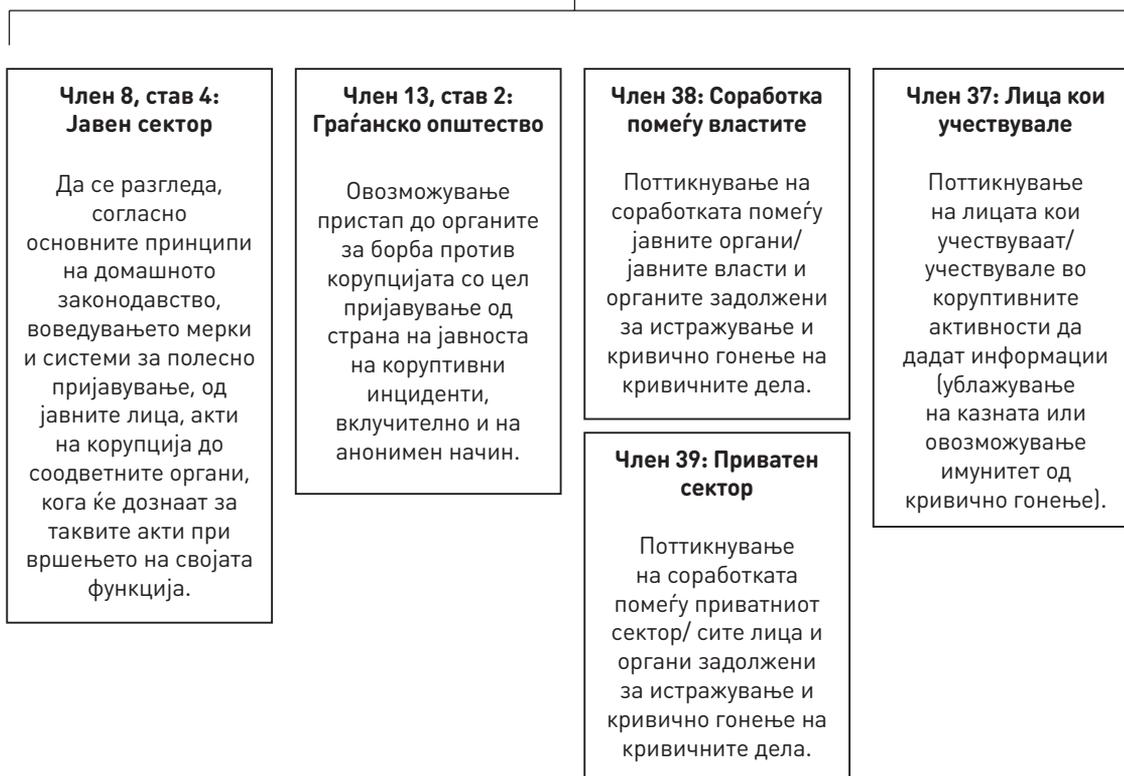
### **Овозможување канали за пријавување**

Надлежните органи добиваат или обезбедуваат информации за корупција од повеќе различни извори. Некои од нив се физички лица, други се правни лица (фирми или други организации). Тие ги вклучуваат:

- Јавните лица од државните органи, пр. централна или локална власт, административни агенции, претпријатија во државна сопственост, итн. (вклучувајќи ги и оние во други држави);
- Вработените од приватниот сектор, или во сите сектори, без разлика дали истите се регулирани или не (како што се финансии, транспорт, прехранбена индустрија, здравство, социјална заштита, образование, енергетика, малопродажба, градежништво);
- Компаниите или други правни лица во приватна сопственост (на пример: конкурентни компании кои не склучиле конкретен договор затоа што одбиле да платат поткуп или на други начин да учествуваат во корупција);
- Синдикати или асоцијации и здруженија на фирми и индустрии;
- Невладини организации и граѓански групи;
- Лица од јавноста;
- Медиуми, вклучувајќи ги тука и социјалните медиуми;
- Осудени или други лица.

УНКАК целосно ја зема предвид оваа шареноликост. Таа содржи повеќе одредби со кои на државите им се препорачува воспоставување мерки и системи за полесно известување и овозможување пристап до антикоруптивните тела и органи за целите на пријавување (види ја сликата I).

## Слика I. Членови во Конвенцијата во однос на каналите за пријавување и соработка



## Заштитни мерки

Во однос на заштитните мерки, текстот на Конвенцијата прави разлика помеѓу мерките за заштита на сведоците, вештите лица, жртвите и за сторителите кои соработуваат со правдата сè додека тие се сведоци во кривична постапка, од една страна (членови 32 и 37) и општите мерки за лицата кои пријавуваат, од друга страна (член 33).

Членот 33 од Конвенцијата бара државите потписнички да разгледаат усвојување мерки со кои „ќе се овозможи заштита од секаков неправеден третман на кое било лице кое пријавило со добра намера, на разумни основи, до надлежните органи секакви факти кои се однесуваат на делата определени согласно оваа конвенција“.

Целта на членот 33 е да ги опфати оние лица кои можеби поседуваат информации кои не се доволно детални за да претставуваат доказ во правна смисла на зборот. Ова значи дека државите треба да овозможат заштита во секој случај, а не само во случаи кога лицето дава исказ како сведок или вештак во правна постапка и, како последица на тоа, има право да биде заштитено како сведок (за повеќе информации околу испреплетувањето на аспектот на заштита на лицата кои пријавуваат и аспектот на заштита на сведоците и на сторителите кои соработуваат со правдата, види во поглавјето II, деловите А и С.9.)

Понатаму, членот 33 бара од државите потписнички да обезбедат заштита на секое лице, без разлика дали е граѓанин, корисник на услуги, клиент, вработено лице итн. Каква заштита би била потребна за тоа лице, ќе зависи од повеќе фактори, како што се видот на пријавената информација, функцијата на лицето и степенот на закана со кој се соочува лицето поради пријавувањето.

Вработените, на пример, може да се најдат во ситуација на конфликт помеѓу пријавувањето на несоодветните активности и почитување на обврската за лојалност или доверливост кон својот работодавач. Тие се особено изложени на евентуални одмазднички реперкусии по нивниот работен однос. Многу држави ја препознаваат потребата да овозможат конкретна заштита на оваа категорија на лица кои пријавуваат затоа што тие први би знаеле за конкретен проблем и први би го искажале тоа пред да

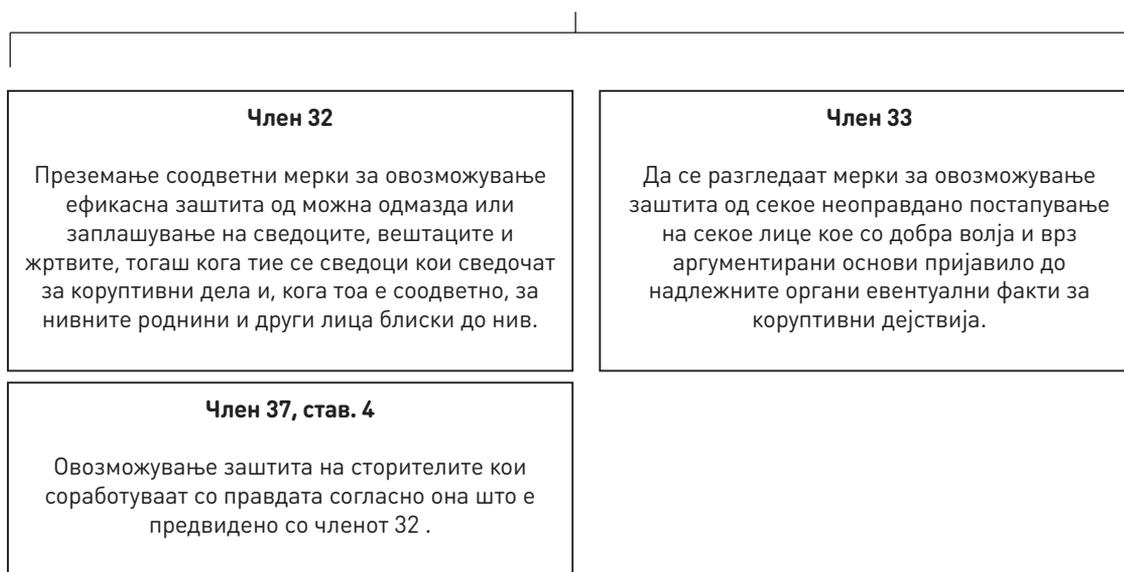
биде предизвикана сериозна штета, или пред да биде сторено кривичното дело. Врз основа на „инсајдерската“ позиција која ја имаат, вработените, тие можат да дојдат до информации или да бидат сведоци на активности кои се индикација за коруптивно однесување на начин кој не би бил можен за лице кое доаѓа однадвор.

Во некои правни системи работниците можат да поднесат барање или да побараат помош при евентуално неоправдан третман на работното место, поради тоа што пријавиле или објавиле информации за несоодветни практики и активности. Ваквите заштитни мерки на работното место се дополнително релевантни кај случаите кои обично не се опфатени со заштита на сведоците и тие исто така се дополнително оружје во „арсеналот“ на државите потписнички во справувањето со корупцијата. Заштитните мерки исто така можат да се прошират и на ситуации во кои вработениот кој пријавува информации за наводно несоодветно постапување се соочува со одмазда на работното место или со заплашување вон работното место.

Во пракса, постојат повеќе разни пристапи кои се користат за заштита на лицата кои пријавуваат. Некои од државите потписнички ставаат акцент на заштитните мерки за сведоците и/или за сторителите кои соработуваат со правдата и во таа насока воведуваат системи за пријавување на коруптивните дела, но притоа ги забораваат специфичните проблеми со кои се соочуваат лицата која пријавиле корупција во контекст на работата - некои држави овозможуваат заштита на работното место за вработените во јавниот сектор, а други ваквата заштита ја прошируваат и на приватниот сектор, или имаат законски решенија кои се однесуваат на секое лице.

Во основа, државите потписнички се повикуваат да работат во насока на премостување на евентуалните недостатоци и празнини во законската рамка или праксата кои непотребно би ги обесхрабриле лицата да пријават до надлежните органи или би ги исклучиле од можноста да бидат земени предвид за евентуална заштита.

## Слика II. Членови во Конвенцијата за заштита на лицата кои пријавуваат



## Други финансиски инструменти

Освен самата конвенција, постојат и повеќе други меѓународни инструменти чии потписнички се голем број држави и кои исто така ги поттикнуваат или обврзуваат да овозможат напредена заштита за лицата кои пријавуваат. Листа на соодветните членови е содржана во прилог на овој водич. Овие инструменти, меѓу другото, се следниве:

- Конвенцијата на Советот на Европа против корупцијата во граѓанското право (1999 година) и Конвенцијата за кривичното право против корупцијата (1999

- година)<sup>9</sup>, заедно со нејзините препораки за заштита на пријавувачите (2014)<sup>10</sup>;
- Интерамериканската конвенција против корупцијата усвоена од Организацијата на американски држави ОАС (OAS) (1996 година)<sup>11</sup>;
  - Конвенција на Африканската унија за борба против корупцијата и нејзино спречување (2003 година)<sup>12</sup>; Протокол против корупцијата на Заедницата за развој на јужноафриканскиот регион (2001)<sup>13</sup>;
  - Организација за економска соработка и развој ОЕЦД (OECD), Конвенција против поткуп; Препораки на ОЕЦД од 2009 година за понатамошна борба против поткупот во меѓународни деловни трансакции, Препорака IX (iii)<sup>14</sup>; Препорака на ОЕЦД за подобро етичко однесување кај јавните служби (1998 година)<sup>15</sup>.

Некои од овие документи содржат и мошне корисни дополнителни материјали за насочување, како што се готовите текстови на закони изготвени од ОАС (OAS) во однос слободата на изразување во борбата против корупција и за олеснето пријавување и заштита за пријавувачите и на сведоците (2004 и 2013 година)<sup>16</sup> - Објаснувачкиот меморандум кој е составен дел од Препораката на Советот на Европа и Студијата на ОЕЦД за рамките за заштита на пријавувачите – Збирка на најдобри практики и водечки принципи во изготвувањето на законската рамка (2011)<sup>17</sup>.

## В. Дефиниции и примена на овој водич

Во дискусиите и истражувањата за јавните политики, широко е препознаен фактот дека на креаторите на политиките и законите треба да им биде јасно за какви лица кои пријавуваат (или извори на информации) станува збор, како и за конкретните проблеми со кои се соочуваат лицата кои пријавуваат во различни околности. Конвенцијата на Обединетите нации УНКАК ги препознава ваквите разграничувања во повеќе членови, како што е наведено на сликите I и II погоре.

Конвенцијата на Обединетите нации не го користи поимот „укажувач“ (whistleblower), туку се однесува општо на лицата кои пријавуваат.

Во повеќе држави, како што е Обединетото Кралство<sup>18</sup>, поимот „укажувач“ се однесува на работник или вработено лице („инсајдер“) кој обелоденува информација од јавен интерес (како што е информација за корупција, несоодветно постапување, ризик врз здравјето и безбедноста). Иста е и дефиницијата која ја користи Советот на Европа: „секое лице кое пријавува или обелоденува информација за закана или штета врз јавниот интерес во контекст на нивниот работен однос, без разлика дали станува

9 Советот на Европа има 47 земји членки. Неговиот механизам за евалуација на борбата против корупцијата (тоа се група на држави здружени во борбата против корупцијата - GRECO) е воспоставен во рамките на проширениот парцијален договор кој овозможува членството да биде отворено и за земји надвор од Европа – така што оваа организација има вкупно 49 членки. GRECO го следи спроведувањето на Конвенцијата против корупцијата во граѓанското право (1999 година). Види <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm>, како и Конвенцијата против корупцијата во граѓанското право (1999 година), <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

10 Препорака на Советот на Европа CM/Rec(2014)7 од Советот на министри го земјите членки во врска со заштитата на пријавувачите. Достапно на <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM>

11 Интерамериканската Конвенција против корупцијата е ратификувана од 29 држави од Латинска Америка и Карибите, вклучувајќи ги и Соединетите Држави и Канада. Достапно на <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-58.html>

12 Оваа Конвенција е ратификувана од вкупно 31 држава во Африка, која од нив бара усвојување на мерки „со кои ќе се обезбеди дека граѓаните ги пријавуваат случаите на корупција без страв од последователна одмазда“. Достапно на <http://www.au.int/en/content/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption>

13 Овој Протокол воведува обврска за 13 држави во Африка за заштита на лицата кои пријавуваат коруптивни дела. Достапно на <http://www.sade.int/documents-publications/show/>

14 Оваа Конвенција е усвоена од 34 земји членки на ОЕЦД и од седумте други земји кои не се членки (Аргентина, Бразил, Бугарија, Колумбија, Летонија, Русија и Јужна Африка). Види Конвенцијата за борба против поткупот кај странски јавни лица во меѓународни деловни трансакции и поврзаните документи. Достапно на <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

15 Види особено Принципот 4. Јавни службеници треба да ги знаат своите права и обврска која пријавуваат несоодветните активности. Достапно на <http://www.oecd.org/gov/oecdprinciplesformanagingethicsinthepublicservice.htm>

16 Пример за закон за заштита на слободата на изразување против корупција (2004 година), достапно на [http://www.oas.org/juridico/english/model\\_law\\_whistle.htm](http://www.oas.org/juridico/english/model_law_whistle.htm); пример закон за олеснување и поттикнување на пријавувањето на коруптивни дела и заштита на пријавувачите и сведоците (2013 година), достапно на [http://www.oas.org/juridico/english/law\\_reporting.htm](http://www.oas.org/juridico/english/law_reporting.htm)

17 ОЕЦД, Студија на рамките за заштита на пријавувачите, *Збирка на најдобри практики и водички принципи во изготвување на законската рамка*. Достапно на <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/48972967.pdf>

18 Закон за објавување на информации од јавен интерес (1998).

збор за лице вработено во јавниот или во приватниот сектор<sup>19</sup>. Вработените и другите кои работат за одредена организација во јавниот или во приватниот сектор најчесто се наоѓаат веднаш до изворот на проблемот и поради тоа се во подобра можност да дадат факти за несоодветно постапување кое, ако понатаму не се постапува во однос на истото, може да доведе до сериозна штета. Организацијата кај која работи лицето има задача да се придржува кон кодексот на однесување, интерните регулативи и законот, без разлика дали станува збор за организација во јавниот или во приватниот сектор.

Во оние држави кои го користат поимот „укажувачи“ во однос на сите пријавувања кои произлегуваат од работното место, и нивната заштита, треба да се свесни за два аспекти: прво, треба да вклучат широк спектар на лица од јавниот и од приватниот сектор (вработени лица, изведувачи, консултанти, обучувани лица, волонтери, лица кои работат во сивата економија и други инсајдер); и второ, треба да ја имаат предвид потребата од овозможување заштита за другите лица кои пријавуваат, а кои не се опфатени ниту со заштитата на „укажувачите“ на работното место ниту со заштитата на сведоци. Ова би се однесувало на лица кои пријавуваат информации кои не се доволно детални за да претставуваат доказ во кривична постапка, но и понатаму се однесуваат на наводна корупција.

Има и држави (како што е Малезија, на пример) во кои законот ги дефинира „укажувачите“ како „соеко лице кое пријавува несоодветно однесување“ до соодветниот орган<sup>20</sup>. Тука не е важно кој е изворот на информацијата (дали е тоа вработен, лице од општата јавност или некој друг) затоа што рамката става акцент само на видот на жалбата/ информацијата која била пријавена. Законот овозможува заштита на оние кои ја даваат информацијата („укажувачите“) во смисла на доверливост на информацијата и имунитет од граѓански и кривични постапки<sup>21</sup>. Лицата од општата јавност е поверојатно дека би презеле чекор да пријават активности кои им нанеле штета нив лично, или кои ги засегаат нивните заедници. Тоа може да биде во вид на жалба, на пример, за неоправдано одложување при издавањето дозвола, пат чија изградба не е довршена, отсутен или нестручен лекар, или загадување на храната. Сите овие жалби можат исто така да помогнат во откривањето разни видови криминално однесување. Додека лицето кое пријавува/ се жали можеби ќе сака одговорното лице да биде кривично гонето за предизвиканата штета и постои сомнеж дека станува збор за корупција, доказите за несоодветното однесување или занемарување е веројатно дека ќе треба да дојдат од други извори. Како што може да се види од примерот од Индонезија, постапката за доставување јавни жалби може да биде многу корисен извор на дополнителни информации. Истата треба да биде позната и достапна секому, согласно членот 13, став од Конвенцијата, а вработените кои управуваат со овие жалби треба да ги прегледаат за евентуални индикации за корупција.

Овој водич во голема мера се потпира на знаењето и поуките од заштитата на лицата кои објавиле информации до кои дошле во рамките на нивната работа (во јавниот и во приватниот сектор) и истовремено дава примери кои се однесуваат на други лица кои пријавуваат и има за цел да ги поттикне државните стратегии за управување со разните можни сценарија и известувања. Мора да се земе предвид и тоа како на најдобар начин да се заштитат обичните лица кои можат исто така да се соочат со сериозни заплашувања ако се осмелат да пријават или на некаков начин да соработуваат со јавните власти.

19 Препорака на Советот на Европа CM/Rec (2014)7 од Советот на министри до земјите членки за заштита на пријавувачите. Достапно на <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM>

20 <https://www.bheuu.gov.my/portal/pdf/Akta/Act%20711.pdf>

21 Согласно Законот, „свирачот“ т.е. пријавувачот не ужива никаква заштита ако одлучи своите обвинувања за несоодветно постапување да ги искомунцира со други страни/ лица/ органи кои не се државен орган. Заштитата може да биде повлечена ако ова лице стори прекршок согласно Законот, како на пример објавување на содржината на неговиот извештај на трета страна, и со тоа го открива својот идентитет што ја отежнува заштитата на доверливите информации т.е. идентитетот на дадените информации.



## Г. Резултати од Механизмот за процена на имплементацијата

Механизмот за процена на имплементацијата<sup>22</sup> на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата е меѓудржавен инструмент во кој секоја држава потписничка е предмет на процена од други две држави потписнички. Целта на овој механизам е да им се помогне на државите потписнички во имплементацијата на УНКАК преку идентификување на успехите, предизвиците и техничката помош кои се неопходни за секоја од одредбите на Конвенцијата. Резултатот од секоја процена е извештај за таа држава и извршно резиме во кое се изложени согледувањата и препораките за имплементација на одредбите од Конвенцијата<sup>23</sup>.

Во голем број направени процени дадени се препораки за усвојување на соодветно законодавство и мерки за заштита на лицата кои пријавуваат, за зајакнување на постојните шеми за нивна заштита, како и за делата кои, согласно Конвенцијата на УНКАК, треба да бидат опфатени со механизмот за заштита на пријавувачите<sup>24</sup>.

Голем број од информациите кои се прибираат во рамките на механизмот за процена исто така даваат информации и за регионалните и меѓународните трендови. Анализата на процената покажа дека техничката помош која најчесто беше потребна се однесува на заштита на сведоците, лицата кои соработуваат со правдата и заштитата на лицата кои пријавуваат (членови 32, 33 и 37 од Конвенцијата на УНКАК)<sup>25</sup>.

Овој водич е одговор на потребите од техничка помош неопходни за државите потписнички и негова цел е да им овозможи ресурси и примери за развивање ефикасни и сеопфатни законски институционални механизми за поддршка и заштита на лицата кои пријавуваат.

22 <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG.html>

23 Информации за државите можат да се најдат на страниците со профил за државите. Достапно на <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html>

24 SAC/COSP/IRG/2014/10, Имплементација на Поглавјето III (криминализација и спроведување на законот) и IV (меѓународна соработка) на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата: Тематски преглед на препораките. Достапно на <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-session5.html>

25 SAC/COSP/IRG/2014/3, Анализа на потребите за техничка помош произлезени од направените прегледи во државите, стр.5. Достапно на <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/2-6June2014/V1402636e.pdf> Аналитички преглед на согледувањата и на препораките упатени до државите во врска со членот 33 од Конвенцијата е даден во документот насловен како “The state of UNCAC implementation”, објавен на петтата сесија на Конференцијата на државите потписнички на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата. Достапно на <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session5.html>

# I



## Национална проценка

Државите потписнички кои планираат да воведат или да ја реформираат својата законска и институционална рамка за заштита на лицата кои пријавуваат, треба да се свесни дека прв важен чекор е анализа на сегашната ситуација и консултации со клучните засегнати страни. Целта на ова поглавје е да им помогне на државите во развивањето национален план за проценка и упатување со кого е најдобро да прават консултации за тоа какви нови мерки се неопходни. Ваквата анализа на потребите (или на недостатоците) е важна основа за донесување информирани политички одлуки и правни реформи. Таа исто така може да им помогне на државите и во утврдувањето стандарди за меѓусебно споредување со оние држави кои веќе имаат донесено закони за заштита на лицата кои пријавуваат.

Државите потписнички уште на самиот почеток треба да размислуваат за проактивен пристап. Пристапите кои ги користат различните законодавства зависат од нивната конкретна ситуација и од нивниот специфичен правен, културолошки и политички контекст. Некои од нив ставаат акцент на справување со корупцијата и организираниот криминал, други, пак, се развиени како реакција на одредени катастрофи или скандали при што претходните системи за регулација или отчетност потфрлиле. Мерките кои биле имплементирани како резултат на таквите случувања се прилагодувале со текот на времето, вклучувајќи ги новите предизвици, согласно она што се покажало како делотворно решение во пракса.

Во некои држави, граѓанското општество и граѓанските групи имаат активна улога во поддршката на новите закони и обезбедувањето истите да бидат соодветно имплементирани. Ваквите групи можат да обезбедат дека информациите за несоодветните активности, корупцијата и ризикот се пријавени и се предмет на истрага (види ги примерите во поглавјето II). Конечно, важноста на медиумите да известуваат за корупцијата, како и влијанието кое го имаат новите технологии за начините и средствата кои луѓето можат да ги користат за комуницирање преку информации за корупцијата се нешта кои исто така треба да бидат земени предвид.

Генерално земено, има повеќе клучни прашања кои лицата треба да си ги постават себеси кога одлучуваат дали ќе пријават несоодветно дејствување или не:

- Дали вреди да ги пријавам информациите кои ги имам? Колку детали треба да дадам и кои фактори треба да ги земам предвид пред да известам?
- Кому треба да известам и дали има и други опции?
- Каква заштита веднаш можам да очекувам и што ќе се случи ако некој ми се одмазди понатаму?
- Како ќе постапуваат со информацијата оние на кои ќе им ја пријавам?
- Кој може да даде помош и совет?

Од аспект на лице кое пријавува, ова се прагматични и сериозни прашања. Од аспект на државите, имањето одговор на сите овие прашања е од голема помош

во определувањето на оние работи на кои треба да се обрне внимание во рамките на законите и националните системи во државата за да биде полесно и побезбедно пријавувањето на корупцијата. Сите овие точки се детално разгледани во поглавјето II.

## A. Важноста од донесување информирани одлуки

Кога се размислува како најдобро да се олесни пријавувањето и заштитата на лицата кои пријавуваат, важно е да се идентификуваат факторите кои работат за и против ангажирањето на јавноста во актуелниот систем. Ова, на пример, вклучува процена за тоа што функционира добро, степенот на владеење на правото во државата (на пример: пристап до непристрасна, правична и ефикасна правна постапка) и постојните институционални капацитети за реализирање истраги, корективни активности и заштитни мерки. Сеопфатната процена на актуелните механизми за пријавување ќе помогне да бидат определени начините на кои истите можат да се унапредат.

Искуството покажува дека законите кои се изготвени преку консултации со релевантните засегнати страни е поверојатно дека ќе бидат ефективни. Соодветните консултации се основен чекор во обезбедувањето легитимитет на секоја програма или реформа и тие се основата кога се бара поддршка од јавноста во користењето на системот. Ова е уште поважно во случаи кога општествената и културната средина од историски или други причини е непријателски настроена кон идејата некој да пријави проблем до надлежните власти кој директно не ги засега нив.

Пријавувачите не се „предавници“, туку се храбри луѓе кои претпочитаат да преземат активности против злоупотребата што ја гледаат, а не да ја следат линијата на помал отпор и да молчат. Ова бара справување со длабоко вкоренетите културолошки ставови кои зависат од општествените и политичките околности, како што се диктатура и/или странска доминација во рамките на кои недовербата кон „кодошите“ на органите на власта била нормална работа<sup>26</sup>.

Сеопфатната процена бара темелни подготовки. Државите потписнички ќе треба да воспостават рамка и да се насочат кон нови мерки со кои ќе се обезбеди соработка и учество на државните и локалните тела, органите и државните агенции. Оние вклучени во подобрувањето на системите за олеснување и заштита на лицата кои пријавуваат имаат поголем влог во нивната ефективност и поверојатно е дека би се согласиле да соработуваат во врска со мониторингот и евалуацијата на мерките со текот на времето. Ова помага да се обезбеди државите да имаат пристап до квантитативни и квалитативни информации за тоа колку се ефикасни постоечките механизми и правната заштита.

## B. Консултации со засегнатите страни

Важно е да се бара активен придонес од клучните засегнати страни во и надвор од Владата. Конкретно, треба да се обрне внимание на:

(a) оние кои директно се ангажирани со јавноста во повеќе клучни области, како што се спроведувањето на законите, справувањето со корупцијата и реализирањето важни јавни услуги; и (б) оние кои работат во подрачја кои се особено ранливи на корупција или се на некој начин поврзана со неа, без разлика дали е тоа во образование, здравствени услуги, гранична контрола, царина или јавни набавки. Некои од овие засегнати страни веќе имаат имплементирано механизми за пријавување, како што се отворени линии или интернет-системи и можат да известат на кој начин се користат овие можности, колку често, од кого и за која цел.

Синдикатите, правните и деловните групи, граѓанските организации и групите во заедницата најчесто имаат искуство во користењето на постојните механизми за пријавување, или во давањето поддршка на оние кои го прават тоа. Тие можат да им

26 Парламентарно собрание на Советот на Европа (14 септември 2009 година). Извештај за заштита на лицата кои пријавуваат, документ 12006, Комитет за човекови права и правни прашања, став 1. Достапно на <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=12302&lang=en>

помогнат на владите во идентификувањето на тоа кои аспекти функционираат добро, кои не и зошто е тоа така, односно кои се актуелните бариери за пријавувањето. Тие исто така можат да ги информираат владите за тоа кои мерки е веројатно дека би имале најголемо влијание. Тука може да станува збор за едноставни, практични мерки, како што се пристап до бесплатна телефонска линија (наместо интернет-портал) или постоење локални фокални точки од кои лицата ќе можат директно да добијат информации и совети.

Во Босна и Херцеговина постои законот за лицата кои пријавуваат/ „укажувачите“ кој се однесува на вработените во државните институции и кој беше донесен во декември 2013 година по две години јавна и политичка кампања. Активноста опфати повеќе граѓански организации, пратеници од повеќе политички партии и официјални владини лица. Ваквата повеќестрана иницијатива беше нешто уникатно за Босна и Херцеговина<sup>27</sup>, а Законот беше едногласно донесен во Парламентот. Слични активности се во тек во многу други држави, како што се Чешка, Финска, Германија, Грција, Италија и Украина.

Државите потписнички исто така треба да имаат предвид дека практичните мерки кои можат брзо да се имплементираат можеби ќе треба да бидат содржани во закон за да може да бидат одржливи. Како и да е, широките консултации ќе помогнат во планирањето, во прилагодувањето на националниот контекст и во приоритизирањето на реформите (на пример, преку ставањето акцент на најзагрозените лица или на областите кои се изложени на најголем ризик од корупција).

Ова може да значи, на пример, дека актуелните активности треба да бидат фокусирани на создавање и подобрување на механизмите за пријавување наменети за јавните лица и обука на лицата кои се задолжени да постапуваат по пријавите за корупција. Или, пак, можеби ќе се согледа дека е неопходно значително унапредување на капацитетите на еден или повеќе органи со цел подобра заштита на лицата кои пријавуваат кои веќе стапиле во контакт со нив. Некои експерти го поставуваат прашањето дали е подобро постоење поцентрализиран систем во оние средини кај кои не постои култура на пријавување. Ова би можело да биде област за идни истражувања. Без разлика на пристапот кој ќе биде преземен, доколку државите сакаат ефикасно да се справуваат со корупцијата, неопходно е да обезбедат пријавувањето да биде безбедно, сигурно и на начин кој ја препознава и зајакнува отчетноста на системите. На следната листа се издвоени засегнатите страни кои треба да бидат или кои биле претходно ангажирани во правењето национални институционални и правни процени:

- Надлежни министерства, вклучувајќи ги тука оние за правда и труд;
- Министерствата кои работат со чувствителни области или оние кои се засегнати од корупција (на пример: царината, образованието, здравствената заштита и јавните набавки);
- Други органи задолжени за инспекција и спроведување на законите (на пример: здравје и безбедност и трговски стандарди);
- Комесари задолжени за заштита на информации, приватност и лични податоци;
- Комесари и омбудсмани задолжени за човековите права;
- Органи за етика и интегритет, вклучувајќи ги комесарите за граѓански услуги на централно и на локално ниво;
- Синдикати и други здруженија и асоцијации;
- Групи за човекови права, права на заедницата и на потрошувачите;
- Правни организации и организации кои се занимаваат со застапување, вклучувајќи ги тука и оние кои даваат совети и ги заштитуваат лицата кои пријавуваат и кои се борат против корупцијата;
- Професионални тела на правници, ревизори, инженери, лекари итн. (вклучувајќи и комитети за дисциплина или етика);
- Судски и правосудни тела;
- Органи задолжени за примена на законот, како што се полицијата, обвинителството и специјалните обвинители;
- Државни и локални ревизорски органи;

27 USAID, Protecting Whistleblowers in Bosnia and Herzegovina. Достапно на <http://www.usaid.gov/results-data/success-stories/protecting-whistleblowers-bosnia-and-herzegovina>

- Регулатори на сектори, како на пример тела задолжени за образование, социјална заштита, здравство и безбедност, за финансии, за овозможување на конкуренцијата и тела задолжени за слободна трговија;
- Професионални органи, како што се медицински, правни и ревизорски;
- Бизнес-организации и асоцијации од приватниот сектор.

#### Пример од Србија: консултации за нов закон

Во 2012 година Комесарот за информации и Канцеларијата на омбудсманот формираа работна група во која беше вклучена Агенцијата за борба против корупцијата со цел изготвување неофицијален законски текст за заштита на лицата кои пријавуваат во Србија. Во мај 2013 година беше одржана дводневна конференција со присуство на национални и меѓународни експерти, академици, правници, технолози, лица задолжени за кампањи и адвокати со цел заедничко разгледување на добрите практики. Настанот беше покриен медиумски и со директен пренос, а придонесот на учесниците беше објавен на интернет во декември – тоа е прва книга од тој тип објавена на српски јазик.

Министерството за правда започна формален процес на изготвување закон за лицата кои пријавуваат на работно место во 2013 година и согласно мултидисциплинарниот пристап, формира работна група со повеќе од 20 клучни претставници од надлежните министерства - судии од сите нивоа, вклучувајќи го тука и заменик-претседателот на Врховниот суд, претставници на поголемите синдикати и здруженија на работодавачите, вклучувајќи ги и стопанските комори и претставници од граѓанското општество. Вклучени беа и две лица кои пријавуваат („whistleblowers“) од Србија – судија и полициски инспектор. Поканети да учествуваат беа и четворица меѓународни експерти против корупција и заштита на лицата кои пријавуваат, и тоа на состаноците на работната група. Кога беше изготвен, нацрт-законскиот текст, беше објавен како таков со цел прибирање забелешки од заинтересираните страни, по што беше разгледан од работната група.

Законот беше усвоен од Парламентот на Србија во месец ноември 2014 година. периодот на имплементација од шест месеци ѝ овозможи на Владата да ги обучи судиите за новиот закон и ѝ даде време да изготви кодекс на пракса кој работодавачите имаа обврска да го имплементираат од стапувањето во сила на новиот закон во месец јуни 2015 година.

Извор: Види на интернет-страницата на Комесарот за информации на Србија, достапно на [http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/Publikacije/Uzbunjivaci/zastita%20uzbunjivaca\\_kraj.pdf](http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/Publikacije/Uzbunjivaci/zastita%20uzbunjivaca_kraj.pdf).

## V. Клучни области за истражување

Трите области кои ќе треба да бидат земени предвид се следниве:

- Законска рамка и институционална поставеност;
- Потребни и недостатоци;
- Свест и доверба.

### 1. Законска рамка и институционална поставеност

Сè повеќе држави потписнички имаат одредени законски одредби за заштита на лицата кои пријавуваат, па дури и посебно закони за таа цел. Вообичаено е заштитата да е ограничена само на сведоци во контекст на кривична постапка, или во општите правила од задачите во јавниот сектор, условите за вработување или трудовиот законик.

Државите треба да се стремат кон сеопфатна проценка и преглед на нивните законски рамки. Тука е многу важно процената да утврди дали постои преклопување помеѓу законите и политиките, дали тие се контрадикторни едни со други, односно дали меѓусебно се поткопуваат и со тоа претставуваат ризик во заштитата на лицата кои пријавуваат и особено на лицата кои пријавуваат на нивното работно место. Конкретно, законите за клеветата и обвинувања, рестриктивните правила за доверливост, правилата за заштита на податоците, банкарските тајни или другите закони за доверливост/ тајност, би можеле да претставуваат проблем. Државите

потписнички треба да размислуваат за тоа како да ги усогласат сите овие различни законски одредби. Неземањето предвид на начинот на кој разните обврски и задачи се применуваат на лицата кои пријавуваат ги изложува на ризик од неефикасност сите нови мерки. Ако лицата не се сигурни кои заштитни мерки им се достапни и во кои околности, тогаш е поверојатно дека тие ќе си молчат. Искуството покажува дека, дури и кога постојат многу добри системи за пријавување, истите не се користат ако се во конфликт со постојните правила и обврски.

Во 2012 година Владата на Ирска одлучи да ги отстрани посебните одредби за заштита на пријавувачите и да ја консолидира и зајакне заштитата во еден единствен закон (види во примерот со испитувањето на Мејхон во поглавјето I, дел C.2). Министерот задолжен за реформи посочи дека новиот нацрт-закон претставува „голем исчекор напред кон остварување на програмата на Владата за политички реформи“ и исто така укажа дека „ова е прв пат да имаме сеопфатна заштита на пријавувачите во сите сектори на економијата – на домашно и на меѓународно ниво, со што се пополни една од главните празнини која досега постоеше во законската рамка на Ирска во борбата против корупцијата<sup>28</sup>“. Некои експерти укажуваат дека сеопфатната и самостојна законска рамка му овозможува на Законот поголема видливост со што е полесно истиот да биде промовиран кај државните институции и работодавачите<sup>29</sup>. Овој пристап исто така овозможува истите правила и процедури да се однесуваат на вработените во јавниот и во приватниот сектор, наместо да имаме, како досега, расцепкани решенија во повеќе различни закони кои најчесто се однесуваа само на некои вработени лица и на објавување одредени видови на несоодветните дејствија.

Подолу е издвоена неисцрпна листа на закони и правила кои веројатно дека државите ќе треба да ги земат предвид кога размислуваат за нови правила за заштита на лицата кои пријавуваат:

- Кривично право, особено во однос на кривичните постапки за клевета и погрешно известување, санкции за непријавување одредени видови криминал, забрана за одмазда против оние кои пријавуваат криминал, попречување на правдата и закони за заштита на сведоците;
- Секторски закони, на пример законска рамка за борба против корупцијата, конкурентност, здравство и безбедност, сметководство, заштита на животната средина, корпорации и хартии од вредност;
- Конкретни мерки за борба против корупцијата, вклучувајќи ги тука и законите кои го регулираат конфликтот на интереси итн.;
- Закони за човековите права, особено во врска со заштитата на правото на слобода на изразување, како што се бара со членот 19 од Меѓународната спогодба за граѓански и политички права;
- Закони за пристап до информации или право да се биде информиран, со посебен акцент на евентуални ограничувања во објавувањето информации во однос на националната безбедност или односи со странство и евентуални правила кои ја поткопуваат способноста на јавните лица да ги исполнуваат своите обврски во давањето информации согласно законот;
- Закони за класифицирани или привилегирани информации, професионална тајност и/или доверливост, како и заштита на личните податоци;
- Закони за медиумите, особено заштита на новинари и на нивните извори и правила за авторски права;
- Закони за работни односи и вработување, особено заштита од прекршување на доверливоста или лојалноста, забрана за, или ништовност, сите договори кои предвидуваат исклучување на лицето од можноста да пријави нешто што е од јавен интерес, заштита од неправично отпуштање од работа или од каква било друга форма на одмазда поврзана со работното место, вклучувајќи и дејствија

28 Министерот објави дека Владата имплементирана единствена и сеопфатна рамка за заштита на пријавувачите на единствен начин, во сите сектори на економијата, и тоа досега го правела со имплементација на нов Закон за заштита на пријавувачите 2014. Соопштение за медиуми од 3 јули 2013 година. Достапно на <http://www.per.gov.ie/publication-of-the-protected-disclosures-bill-2013/>

29 D. Banisar, Whistleblowing: International Standards and Developments, (2009), pp. 19-21. Transparency International, Recommended Principles for Whistle-blowing Legislation, Recommendation 23: “Dedicated legislation – in order to ensure certainty, clarity and seamless application of the framework, stand-alone legislation is preferable to a piecemeal or a sectoral approach.”

- направени од колеги или соработници;
- Трудово право и работнички договори, особено колективното право за пријавување или објавување прашања поврзани со јавниот интерес;
  - Професионални обврски за пријавување - заштита за оние кои имаат конкретна обврска да пријават или објават (на пример: посебни службени лица, лица задолжени за здравство и безбедност, директори на фирми, лица задолжени за заштита на децата);
  - Кодекси на однесување - правила за однесување и интегритет, како и пријавување на нивните прекршувања;
  - Дисциплински постапки и политики, особено во однос на (административни) прекршоци или прекршување на доверливоста или клевета;
  - Други организациски политики или правила, вклучувајќи имплементација на закони за заштита на податоци, кодекси на однесување и етика, дисциплински кодекси, политики за комуникација со медиумите и правила за објавување.

Консултациите на национално ниво можат исто така да помогнат во идентификување на соодветните канали за пријавување, заедно со оние канали на кои јавноста најмногу им верува. Деталното нивно разгледување, од аспект на начинот на кој се постапува со информациите и од аспект со лицето кое ги објавило, можат многу да помогнат. Примери можат да се најдат кај државните заводи за ревизија или други независни органи за надзор, вклучувајќи го тука омбудсманот и комесарот за приватност или за информации, органите за професионален интегритет, како што се комисиите за правосудна етика или за граѓански услуги, регулаторите на сектори или надзор врз политики, како што се органите за цивилна воздушна пловидба и сл.

Во некои држави постојат добри уставни или законски основи за отвореност и транспарентност на владата и помалку законски бариери кога се работи за отворено пријавување несоодветни активности. Во ваков контекст тенденцијата е да постои помала општествена стигма и помалку проблеми поврзани со објавувањето информации за несоодветни активности или други работи од јавен интерес – без разлика дали истите се пријавени до органите или до јавноста.

Иако во некои држави можеби се потребни дополнителни реформи за зајакнување на можноста за лицата да пријавуваат конкретни проблеми, веројатно е дека мерките ќе бидат поедноставни од аспект на фокус и детали.

Културолошките, правните и верските традиции низ целиот свет исто така донекаде ја признаваат важноста од тоа лицата да искажуваат несоодветни дејствија со цел да се заштитат интересите на другите. На пример, некои аспекти од исламското право кои се однесуваат на улогата на сведоците би можеле да дозволат „пријавувачите да се сметаат како сведоци на вистината“<sup>30</sup>. Во Обединетото Кралство, Законот за заштита на објавувањето информации во врска со јавниот интерес уредува и осовременува принцип од обичајното право кој потекнува од 1743 година, дека „не постои доверливост кога станува збор за објавување на грешноста“<sup>31</sup>. Принципот препознава дека, во околности кога вработениот дознал дека неговиот работодавач е инволвиран – или планира да биде инволвиран во несоодветни дејствија, вработениот повеќе не подлежи на евентуалните договорни обврски за доверливост и има право истото да го објави. Законот за заштита на пријавувачите на Соединетите Американски Држави се заснова на принципот на јавната слобода на изразување како основа за правото да се направи заштитено објавување. Идентификувањето на овие принципи е важно во градењето одржлив национален систем, добрите практики кои веќе постојат не треба да бидат поткопани.

30 Vaughn, R. (2012). *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*. Edward Elgar Publishing: United States, стр. 261.

31 *Gartside v. Outram*, [1856]. 26 L.J.Ch.113. Интересно е што овој принцип датира од 1743 година, во случајот *Annesly v. the Earl of Anglesea*, (белешка L.R. 5 Q.B. 317 n.), во кој се вели дека „ниту една приватна обврска не е поголема од универзалната обврска која ја има секој припадник на општеството – да ги открива сите работи кои, спротивно на законите на општеството, имаат за цел да ја уништат јавната добросостојба.“

## 2 . Потреби и недостатоци

Големиот број скандали во Јапонија лесно ги убеди законодавците дека е неопходна поголема заштита на пријавувачите. Станува збор за заразување на стотици хемофиличари со вирусот на ХИВ/Сида како резултат на загадена крв која се користела при трансфузија во текот на деведесеттите години за кое јавните власти биле свесни, како и неуспехот на Мицубиши моторс да повлече од употреба одреден модел на автомобил во целиот свет, и покрај фактот што добиле 64.000 жалби од клиенти и наместо тоа, се обиде да го стави проблемот под тепих со поправки на поединечни возила, како и обидите на компанијата за стопанисување со енергија од Токио да се сокријат оштетувањата на нуклеарните центри во 2003 година<sup>32</sup>.

Разгледувањето на деталите на овие случаи може да даде суштински информации за тоа каде и на кој начин потфрлиле механизмите за отчетност, како и за ризиците и предизвиците со кои се соочуваат оние кои биле, или би можеле да бидат, во позиција да ги предупредат властите или јавноста за можните опасности.

### Пример од Ирска

*Во 2012 година испитувањето на Мејхон во Ирска посочи на истрагите кои беа вршени во врска со корупција кај политичари во однос на политички одлуки донесени во врска со дозволи за планирање и повторно зонирање на земјиште во текот на деведесеттите години. Многумина веруваа дека овој скандал, како и колапсот на ирските банки во 2008 година, може да бидат избегнати ако информациите за несоодветните дејствија беа објавени доволно рано и ако на оние кои тоа го направиле им била понудена ефикасна заштита.*

*Станува збор за испитување кое траело најдолго досега во историјата на Ирска, а се однесува на корупција и кое подразбираше прибирање значителен доказен материјал.*

*Испитувањето излезе со препораки кои конкретно беа наменети за соодветна заштита на пријавувачите, и тоа преку:*

*(а) Имплементација на Законот за заштита на сите работници во сите сектори кои пријавуваат наводни несоодветните дејствија или прекршување на регулаторните мерки од секој вид на одговорност, ослободување или казнување кои произлегуваат од таквото пријавување;*

*(б) Проширување на заштитата согласно Законот за спречување на корупцијата (и измените) од 2001 година за независни изведувачи кои пријавуваат сомневања за корупција;*

*(в) Отстранување на актуелните ограничувања во однос на износот на надомест кој би можел да им биде доделен на оние кои биле казнети како пријавувачи; и*

*(г) Измени на Кривичниот законик од 2011 за да ги опфатат оние кои пријавуваат или даваат докази за несоодветно постапување согласно Коруптивните практики кај јавните органи од 1889 година.*

*Извор: Tribunal of Inquiry into Certain Planning Matters and Payments (Mahon Tribunal) Final Report and Recommendations (2012), препораки 7 и 8, стр. 2645, Достапно на <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>*

Анализирањето на кривичните случаи за корупција или за други сериозни несоодветни постапувања, без разлика дали биле процесирани судски или не, може да биде многу корисна основа за реформа. Случаите можат да се анализираат за да се утврди дали и на кој начин лицата кои пријавуваат имале улога и во која фаза, какви гаранции (ако имало) биле понудени или биле потребни и дали тековната соработка на лицето кое пријавува била неопходна за крајниот исход. Неопходно е да се спроведат повеќе истражување за да се процени влијанието на системите кои постојат за пријавувачите. Сè поголемиот број закони, институционални модели и слично можат да претставуваат добра основа за идните истражувања.

32 , R. (2012). *The Successes and Failures of Whistle-blower Laws*. Edward Elgar Publishing: United States, стр. 243.



### 3. Доверба

Додека свеста е важен аспект, од суштинско значење е со пријавувачите да се постапува на чувствителен и соодветен начин и да се постапува професионално со информациите кои тие ги даваат. Ова ќе изгради долгорочна доверба во мерките кои ги спроведува државата.

Дали државата ќе одлучи да формира нова институција или систем за управување со пријавените случаи на корупција, ќе зависи од тоа што е идентификувано во националната процена. Секако дека во случаи кога судските, обвинителните, правните или полициските услуги во државата се слаби, неефективни или компромитирани, или во случаи кога постои висок степен на недоверба во државните институции генерално, тогаш една опција е формирање посебно тело кое е заштитено од негативни влијанија. Сепак, иако е неопходно да се формираат алтернативни начини за ефективна краткорочна заштита на пријавувачите, важно е да не се игнорира потенцијалот кој на долг рок го имаат традиционалните правни системи (т.е. ефективна соработка на полицијата со заедницата, независно обвинителство и непристрасно судство) за да се биде поефективен.

Какви и да се мерките кои ќе бидат донесени, искуството покажува дека довербата се стекнува преку ефикасна и проактивна пракса и преку вградување на јавната отчетност во системот. Перу има преземено повеќе чекори за проактивна борба против организираниот криминал и корупцијата, а последните чекори за заштита на лицата кои пријавуваат се интересна студија на случај.

#### Пример од Перу: Sistema Nacional de Atención de Denuncias

*Перу донесе нов устав во 1993 година по долгиот период на граѓански нереди и насилства во текот на осумдесеттите и почетокот на деведесеттите години, во кои загинаа околу 70.000 луѓе.*

*При крајот на деведесеттите години се случи скандал во врска со корупциска мрежа во царинската управа, во која беа вклучени лица на високи позиции. Во 2001 година Перу се фокусира на повеќе мерки кои значае изградба на демократијата и борба против корупцијата, вклучувајќи го тука новиот Закон за транспарентност и пристап до информации и зајакнување на кривичниот правосуден систем. Конкретно, реформите ставија акцент на заштита на сведоците со цел охрабрување на лицата вклучени во корупција и организиран криминал да соработуваат со властите. И покрај успехот на овие активности за намалување на сериозниот криминал, студиите реализирани во почетокот на 2000-тата година покажаа дека 7 од вкупно 10 жители на Перу имаа висока или средна толеранција за коруптивните акти и дека 86% сметаа дека пријавувањето на корупцијата нема ефект. Истражувањата исто така покажаа дека јавноста нема доверба во судството, во Парламентот и во полицијата.*

*Во 2010 година Перу го донесе Законот за заштита на пријавувачите. Законот предвидува заштита од отпуштање или одмазда за лицата вработени во јавниот сектор, доверливост за оние кои пријавуваат коруптивни дела и надомест кој во моментот се заснова на процентот на евентуалните казни изречени врз оние кои ќе бидат осудени како резултат од пријавувањето.*

*Државниот завод за ревизија (Contraloría General de la República) на Перу е задолжен за постапување со сите пријави направени согласно Законот. Заводот има 23 регионални канцеларии и 800 интерни контролни канцеларии кои се наоѓаат во поважните државни институции низ целата држава. Ова значи дека на располагање се вкупно 824 места кои можат да ги прифатат пријавите за евентуална корупција. Во насока на координација и консолидација на приемот и управувањето со пријавите, Заводот воведо национален систем за јавни оптужби СИНАД (Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD)) за да обезбеди безбеден и сигурен канал за пријавување, како и централизиран систем за давање одговор.*

*Неопходни беа три години за воспоставување на овој систем, за процедурите и за технологијата. Клучен елемент е обезбедување на доверливоста за лицата со користење кодиран систем, со цел аналитичарите да не можат да го утврдат идентитетот на изворот.*

*Ова се чекорите во процесот на СИНАД (SINAD):*

- 1. Прием на пријава или жалба (технологијата овозможува да се запази доверливоста на лицата кои пријавуваат, но исто така и да се стапи во двонасочна комуникација);*
- 2. Процена на она што било пријавено (дали ги исполнува критериумите за прифатливост);*
- 3. Организација на случајот (собирање на информациите на едно место);*
- 4. Подготовки за верификација (определување посети на лице место, документи и докази);*
- 5. Верификација и известување (теренска работа и заклучоци);*

*6 . Повратен одговор до лицата кои пријавиле.*

*Еден од главните предизвици во спроведувањето на правната заштита во Законот е координацијата која е неопходна помеѓу разни органи (на пример: органите задолжени за работниот однос кои се задолжени да ги истражуваат евентуалните закани и даночните власти задолжени за наплата на казните) и вкрстувањата помеѓу ваквиот административен систем за пријавување на корупција и кривичното право.*

*Извор: Презентација на Фернандо Ортега Кадиљо од Gerente del Departamento de Prevención de la Corrupción, реализирана на состанокот на меѓународната експертска група од 22 до 23 мај 2014 година во Виена.*



# III



## Олеснување на пријавувањето и заштита на лицата кои пријавуваат

Начинот на кој најдобро би се заштитило пријавувањето ќе зависи од тоа која е целната група, каква е природата на информацијата која тие веројатно би ја пријавиле и кои се ризиците со кои лицата се соочуваат ако го направат тоа. Во различни околности ќе треба да бидат разгледани различни видови заштита (процедурални, физички, проактивни или ретроактивни).

Националната процена, согласно наведеното во поглавјето I, треба да им помогне на државите потписнички да определат што веќе постои и да ги идентификуваат евентуалните слабости или недостатоци во нивните национални системи. Законот треба да им овозможи на властите да користат превентивни заштитни мерки, како што е на прво место овозможувањето доверливост со цел да се спречи одмазда. Понатаму, треба да бидат овозможени спроведливи правни лекови за оние кои се жртви или кои се предмет на евентуална одмазда, на пример во случаи ако превентивните мерки се покажале неуспешни.

Властите треба да ѝ ги објаснат на јавноста вредноста и важноста од нивната ангажираност со системот и со помош и заштита во тие рамки. Државата треба да биде во можност да образложи зошто зголемениот ангажман на јавноста во борбата против корупцијата ќе обезбеди ризиците со кои се соочува секое лице кое пријавува корупција да бидат значително намалени. Оваа цел мора да биде во насока на што е можно поголемо ослободување на лицата кои пријавуваат од ризикот на пријавувањето

Во ова поглавје се посочени повеќе мерки кои биле имплементирани во повеќе држави со кои се олеснува известувањето и се заштитуваат лицата кои пријавуваат. Тоа е поделено во неколку општи области кои подетално се објаснети во понатамошниот текст. Овие области се следниве:

- А. Опсег и обем на информации;
- Б. Канали за пријавување;
- В. Заштита од неоправдано постапување;
- Г. Олеснување на пријавувањето;
- Д. Постапување со пријавените информации;
- Ѓ. Совети.

Повеќето од реформите и механизмите за пријавување кои досега се спроведени во разни држави сè уште се нови и нивното целосно влијание сè уште не е проценето. Иако ова поглавје идентификува некои од актуелните трендови, тоа не ги разгледува сеопфатно сите елементи кои треба да се земат предвид за заштита на лицата кои пријавуваат.

Сепак, целта е државите потписнички да добијат претстава и добра основа од која ќе

определат што е изводливо, а што е неопходно.

На државите исто така им се препорачува да направат свои истражувања како основа за донесувањето на политиките и за подобрувањата. Листата на ресурси која е дадена на крајот од овој водич би можела да ви помогне и би била интересна за секој оној кој се занимава со прашањата на пријавување на корупцијата од поопшт аспект.

## A. Пријавување на несоодветните активности: опсег и обем на информации

Меѓународните трендови се движат во насока на проширување на опсегот на информации за кои лицата ќе уживаат заштита – сега се однесува на сите несоодветни активности или потенцијални штети за јавниот интерес. Иако можеби се користи различна терминологија, основен елемент е постоењето општа дефиниција со цел да бидат опфатени што е можно повеќе несоодветни практики и активности.

Иако поимот „јавен интерес“ почесто се користи во некои држави, а помалку во други, во основа тој означува благосостојба или „добростојба“ на јавноста.<sup>33</sup> Некои креатори на политики го користат и поимот „општо добро“. Соодветниот Закон во Обединетото Кралство, на пример, се нарекува „Закон за објавување информации од јавен интерес“, а не „Закон за заштита на лицата кои пријавуваат“. Заштитата на јавниот интерес е исто така корисен начин за пренесување на пораката од негативното влијание кое корупцијата го има врз општеството и исто така се однесува на активности на правни лица и на активности на државата. Во организациската средина, на пример, релевантни информации за целите на идентификување и спречување на корупцијата можат да бидат сите оние работи со кои се поткопува мисијата на организацијата во однос на јавноста, засегнатите страни, инвеститорите или клиентите.

Понатаму, општото дефинирање на несоодветните активности го олеснува нивното разбирање и пријавување. Државите потписнички кои се фокусираат на информации кои се во рамките на тесната дефиниција за коруптивни дела, согласно дефинициите во кривичното право, треба да земат предвид две работи. Прво, треба да знаат дека тие информации можат да бидат тешки за идентификување од страна на неупатените лица. Многу е веројатно дека лицето само набљудува или е сведок на еден дел од проблемот, т.е. фактите кои се индикатор за корупција. Колку е потесен фокусот, толку повеќе се бара од лицето кое пријавува да ја процени сериозноста и квалитетот на информацијата пред да ја пријави и тоа исто така влијае и на веројатноста лицето да се одлучи да молчи, особено ако не е сигурно дали ќе бидат заштитено или не. Во вакви случаи од огромна важност е постоењето на независно и доверливо советување. Второ, колку е потесна (поконкретна) дефиницијата, толку помалку информации ќе добиваат надлежните органи (кои истовремено се и технички органи) и, во таа смисла, органите ќе имаат помалку можности да ги идентификуваат фактите кои би можеле да доведат до успешни истраги и покренување на обвиненија.

Сепак, може да се каже дека јавноста секогаш ќе знае што се подразбира со општите поими, како што се „јавен интерес“, па затоа има логика да се определи опсегот или видот на несоодветни дејствија на кои дефиницијата се однесува. Законот за заштита на пријавувачите во Соединетите Американски Држави, кој ги штити сите лица кои работат во федералните служби (во јавниот сектор), на пример, се однесува на информации кои се однесуваат на големи злоупотреби, големи загуби на финансиски средства, злоупотреба на службената положба или значителна и конкретна опасност за јавното здравје и безбедноста. Законот за објавување на јавниот интерес од 2013 година на Австралија го дефинира јавниот интерес, меѓу другите фактори, според тоа дали објавувањето би ги промовирало интегритетот и отчетноста на јавниот сектор, или ќе објави неуспех во справувањето со несоодветните дејствија од сериозен карактер кои се негов составен дел.

Законот за заштита на пријавувачите на Малезија од 2010 година<sup>34</sup>, на пример, не ги користи поимите „јавен интерес“ или „несоодветни дејствија“, туку се однесува на

<sup>33</sup> Во правото и политиката, концептот на „јавен интерес“ им овозможува на судиите и креаторите на политиките да ги земат предвид оние интереси кои не се содржани во конкретниот случај или во предметната материја за која станува збор. Ваквата флексибилност постои за да одговори на нови или поинакви фактори кои го засегаат јавниот интерес согласно околностите на секоја ситуација.

<sup>34</sup> <https://www.bheuu.gov.my/portal/pdf/Akta/Act%20711.pdf>

широк спектар на информации кои може да се сметаат за заштитено пријавување согласно овој закон. Тој упатува на несоодветно однесување, што значи „секое однесување кое, ако биде докажано, претставува дисциплински прекршок или кривично дело“, при што дисциплинскиот прекршок е дефиниран како „секој акт или непостапување кое претставува прекршување на дисциплината во јавниот орган или приватниот орган, онака како што е уредено со закон или со кодекс на однесување, етички кодекс или со договор за вработување, зависно од случајот. Согласно Делот 6 (2), „Пријавување на несоодветно однесување согласно ставот (1) може исто така да биде направено:

- (а) Иако лицето кое пријавува не е во можност да посочи конкретно лице на кое се однесува пријавувањето;
- (б) Иако несоодветното однесување се случило пред да биде донесен овој закон;
- (в) Во однос на информациите со кои се стекнал додека бил на функција или работел во јавен орган или во приватен орган; или
- (г) Ако екое друго несоодветно однесување на лицето, додека тоа лице било на функција или работело во јавен орган или во приватен орган“.

Во контекст на корупцијата, кривичните дела најчесто се придружувани и со други видови несоодветно однесување и постапување, така што проширувањето на опфатот ја зголемува веројатноста од нивно откривање и решавање. *Техничкиот водич на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата укажува дека:*

Членот 33 се однесува на оние лица кои поседуваат информации кои не се доволно детални за да претставуваат доказ во правна смисла на зборот. Ваквите информации е веројатно дека се на располагање во рана фаза на случајот и исто така е веројатно дека претставуваат индикација за несоодветно постапување. Кај коруптивните случаи, поради нивната комплексност, овие индикатори се покажаа како корисни за да ги предупредат надлежните органи и да им дозволат да донесат клучни одлуки за тоа дали се започне со истрага<sup>35</sup>.

Членот 33, кој се однесува на заштитата на секое лице кое пријавува, треба да се гледа како надополнување на членот 32 кој се однесува на сведоци, жртви или вештаци кои сведочат во врска со коруптивни кривични дела.

Признавајќи ги евентуалното преклопување помеѓу информациите и доказите и еволуцијата на случајот како што напредува истрагата (на пример: лицето можеби нема повеќе потреба да биде во улога на сведок во судската постапка затоа што во меѓувреме биле откриени нови или порелевантни докази, и обратно), *Правниот водич* исто така предлага државите потписнички пошироко да го толкуваат членот 32 и дека треба да се стремат кон воведување заштита за сите лица, онака како што е соодветно и согласно она што е возможно. Така што, ова би можело да се однесува на сите лица кои пријавуваат (за повеќе детали во врска со овој аспект види во поглавјето II, делови С.8 и 9).

Искуството на државите кои имаат шеми за заштита на сведоците упатува на тоа дека неопходен е поширок пристап во имплементирањето на ова барање за да се гарантира доволна заштита со која сведоците ќе бидат подготвени да соработуваат со истражните и обвинителните органи. Освен сведоците кои реално сведочеле, шемите за заштита генерално треба да овозможуваат широка заштита во следниве случаи: (а) лица кои соработуваат или помагаат во истрагата сè додека не стане јасно дека тие нема да бидат повикани да сведочат; и (б) лица кои даваат информации кои се релевантни, но кои не се бараат како сведочење или не се користат на суд поради загриженоста за безбедноста на информаторот или на други лица. Поради ова, законодавците можеби ќе сакаат одредбите да се однесуваат на секое лице кое има, или кое можеби има, информации кои се, или би можеле да бидат, од важност за истрагата или обвинителството во врска со коруптивно кривично дело, без разлика дали е тоа во вид на доказ или не<sup>36</sup>.

Имајќи ја предвид сложеноста на истрагите за корупција и потенцијалот таквите

35 *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, стр. 105.

36 *Legislative Guide to the United Nations Convention against Corruption*, ставови 442 и 443.

случаи да содржат и меѓународни елементи, државите потписнички треба исто така да размислат на кој начин Законот може да го олесни пријавувањето на информации за корупција, без притоа непотребно да се ограничи неговиот опсег од временски или географски аспект, или без да става други непотребни или арбитражни бариери во начините на објавување во смисла на содржина или исполнување на формални барања<sup>37</sup>.

#### Пример од Советот на Европа: Меѓународен водич за јавниот интерес

*Препораката за заштита на пријавувачите (донесена во месец април 2014 година) признава дека ќе постои заедничко разбирање кај повеќето држави за тоа што се смета за јавен интерес, но и тоа дека кај други држави може да има различни мислења за тоа. Принципот 2 укажува дека опсегот на информации кои се квалификуваат за заштита треба да содржи кршења на закони и човекови права, како и ризици за јавното здравје и безбедноста, вклучувајќи ја и животната средина. Објаснувачкиот меморандум понатаму дава и еден неисцрпен список на работи кои обично се смета дека припаѓаат во категориите на информации за кои лицата треба да бидат заштитени ако пријавуваат или објавуваат информации:*

- Корупција и криминални активности;
- Кршења на законот и административните регулативи;
- Злоупотреба на овластувањата или јавната позиција;
- Ризици за јавното здравје, стандардите за храна и безбедноста;
- Ризик за животната средина;
- Несоодветно управување со јавните тела од голем обем (вклучувајќи ги тука и фондациите);
- Големи загуби на јавни финансиски средства (вклучувајќи ги тука и средствата на фондациите);
- Обиди за криење на сите горенаведени работи.

*Извор: Објаснувачки меморандум на Препораката на Советот на Европа за заштита на пријавувачите (2014), став 43. Достапно на <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2170183&Site=CM>*

## 1 . Добра волја и разумни основи за пријавување

Членот 33 од Конвенцијата на УНКАК укажува дека заштитата против секој вид на неправеден третман треба да биде земена предвид за секое лице кое со добра волја и врз разумни основи пријавува до надлежниот орган. Така што, ако лицето има разумни основи да смета дека информацијата упатува на несоодветно постапување и ако таквото мислење е разумно за некого во негова, т.е. нејзина позиција врз основа на информациите кои ги има тој или таа, тоа лице треба да биде заштитено.

Согласно овие услови, дури и ако некој пријави погрешна информација и притоа не е пронајдена корупција или несоодветно постапување, тоа лице сепак ќе биде заштитено врз основа на тоа што пријавило. Сепак, ако некој пријави информации за кои знаат дека не се точни, тогаш треба да постојат јасни заштитни механизми, т.е. лицето нема да може да побара законска заштита и би можело да биде санкционирано ако биде предизвикана штета.

Усвоени се повеќе различни пристапи во однос на аспектот на добра волја и како истата се толкува. Во повеќе држави актуелно е прашањето од ризикот на преголемо потенцирање на елементот на добра волја или негово мешање со „мотивот“. Во случаи кога лицата сметаат дека главниот фокус би бил на нивниот мотив за пријавување наместо на соодветната процена на издржаноста на информацијата која тие би ја дале со добра волја, во тој случај може да се одлучат воопшто да не пријават. Поради овој ризик, Советот на Европа не го вклучи елементот на добра волја во своите препораки<sup>38</sup>.

37 На пример, Законот за објавување на јавниот интерес на Обединетото Кралство е напишан на таков начин кој обезбедува дека информацијата која би имала право на заштита не е ограничена со време – таа може да се однесува на минати, актуелни или идни прекршувања или ризици од штета – или географија, затоа што Законот вели дека „не е важно дали се случило актуелно несоодветно дејствие, дали се случува или ќе случи во Обединетото Кралство или на други места ...“ (Дел 43В).

38 Советот на Европа посочува дека поимот „добра волја“ не е вклучен во Препораките за заштита на лицата кои пријавуваат“ со цел да се исклучи мотивот на овие лица да пријавуваат или објавуваат со своја добра волја и тоа да се смета за релевантно на прашањето дали или не лицето кое пријавува треба да биде заштитено“ (објаснувачки Меморандум, став 85). Види Препораката, принцип 22: „Заштитата не треба да се заснова исклучиво на основа на тоа

Некои држави потписнички исто така ја појаснија оваа поента во своите закони. На пример, според норвешкото право, непостоењето волја не ја исклучува законската обврска за пријавување. Ова признава дека јавниот интерес е задоволен ако работникот пријави разумно сомневање, дури и ако неговата лична мотивација е злонамерна. Со други зборови, информацијата би можела да биде неопходна и корисна за откривање на корупцијата, при што мотивацијата на лицето да ја пријави истата не го менува овој факт (поточно, ако лицето А пријави, на разумни основи, информации за лицето Б, не е важно дали тие се во добар меѓусебен однос или не). Ваквиот пристап до задржува барањето за разумни основи и поради тоа може да ја исклучи заштитата на лицето кое пријавува, кое намерно пријавува неточни информации или кое разумно би знаело дека информацијата била погрешна.

Во 2013 година Обединетото Кралство го отстрани поимот „добра волја“ од својот закон при определувањето дали пријавувањето може да биде предмет на заштита, но го задржа критериумот во однос на донесувањето одлука за соодветен надомест или компензација. Во случаи кога постои „лоша волја“, надоместокот за лицето кое било жртва на таквото пријавување може да биде намалена до најмногу 25% ако тоа се смета за правично и соодветно имајќи ги предвид сите околности<sup>39</sup>.

Водењето сметка добрата волја да не биде измешана со мотивот исто така може да помогне во спречувањето на ситуација во која лицата самите на себе преземаат да бидат детективи аматери, а не лица кои само ги пријавуваат фактите онака како што ги разбираат. Инаку, лицето кое пријавува би можело да се плаши дека предвременото пријавување може да се смета како лоша волја.

Ризикот исто така може да се минимизира преку обезбедување на тоа дека добрата волја значи „искреност“ или „bona fide“ (*добра волја – заб. прев.*) во однос на информацијата, со што таа се поврзува со информацијата, а не со личната мотивација на лицето кое пријавува. Повеќе закони донесени во последните години, иако го задржуваат начелото на добра волја, го потенцираат и квалитетот на информациите на пријавувачот при што не спомнуваат ништо во врска со мотивот, ниту го појаснуваат или ограничуваат прашањето на мотивација.

- Законот за заштита на лицата кои пријавуваат на Босна и Херцеговина од 2013 година ја дефинира добрата волја како „став на лицата кои пријавуваат заснован на факти и околности за кои лицето е запознаено и за кои тоа смета дека се точни“.
- Законот за објавување на јавниот интерес на Замбија од 2010 година, во членот 22 вели дека заштитеното објавување се прави со добра волја на вработениот кој „разумно верува дека информациите кои ќе бидат објавени и сите евентуални обвинувања содржани во неа, се суштински точни и кое не го прави таквото објавување за лични цели и придобивки, исклучувајќи ја притоа евентуалната награда која може да се исплати согласно законот“.

Уште еден пристап во однос на елементот на добра волја е преземен во модел законот за заштита на пријавувачите и сведоците кои пријавуваат корупција на Организацијата на американските држави ОАС (OAS). Законот содржи пресумпција на добра волја сè додека, или освен ако, не биде покажано спротивното<sup>40</sup>. Романскиот закон за заштита на јавните лица кои се жалат за прекршување на законот функционира врз основа на истата пресумпција. Кога се изготвуваат закони за заштита на лицата кои пријавуваат, државите потписнички треба да ги задржат овие различни пристапи и мислења во однос на прашањето на „добрата волја“.

## 2 . Правата на другите и обврските на трети лица

Откривањето на сомнежите за корупција или други злоупотреби ги штити интересите на општеството преку помагање да се осигура дека информациите стигнуваат до вистинските луѓе во вистинско време, а каде што е можно, доволно рано за да се дејствува превентивно пред да дојде до штета. Сепак, треба да има неколку ограничувања на тоа кои факти или кога може да бидат обелоденети. Ограничувањата

дека лицето кое пријавило или објавило згрешило, или дека перципираната закана за јавниот интерес не се остварила, под услов лицето да имало разумно основи да верува во нејзината точност“.

39 Обединето Кралство (2013 година). Закон за регулаторна и економска реформа (ERRA), кој ги менува одредбите од Законот за објавување на јавниот интерес (1998 година) и Законот за права при вработување (1996 година).

40 Организации на Американски држави (OAS) (2013). Пример закон за олеснување и поттикнување на пријавување на дела на корупција и заштита на укажувачи и сведоци, член 2 (ж)



треба да бидат јасно дефинирани и врз основа на легитимната цел која е неопходна и пропорционална на околностите. Ова е општ принцип, кој исто така е нагласен во членот 13 од УНКАК.<sup>41</sup>

Кога информациите се пријавуваат на надлежните органи, обврската за заштита на интересите на другите што можат да бидат погодени со обелоденувањето (на пример во однос на нивните лични податоци) обично автоматски се пренесува на тие органи. Меѓутоа, во ретки случаи, кога се направени обиди преку соодветни канали или тие се блокирани или и тие на некој начин се корумпирани и се прави пошироко обелоденување (преку медиумите, на пример), тогаш лицето што пријавува мора да води сметка да се осигури дека се заштитени интересите на трети лица. Тоа, на пример, би се однесувало на лични медицински податоци на поединечни пациенти, клиенти на адвокати или на личните податоци на потрошувачите.

Сериозноста на секое прекршување на правата на трети лица веројатно ќе биде еден од факторите што ќе ги земе предвид судот кога ќе определува дали јавното објавување на информацијата од јавен службеник или од вработен во приватниот сектор е оправдано и разумно (види поглавје, дел Б.3 за поширокото објавување и отчетноста на јавноста).

Тоа е една од причините зошто е важно луѓето да имаат пристап до информации и непристрасни совети. Советите во раната фаза може да помогнат да се осигура дека поединците на најдобар начин пријавуваат за да биде прашањето разрешено со најмал можен ризик за нив или за некое невино трето лице.

Исто така е важно поединците да можат да се одбранат од невините обвинувања во јавноста. На пример, Јапонија, во својот Закон за заштита на укажувачите, има одредба со која од нив се бара да направат напори да не ги оштетат оправданите интереси на други<sup>42</sup>. Тоа може да биде начин да се заштити од неодговорно обелоденување – на пример, објавување лични податоци со кои би се оштетил угледот на други и на оние што имаат право на презумпција на невиност. Објавувањето лични податоци обично не е потребно за да се турка случајот.

### Лојалност кон работодавачот

Во многу законодавства, а особено во приватниот сектор, вработените имаат обврска за лојалност и доверливост во однос на технички или оперативни информации што значи дека често пријавувањето надвор од самата организација претставува дисциплински престап. Угледот на бизнисот исто така е многу важен и поради тоа работниците се подложени на цврсти договорни обврски за тоа прашање.

Поради тоа, особено е важно при пријавувањето на надлежниот или соодветениот орган или пошироко кога е потребно, со закон да бидат отстранети сите сомнежи дека пријавувањето на злоупотребите или штетата на јавниот интерес се поважни од сите обврски кон работодавачот.

## 3 . Национална безбедност

Во принцип сите владини информации треба да се достапни и отворени за судот на јавноста бидејќи со тоа се овозможува демократско учество и развој на солидни јавни политики дури и во чувствителни области како што е националната безбедност. Иако има валидни основи за заштита на одредени информации поврзани со *јавниот поредок* или националната безбедност кои се пропишани и со меѓународните стандарди, вклучувајќи го членот 13(1)(e) од УНКАК, мора да се води сметка за да се осигури дека овој исклучок во пристапот до информации не е премногу широк за да се спречи ефективниот увид на јавноста и дебатата за одлуките и активностите на властите и најважно во овој контекст, да се отежни откривањето коруптивни активности во јавните услуги<sup>43</sup>.

41 Види “Пријавување корупција- ресурсна алатка за влади и новинари”, стр. 33 et seq.

42 Јапонија (2004). Законот за заштита на укажувачи, член 8.

43 Види *Пријавување Корупција- Ресурсна алатка за влади и новинари, страна 21, достапно на [http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/13-87497\\_Ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/13-87497_Ebook.pdf)*

Поранешниот член на антикорупциската комисија на Кенија, Џон Гитонго, изјави дека „најсериозната корупција што се случува во многу африкански земји се случува под плаштот на таканаречената национална безбедност [ . . . ] Со постепено елиминирање на корупцијата од постапките за јавни набавки – на пример за патишта и големи инфраструктурни проекти, последната мала дупка во која се крие корупцијата е во областа на таканаречената ‘национална безбедност’ што значи дека секој укажувач што ќе посочи на злоупотреби во таа област, лесно може да се обвини за предавство“.

Извор: Interview of the Month – Kenya’s anti-corruption tsar, Transparency Watch, April 2006, цитирано кај Banisar, D. (2011) Whistleblowing: International Standards And Developments in Irma E. Sandoval (ed.) “Corruption and Transparency: Debating The Frontiers Between State, Market And Society”, World Bank-Institute For Social Research, UNAM: Washington, D. C. Available from [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1753180](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180).

Меморандумот за објаснување на Препораката на Советот на Европа (2014) признава дека може да постојат легитимни причини зошто државите потписнички може да сакаат да применуваат ограничувања во поглед на информациите за националната безбедност, но јасно наведува дека тие ограничувања треба да се базираат на самите информации, а не на категориите вклучени лица (како што се на пример полицајците или воениот персонал)<sup>44</sup>.

Се развива меѓународна практика за дефинирање на обемот и на ограничувањата на државните органи да не даваат информации врз основа на националната безбедност, како и кога е соодветно да се санкционираат оние што неовластено објавуваат класифицирани информации. Некои од клучните принципи се осигурување дека основите за класификација се применуваат јасно и рестриктивно (на пример на конкретни информации со кои се штитат легитимните национални интереси, а не на пример сите информации поврзани со одреден сектор или агенција) и дека само оние власти чии конкретни одговорности вклучуваат заштита на националната безбедност можат да не даваат информации врз тој основ<sup>45</sup>. Исто така сите закони што го регулираат објавувањето информации што се сметаат витални за националната безбедност би требало да бидат јавно достапни<sup>46</sup>. Во Соединетите Американски Држави, на пример, за информациите што не се обележани како класифицирани не може да се ограничи објавувањето<sup>47</sup>.

Дополнително, објавувањето информации од страна на јавните службеници — без разлика дали информацијата е или не државна тајна, а се поврзани со незаконски дела или е проблематика од јавен интерес, треба да се сметаат како „заштитени“ и треба да постојат ефективни канали за лицата кои поседуваат такви информации за интерно пријавување и пријавување до надлежните органи кои ќе бидат независни од одделот за национална безбедност, ќе постапуваат непристрасно и ќе имаат соодветни надлежности и овластување за испитување на обвинувањата и заштита на сведоците<sup>48</sup>. Исто така, поединците треба да го задржат правото за заштита при вршење неовластено пријавување врз основа на јавен интерес.

44 Меморандумот за објаснување на Препораката на Советот на Европа (2014) Препорака за заштита на укажувачи (2014), став 46-47. Достапно на <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2170183&Site=CM>

45 Глобални принципи за национална безбедност и право на информација (Тсване принципи). Види принцип 3. Достапно на <http://www.opensocietyfoundations.org/fact-sheets/tshwane-principles-national-security-and-right-information-overview-15-points>

46 Резолуција на ПССА 1551, 2007.

47 Според законот за заштита на свиркачите на САД, информациите кои не се означени како строго доверливи не може да се ограничат од јавно обелоденување (5 USC 2302(b)(13)). Одредбата се однесува на дефиниција од законот за национална безбедност за строго доверлива информација - “информацијата или материјалот што се определени и јасно означени или претставени . . . а за кои се бара соодветен степен на заштита од неовластено пријавување од причини на национална безбедност”. (50 USC 426).

48 Тсване принципи. Погледни принцип 39.

### Пример: Глобални принципи за национална безбедност и правото на информација (Принципи Тсване)

Глобалните принципи за национална безбедност и правото на информација (Принципи Тсване) се воспоставени за обезбедување насоки за оние кои се вклучени во изготвување, ревидирање или спроведување на законите или одредбите поврзани со државните органи, за задржување информации од национална безбедност или за казнување при обелоденување на таквите информации. Истите се подготвени од страна на 22 организации и академски центри во соработка со повеќе од 500 експерти од над 70 држави во текот на 14 состаноци одржани во целиот свет, а кои се темелат на меѓународно и на национално право, на стандарди и добри практики.

Тие имаат воспоставено пропорционален пристап за олеснување на интерното укажување за оние кои работат со деликатни информации и заштита достапна за оние кои јавно обелоденуваат незаконски постапки или други информации од јавен интерес (принципи 39-46). Особено значајно е тоа што принципите Тсване вклучуваат одбрана на јавниот интерес за државните службеници, независно од тоа дали тие ги исполнуваат или не условите за заштита на укажувачите како што е наведено во принципите - доколку јавниот интерес во обелоденувањето е поголем од јавниот интерес во одржување на доверливоста на информацијата.

Принципите Тсване се одобрени од страна на Европскиот парламент како упатства за транспарентност како компонента на демократскиот надзор во областа на разузнавање или заштита од неовластени откривања на информации од национална безбедност. а Параграф 89 од главните наоди повикуваат на земјите членки да „осигурат дека нивното законодавство, особено во областа на национална безбедност, обезбедува сигурна алтернатива за премолчување/за доверливост на откривањето или пријавувањето на незаконските постапки, вклучувајќи корупција, кривични дела, прекршување на правните обврски, погрешни судски пресуди и злоупотреба на должноста, која исто така е во согласност со одредбите на различни меѓународни (Обединети нации и Советот на Европа) инструменти против корупција, принципи утврдени во Резолуцијата на ПССЕ 1729 (2010), принципите Тсване итн.“

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0230&language=EN&ring=A7-2014-0139>

Извор: Принципитите Тсване се преведени на многу јазици. Можат да се снимат во електронски формат на: арапски, француски, германски, јапонски мандарински, португалски, српски или шпански јазик. Достапни на <http://www.right2info.org/exceptions-to-access/national-security/global-principles>.

Данското кривично право обезбедува заштита на јавниот интерес од објавување државни тајни каде што лицето дејствува со „леgitимно практикување на очигледен јавен интерес“<sup>49</sup>, а каде се бара интересот да го надмине интересот на чување јавна информација<sup>50</sup>. Според канадскиот закон за безбедност и информации, претставува прекршок доколку владиниот претставник неправилно пренесува оперативни информации, но на располагање е одбраната на јавниот интерес каде што јавен службеник обелоденува информации од јавен интерес.<sup>51</sup>

49 Кривичен закон (Данска), пасус 152(e) (2010).

50 Amanda Jacobsen, *National Security and the Right to Information in Europe*, 2013 (анкета на Универзитетот од Копенхаген, во соработка со иницијативата за правда на отвореното општество) pp. 48-49. Достапно на [http://www.right2info.org/resources/publications/national-security-page/national-security-expert-papers/jacobsen\\_nat-sec-and-rti-in-europe](http://www.right2info.org/resources/publications/national-security-page/national-security-expert-papers/jacobsen_nat-sec-and-rti-in-europe)

51 Канадскиот закон за заштита на информации обезбедува одбрана на јавниот интерес за оние кои во спротивно ќе бидат обврзани со закон за тајност. Истото го предвидува следново: ниту едно лице не е виновно за кривично дело согласно член 13 или 14—а претставува кривично дело за секој кој е “трајно обврзан на тајност” а намерно или без овластување изнесува или потврдува “специјално оперативни информации”—ако можат да докажат дека тие “постапиле во јавен интерес”. Ова значи дека тие мора да докажат дека постапиле со цел да обелоденат прекршок и дека “јавниот интерес во обелоденувањето го надминува јавниот интерес за необјавување”.

## В. Канали за пријавување

Во потврдување на разликите помеѓу националните системи, УНКАК ги користи термините „соодветни“, „надлежни“ или „релевантни“ органи (види членови 8, 13 и 33 УНКАК), оставајќи доволно флексибилност на државите потписнички да ги одредат деталите за воспоставување и назначување на каналите за пријавување.

Откако државите потписнички ќе го извршат одредувањето, многу ќе зависи од опсегот и ефикасноста на надлежните органи кои се веќе во сила, како и од одредени проблематики, на пример кои се поврзани со правата за труд и вработување, или уставни гаранции за слобода на изразување и заштита на медиумите.

Државите потписнички исто така треба да ги имаат предвид разните можни сценарија на случаи кои би можеле да произлезат при замислување или реформирање на нивната легислатива за заштита на лицата што пријавуваат. Ако некое лице интерно пријави на негов/нејзин работодавач, а потоа станува жртва на одмазда, дали истиот/истата е заштитен/а? Како се разликува оваа ситуација кога лицето пријавува на надлежен орган – регулаторно тело, агенција за антикорупција или обвинително тело? И под кои исклучителни околности може да се смета на заштита во случај лицето да изврши екстерно пријавување, пр. до медиумите или преку интернет? На овие прашање се потребни одговори за вработените од приватниот и од јавниот сектор и исто така во однос на други лица.

Одењето чекор по чекор низ разни сценарија е најдобриот начин да се идентификуваат можните недостатоци и да се преземат мерки за засилување на системот. Некои држави потписнички го заштитуваат пријавувањето до надлежните органи, но не согледуваат дека вработените може да имаат потреба од заштита во случаи каде што пријавуваат интерно и страдаат од одмазднички чиновни. Други држави потписнички би можеле да имаат воспоставени закони за јавниот сектор, но да го остават приватниот сектор во сива зона.

Во повеќето држави, постојат голем број носители на јавни функции и органи кои се во позиција да добијат пријава за корупција или друг вид на кривично дело. Доста битно е тие освен „надлежни“ за примање на такви пријави, да бидат овластени да постапуваат и да сносат одговорност за нивните постапки. Националната процена треба да ги идентификува релевантни актери и да идентификува кои од нив добиваат најмногу пријави и колку ефективно тие постапуваат по таквите пријави. Една ваква активност е битна да осигура дека секоја нова реформа нема да ја нарушува постоечката добра пракса.

### Причина за режим на обелоденување со повеќе степени, односно нивоа

На пример, во Ирска и во Велика Британија одлуката беше донесена за усвојување пристап со три нивоа за заштита на работното место на укажувачите во јавниот и на приватниот сектор: првото ниво е интерно пријавување на работодавачот или кое било друго лице согласно одобрена процедура од страна на работодавачот; второто ниво е пријавување надлежно лице или министер; а третото ниво е пошироко пријавување. При приказот на двете држави за правни и надзорни системи, најсилната заштита е доделена на интерните пријавувања, што во суштина значи дека основата за заштита ќе биде полесна за докажување во прв поглед. Затоа, сè додека не се постави како услов дека пријавувањето мора прво да се изврши интерно, дизајнот на законот сè уште одразува предност за интерното пријавување, бидејќи заштитата може да се обезбеди полесно. Во двете држави, укажувачите на работно место можат да откријат информации на медиумите во одредени околности, доколку одредени услови се исполнети, вклучително и оној каде поединецот има разумно сомневање дека кон тој или таа би се извршил чин на одмазда од страна на работодавачот ако случајот е пријавен интерно или на надлежен орган.

Во 1996 г., а во контекст на добро управување, Комитетот за стандарди во јавниот живот на Обединетото Кралство<sup>52</sup>, чија работа придонела во информирање и

52 Комитетот за стандарди во јавниот живот на Обединетото Кралство е формирано во 1994 и истиот не е парламентарен, но го известува премиерот. Обврските се да “ги испита интересите во врска со стандардите за

дејствување на праксата за обелоденување низ и надвор од јавниот сектор во Велика Британија, забележа дека:

Суштината на системот за укажувачи е во тоа што вработените треба да бидат во можност да ја заобиколат директната линија на менаџментот бидејќи тоа би можело да биде област каде би произлегла нивна загриженост и истите треба да бидат во можност да одат надвор од организацијата доколку чувствуваат дека целокупниот менаџмент е вклучен во несоодветен правец<sup>53</sup>.

Парламентарното собрание на Советот на Европа тврди дека треба да има заштита од казна за јавни обелоденувања „каде што не постојат интерни канали, не функционираат соодветно или за кои разумно се очекува да не функционираат соодветно со оглед на природата на проблемот покренат од страна на укажувачот“<sup>54</sup>. Ова значи дека институциите во јавниот и во приватниот сектор треба да земат предвид воспоставување и соодветно функционирање на системот за пријавување и да разгледаат како да им се обезбеди на поединците алтернативи, вклучувајќи заштита кога не постојат, не функционираат или не може да се очекува да функционираат таквите механизми.

Режим на обелоденување со повеќе нивоа односно степени, што се применува за заштита на лицата што пријавуваат, е особено важно за оние кои пријавуваат во контекст на работа и кои можат да бидат предмет на специфични обврски на доверливост или лојалност кон нивниот работодавач. Во однос на олеснување на пријавувањето за јавноста, разгледувањето на разните нивоа се однесува на прашања за тоа кој е одговорен за кривичните дела и кој треба да прима такви пријави. Пристапот до заштита може да се промени ако пријавата е директно изнесена во пошироката јавност, а не на надлежен орган.

### Слика III. Одговорност и потенцијални канали за пријавување



Извор: Репродукција од Европскиот совет – препорака за заштита на укажувачи, меморандум за образложение, параграф 61 .

дејствување на носителите на јавни функции, вклучувајќи одредби кои се однесуваат на финансиски и комерцијални активности, и давање препораки за измени на сегашните одредби кои би можеле да бидат услов за обезбедување на највисоки стандарди на пристојност во јавниот живот.”

53 Комитетот за стандарди во јавниот живот, *Third Report* (1996), стр. 48.

54 Парламентарно собрание на Советот на Европа, резолуција 1729, усвоена 29 април 2010, членови . 6.1.2, 6.2.3. Најмалку седум европски држави (Албанија, Франција, Германија, Холандија, Романија, Србија и Обединето Кралство) обезбедуваат како одбрана или олеснителна околност на лица отпуштени или третитани несоодветно при работа, обид или употреба на интерни канали пред јавно обелоденување. Amanda Jacobsen, *National Security and the Right to Information in Europe*, 2013. Достапно на <http://www.right2info.org/resources/publications/national-security-page/> national-security-expert-papers/jacobsen\_nat-sec-and-rti-in-europe

Законска и институционална рамка за олеснување на пријавите за корупција и заштита на лицата што пријавуваат, како што е утврдено во Конвенцијата УНКАК, треба да предвидува одредби на законски опсег на ефективни и потенцијално алтернативни канали на пријавување. Овие ќе им обезбедат на поединците на работното место да можат да ги заобиколат нивните претпоставени или одат надвор од организацијата, особено ако тоа е изворното место на проблемот и притоа да се одбегне создавање на тесното грло или потенцијална критична точка во регулаторниот и во судскиот систем. Во некои законодавства, се препорачува поединците да бидат во можност да поднесат жалба против одлука на надлежниот орган да не испитува или каде што постои причина за сомневање дека истрагата се одвива под прифатливи стандарди. На некој начин ова може да се смета како алтернатива да се споредат каналите за пријавување, особено во помалите законодавства со помалку надлежни органи.

Предизвик за државите потписнички е да ги земат предвид сите разни аспекти, со цел воспоставување и координација на регулативи и процеси за обезбедување алтернативи на лицата што пријавуваат и сигурност при пријавување (дополнителни информации за темата координација помеѓу агенциите и управување со пријави во поглавје II, дел E).

#### **Пример: Гана, листа на компетентни лица за примање пријави**

*Законот за укажувачи од 2006 (закон 720) на Гана ги опфаќа сите лица што доброволно пријавуваат во или надвор од работното место. Водичот за законот, подготвен од страна на Агенцијата за антикорупција (Гана, 2010), објаснува дека секој може да поднесе пријава за прекршок на кој било од следниве лица или институции и да бидат заштитени за тоа. Со тоа се отсликува системот на одговорност на Гана:*

- Работодавач;
- Полицаец;
- Главен обвинител;
- Главен ревизор;
- Член на персоналот на една од агенциите за разузнавање;
- Пратеник;
- Канцеларија за сериозни измами;
- Комисија за човековите права и административна правда;
- Национална комисија за медиумите;
- Одбор за контрола на наркотици;
- Началник;
- Постар член на семејството на укажувачот;
- Раководител на призната верска институција;
- Член на обласното собрание;
- Државен министер;
- Канцеларијата на претседателот;
- Комисијата за приходи на Гана;
- Извршен директор на реонот;

*Извор: Коалиција за антикорупција на Гана (2010) . A Guide to Whistleblowing in Ghana . Достапно на <http://wacmn.gaccgh.org/downloads/files/A%20Guide%20to%20Whistleblowing%20in%20Ghana1.pdf> and <http://www.track.unodc.org/LegalLibrary/pages/LegalResources.aspx?country=Ghana>*

## 1 .Одредби за интерно пријавување

Дури и во законодавствата каде што законот конкретно ги штити оние кои пријавуваат незаконски дела до надлежните, надвор од нивниот работен делокруг, повеќето лица одлучуваат прво да пријават прекршок или несовесност во работа во рамките на нивното работно место на претпоставен, раководител на оддел, или одговорно лице за истражување на ваквите прашања<sup>55</sup>.

### Јавен сектор

Сè повеќе се смета за добра пракса за работодавачите во сите сектори да ги поттикнуваат луѓето кои работат за нив да ги споделуваат сите информации, односно грижи кои ги имаат и кои би можеле да имаат негативно влијание врз услугата кои тие треба да ја испорачаат, вклучувајќи и информации за корупција, односно нерегуларности или злоупотреба. Меморандумот на Советот на Европа за образложение на препораките за заштита на укажувачите, кој се однесува на оние кои работат во јавниот и во приватниот сектор, наведува:

Охрабрувањето за внатрешното известување е дадено во препораките бидејќи воспоставувањето делотворни системи за известување е дел од практиките за добро и транспарентно управување и заедно со извештаите кои се доставуваат со јавните регулаторни агенции, агенциите за спроведување на законските прописи и надзорните тела, можат да придонесат, во најголем број случаи, за брзо и делотворно разрешување на ризиците на јавниот интерес<sup>56</sup>.

Интересно, истражувањата укажуваат дека секаде каде што една компанија, односно јавна служба прави напори да обезбеди дека оние кои работат за неа можат да покренуваат прашања кои ги засегаат, вклучувајќи тука и слаби стандарди на услуга, системски ризици, како и проблеми со несоодветното однесување, таквите организации не само што имаат поголема доверба од страна на нивниот персонал и јавноста, туку исто така се согледуваат како организации кои обезбедуваат поквалитетна услуга<sup>57</sup>.

Федералниот акт за обелоденување на јавниот интерес на Австралија од 2013 година, како и најголемиот дел од државното законодавство на Австралија од 1990-тите години, содржат силна рамка според која сите јавни тела мора да имаат воспоставено и да спроведуваат постапки за интерно известување и заштита. Овие постапки треба да бидат усогласени со стандардите за најдобрите практики објавени од страна на централните агенции за надзор и најчесто се централно ревидирани и следени<sup>58</sup>. Меѓународните добри практики предвидуваат можност за навремено доставување на извештаи во доверба и до највисокото раководството, со што се одминува

55 Согласно спроведено истражување во 2013 од јавен интерес во работа на Универзитетот на Гринич врз 1,000 случаи на свиркачи од Британија, во 82 % од случаите, поединците пријавиле прво кај своите работодавачи. Погледни Public Concern at Work and University of Greenwich (2013). *Whistleblowing: The Inside Story. A study of the experiences of 1,000 whistleblowers*. PCaW: London. Достапно на <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story>. Извештај од А 2010 од ресурсен центар за етика покажа дека само 4 % од свиркачите во САД пријавиле надвор од нивниот корпоративен систем, а само 3 % до центри за пријавување; 46 % пријавиле кај супервизорите. Погледни Ethics Resource Center (2010). *Reporting: Who's Telling You What You Need to Know, Who Isn't, and What You Can Do About It*. Supplemental Research Brief: 2009 National Business Ethics Survey. Available from <http://ethics.org/files/u5/Reporting.pdf>

56 Council of Europe Recommendation CM/Rec (2014)7 of the Committee of Ministers to Member States on the Protection of Whistleblowers, page 13. Достапно на <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM>

57 Една мала анкета на медицински сестри во Националната здравствена служба на Обединетото кралство, од 2008 година, утврди дека 80 проценти од медицинските сестри кои рекле дека нивната организација добро го промовира укажувањето (укажувањето), исто така ја опишале својата организација како организација која има отворен односно многу отворен однос со јавноста. Онаму каде организациите не го промовираат укажувањето (укажувањето), само 34 проценти од сестрите одговориле на овој начин. Достапно на <http://www.pcaw.org.uk/nhs-care-papers>. Во 2010 година, извршниот одбор на корпорацијата ги објави резултатите на својата анкета над 500.000 вработени во над 85 земји, која утврди однос помеѓу културата на интегритет на работното место и пониското ниво на несоодветно однесување. Користени беа 12 показатели, а показателот кој беше во најсилна корелација со повисокото ниво долгорочен поврат на акционерите (над 10 години) беше чувството за вработените дека можат слободно да проговорат. Немањето на страв од одмазда беше утврден како клучен елемент во обезбедувањето на таквото чувство на лагодност. Достапно на <http://news.executiveboard.com/index.php?s=23330&item=50990>

58 Видете го Brown, A. J. (2013). "Towards 'ideal' whistleblowing legislation? Some lessons from recent Australian experience", *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, September/October, 2(3): 153-182. За промери на минималната и препорачаната содржина на таквите процедури, видете ги Насоките за обелоденување на јавниот интерес, на народниот правобранител на Нов јужен Велс, Австралија, објавени на интернет, подготвени во согласност со Актот за обелоденување на јавниот интерес 1994 (NSW). Достапно на <https://www.ombo.nsw.gov.au/news-and-publications/publications/guidelines/public-interest-disclosures>

нормалната хиерархија доколку има потреба<sup>59</sup>. Ова е важно, бидејќи постојат земји кои бараат од јавните службеници да доставуваат писмени извештаи за предмети до нивните претпоставени. Иако и двата услови (пишана форма и единствен канал за доставување извештаи) можеби имаат најдобри намери, сепак можат да имаат спротивен ефект. Ограничувањата на можните канали за известување може да го предизвикаат ризикот од намалување на интерното известување.

Комитетот на Обединетото Кралство за стандардите во јавниот живот, препорачува дека добри интерни аранжмани се оние кои:

- Обезбедуваат примери со кои се прави разлика помеѓу укажување и поплаки;
- Им даваат можност на вработените да пријавуваат одредени работи не само на нивните непосредно претпоставени;
- Обезбедуваат пристап до независна линија за помош каде се нудат совети кои остануваат во доверба;
- Им даваат на вработените право на доверливост кога ги пријавуваат своите грижи;
- Објаснуваат кога и како одреден проблем може безбедно да се покрене надвор од организацијата (на пример пред регулаторот);
- Осигуруваат дека дисциплинска постапка се поведува во следниве случаи: (а) виктимизација на бона фиде укажувач; и (б) кога некој прави лажни наводи (т.е. намерно пријавува работи за кои знае дека се невистинити<sup>60</sup>).

Сите обврски на јавните служби и другите организации да спроведуваат интерни аранжмани за известување, треба да бидат пропорционални на нивната големина и големината на ризикот нивните активности да го загорзат јавниот интерес (на пример: истовар на токсичен отпад), односно нивната ранливост на корупција (на пример: спроведување инфраструктурни проекти од голема вредност). Процесот на известување треба да биде јасен и едноставен, бидејќи доколку постапките за известување се претешки, односно премногу сложени, нивото на известување ќе биде помало.

Примерите од различните надлежности покажуваат дека има низа начини да се поттикне поотворена култура на покренување прашања и обезбедување јасни алтернативи онаму каде што нормалните патеки се намерно или пак поинаку блокирани. Во јавниот сектор, органите на централната и на локалните власти можат да назначат лице од повисоките нивоа или пак некој надвор од раководната хиерархија, кој има овластување да покрене истрага и може да преземе мерки да го заштити персоналот од репресии. Овие лица би можеле да бидат институционални службеници за етика, омбудсмани или да имаат слична таква улога.

Во некои надлежности, на пример, улогата на омбудсман е многу важна, а во јавниот сектор, омбудсманот со независни овластувања тој одговара директно на парламентот, најчесто се смета за дел од јавната служба, а не за лице надвор од неа. Владата на регионот Фландрија, во Белгија, го вклучува омбудсманот во својата шема за заштита на укажувачите<sup>61</sup>.

#### Пример: Кодекс на однесување, влада на Фландрија, Белгија

*Владата на Фландрија спроведе кодекс на однесување во кој се предвидени генералните принципи, правила и согласности кои вработените мора да ги почитуваат. Се наведува дека аранжманите и принципите на однесување се базираат на вредности преземени од регулативите за вработените во Фландрија и надлежностите поврзани со вредностите и се образложува дека Кодексот се повикува на постојното законодавство и другите кодекси поврзани со интегритетот кои постојат во рамките на властите во Фландрија.*

59 Постојат низа ресурси во врска со внатрешните аранжмани, вклучувајќи: ОЕЦД (2012), CleanGovBiz Toolkit on Whistleblower Protection. Available from <http://www.oecd.org/corruption/ethics/whistleblower-protection.htm#Resources>; British Standards Institute (2008), Whistleblowing Arrangements Code of Practice (2008). Достапно на <http://shop.bsigroup.com/forms/PASs/PAS-1998/>; Public Concern at Work (2013) Whistleblowing Commission, Code of Practice for effective whistleblowing arrangements. Достапно на <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission>. Дополнителни ресурси се наведени во анексот на овој водич.

60 Репродуцирано во „Whistleblowing Arrangements Code of Practice, PAS 1998:2008, British Standards Institute, page 3“. Достапно на <http://shop.bsigroup.com/forms/PASs/PAS-1998/>

61 Видете ја интернет страницата на Фламанскиот парламент: <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showPersbericht.action?id=8792>



Делот насловен „Пријавување на нерегуларности“ наведува што вработените можат и треба да направат доколку се соочат со етичка дилема, односно посериозна нерегуларност и како да ја пријават истата. Освен тоа, постојат и службеници за етика во секоја организација, на кои вработените можат да се обратат во доверба, да им поставуваат прашања, односно да побараат повеќе информации за тоа што да направат во конкретните околности. Ваквиот пристап е комбинација од превентивната вредност на поттикнувањето на вработените да проговорат што е можно порано, што пак има потенцијал да доведе до разоткривање сериозни нерегуларности, несоодветно однесување или пак кривични дела.

### Пријавување нерегуларности

Во една етичка организација секој презема одговорност. Се размислува на разните вредности и стандарди кои се однесуваат на одредена конкретна ситуација. Во случај на сомнеж, се консултирате со вашиот претпоставен и заедно барате соодветно решение. Во случај на нерегуларности, важи должноста да се проговори. Доколку согледате повреда на етиката, преземате соодветни мерки, во зависност од тежината на повредата. Доколку има потреба, се соочувате со колегите во врска со тоа и ја пријавувате повредата до овластените тела.

Сè зависи од природата на повредата. Дали се работи за колега кој прави фотокопии за приватни цели или пак за реален случај на измама? Природно, исто така е важно дали се сомневате дека постои повреда или пак можете да презентирате опипливи докази за таквата повреда.

На веб-страницата <http://www.bestuurszaken.be/integriteit> може да најдете преглед на различните контакти и организации каде може да се обратите со прашања за етика и пријавување на повреди. На интернет-страницата може исто така да најдете повеќе информации за шемата за заштита на укажувачите која може да ја побарате од службата на омбудсманот на Фландрија и која ќе ви обезбеди заштита доколку стравувате дека вашето пријавување може да има негативни последици по вас .

Извор: Види веб-страница на Владата на Фландрија во врска со координаторот за интегритет. Достапно на <http://www.governance-flanders.be/integrity-0>

## Приватен сектор

Многу од големите корпорации имаат интерни механизми за пријавување и регулаторите понекогаш бараат одредени стандарди кои може да опфатат системи за укажување, со цел компаниите да бидат јавно лицитирани. Споменатите точки за јавниот сектор, особено тие дека механизмите треба да бидат пропорционални на големината на организацијата и дека треба да постојат и алтернативи, се еднакво релевантни и за приватниот сектор. Критичниот аспект е дека вработениот треба да знае каде да ја пријави наводната злоупотреба.

Следниот чекор е како да се заштити вработениот ако внатрешно пријави, а потоа трпи одмазда. Ирска и Велика Британија, на пример, во своите закони имаат вклучено заштита за вакви случаи.

Во приватниот сектор во Холандија, синдикатите и работодавачите имаат развиено кодекс на практика според кој се води однесувањето на работодавачите и се охрабрува одговорното користење на аранжманите и политиките од страна на вработените. Овие напори се надврзуваат на постојните заеднички вредности на услугите и однесувањето на сите работни места. Јасно е дека работодавачите и раководителите во сите сектори треба да се стремат да осигурат дека постои соодветна обука за оние кои се одговорни за сите начини за укажување, за тоа како правично да се справуваат со пријавувањата и со поединците и да осигурат дека тие начини се јасно објаснети на сите вработени и работни партнери (на пример волонтери, изведувачи итн.).

**Пример: Изјава на Холандската трудова фондација за справувањето со наводни злоупотреби во компаниите**

Министерството за социјални работи и вработување во Холандија нарача студија и утврди дека и работодавачите и работниците барале кодекс за однесување што ќе им помогне да се востановат потребните аранжмани за пријавување. Од Трдовата фондација беше побарано да изработи ваков проект и резултатот беше изјавата за справување со ваков проект и резултатот на тоа беше „Изјавата за справување со наводни злоупотреби во компаниите“ (3 март 2010 година, ажурирана во август 2012 година. Следното е извадок од воведот:

Трдовата фондација со задоволство ќе го исполни ова барање. Во тој поглед, важно е да се утврдат условите што ќе им овозможат на вработените да ги обелоденат злоупотребите во нивните компании без да се стават во ризик, давајќи им на нивните работодавачи можност да ги исправат. Не само што тоа е побезбедно за вклучените вработени, туку е и во интерес на компаниите, бидејќи менаџментот треба да биде свесен за наводните злоупотреби што е можно порано за да може да преземе чекори против нив. Исто така, може да биде можно да се разреши ситуацијата пред вработениот да е присилен да пристапи кон укажување (на пример надвор од компанијата). Изјавата на фондацијата има намера да биде почетен чекор кон создавање насоки за пријавување злоупотреби на ниво на компанија или на дејност.

## 2 . Пријавување до надлежните органи

Улогата на надлежните органи, вклучувајќи ги и народните правобранители, независните регулатори и органите на прогон е критична бидејќи тие имаат надзорна одговорност која е над работните односи во и помеѓу јавниот сектор и другите организации, а често е и над националната политика. Раководителите на овие органи обично се експерти во нивната области и нивното искуство помага да се осигураат дека она што им е пријавено се решава ефективно и професионално. Исто така, капацитетот на регулативните и на надзорните органи да се осигураат дека органите врз кои вршат надзор работат соодветно зависи од информациите што ги прибираат или добиваат од многу извори, вклучувајќи и директно од самите органи.

Прв извор на информации за надлежните органи е јавноста. Пријавувањата од јавноста може да имаат форма на поплака поради лоша услуга која директно ги засега.

Поплаките можат да дојдат од незадоволни или налутени клиенти или други чинители. Меѓутоа, на агенциите тие можат да им дадат вредни информации за конкретните акти на корупција или злоупотреба. Тие можат да помогнат да се откријат и вработените или секторите што лошо работат. Утврдувањето и подобрувањето на овие лоши практики би можело да ги намали можностите за коруптивно однесување<sup>62</sup>.

Некои членови на јавноста ќе ги заобиколат услугите каде што мислат дека лежи проблемот и директно ќе пријават кај надлежен орган – можеби како резултат на тоа што органот промовира механизам за известување, како што е телефонска жешка линија. Повторно, некои извештаи нема да бидат во надлежност на органот, а со некои подобро ќе се постапи како со поплака која бара поединечно решавање. Во секој случај, ако постои двоумење за тоа кој тек на активности е соодветен, би било подобро да се праша поединецот како би сакал да му се разреши прашањето. Во Нов Зеланд, информациите можат да се пренесуваат помеѓу органи, но лицето што првично пријавило мора да биде известено<sup>63</sup>.

Информациите од внатрешни извори (од оние што работат во одреден сектор или дејност, на пример) можат да им помогнат на надлежните органи поефективно и поефикасно да ги фокусираат своите енергии и ресурси. Во Нов Зеланд, канцеларијата на народниот правобранител е надлежна да прима „заштитени обелоденувања“ и го презема водството во водењето на поединците во

обелоденувањето и во ревидирањето на истрагите спроведени од организации на јавниот сектор, вклучувајќи и преку преземање истраги кога е потребно или

62 Види ја интернет страницата на Независната комисија против корупција на Нов Јужен Велс, Австралија: <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/detecting-corrupt-conduct/complaints-and-grievances/4881>

63 Нов Зеланд (2000). Закон за заштитени обелоденувања, дел 16.

преку нивно пренесување во повисока агенција или министерство<sup>64</sup>. Во законот се наведуваат други „одговорни лица“ со одговорности во одредени области, вклучувајќи го комесарот на полицијата, контролорот и генералниот ревизор и комесарот за здравство и за инвалидност на кои може да им се врши пријавување.

Во Велика Британија еден закон за заштита на работниците во сите сектори содржи список на „пропишани лица“ или органи на кои може да им се врши пријавување наместо преку работодавач или преку канал за пријавување воспоставен од работодавачот. Во Велика Британија не постои услов прво внатрешно да се пријави, ниту пак во многу други законодавства кои имаат усвоено конкретни закони за заштита на укажувачите. Овие „пропишани“ органи ги вклучуваат и Дирекцијата за финансиско однесување, Канцеларијата за регулација на железницата, Националната кривична агенција и Комесарот за деца за Англија.<sup>65</sup>

Во најголем број случаи, сите информации што спаѓаат во одговорностите на надлежниот орган автоматски се прифаќаат, без разлика на нивниот извор. Во случај на Законот на Дод – Френк (2010) во Соединетите Американски Држави, на пример, на постојниот регулатор, Комисијата за хартии од вредност, му е додадена и нова канцеларија за укажувачи, конкретно да ја администрира неговата програма за заштита на укажувачите.

Во многу законодавства, основани се органи со конкретни надлежности за справување со корупцијата и примање пријави за корупција или информации поврзани со корупција од јавноста согласно член 13(2) од Конвенцијата УНКА. Комисијата за антикорупција и граѓански права на Република Кореа е интересна во поглед на неодамнешните иновации во комбинирањето на антикорупцијата и укажувањето во јавен интерес.

#### **Пример: Комисија за антикорупција и граѓански права на Република Кореа**

*Комисијата за антикорупција и граѓански права (КАГП) на Република Кореа е основана во 2008 година со обединување на Независната комисија против корупција и Народниот правобранител и Комисијата за управни жалби. Тоа значи дека извештаите за корупција и цел опсег прашања од јавен интерес можат да се доставуваат до КАГП. КАГП сама не ги истражува пријавите за корупција, туку ги разгледува предметите со други органи. Важно е дека КАГП го задржува надзорот над предметите и над временските ограничувања за нивно решавање.*

*Два закони ја пропишуваат заштитата на лицата што пријавуваат и укажувачите на работното место во Република Кореа: Законот за антикорупција, од 2002 г., во кој се пропишува укажувањето во приватниот сектор и Законот за заштита на укажувачите од јавен интерес од 2011 г.*

*Работниците во јавниот сектор можат да обелоденуваат информации поврзани со корупцијата или со прекршување на кодексот на однесување. Прашањата од јавен интерес, согласно Законот за заштита на укажувачите од јавен интерес, опфаќаат широк опсег информации, вклучувајќи и прашања за јавното здравје и на потрошувачите, ризици за животната средина итн. и прекршувања поврзани со 180 корејски закони.*

*Помеѓу 2002 и 2013 година, во КАГП се поднесени околу 28.000 пријави. Од нив, 1.000 се упатени до истражните органи, 9.680 се проследени до други агенции. Од 1.000 истражени предмети, 907 предмети се основани (што значи дека за нив било утврдено дека се поврзани со корупција), а прекршувања на кодексот на однесување се утврдени во 430 случаи.*

*Во истиот период, КАГП добива 181 барање за заштита – 146 поврзани со загриженост околу вработувањето, 22 со кои се бара физичка заштита и 13 со кои се бара гарантирање на доверливоста. КАГП нареди корективни активности како резултат на одмазда на работното место во 48 случаи. Таа има моќ да го прави согласно член 62 од Законот за заштита на укажувачите од јавен интерес, барајќи од министерот за јавна администрација и безбедност да ги преземе потребните чекори и да ја извести комисијата за резултатот. КАГП им обезбеди физичка заштита на сите 22 лица што го побарале тоа. Комисијата може да побара заштитни*

<sup>64</sup> Види Закон за заштитени обелоденувања на Нов Зеланд (2000). Достапен на <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2000/0007/latest/DLM53466.html>

<sup>65</sup> Има повеќе од 65 пропишани лица. Види <https://www.gov.uk/government/publications/blowing-the-whistle-list-of-prescribed-people-and-bodies--2>

мерки од генералниот комесар на Корејската агенција за национални политики, од шефот на локалната полиција или од шефот на надлежната полициска станица (член 64). Во законот е јасно и дека е забрането кој било вработен во КАГП или во која било истражна агенција до која е проследено прашањето за корупција да се објавува или кажува на идентитетот на информаторот, жалителот или укажувачот без негова согласност. Во четири случаи се преземени дисциплински мерки кога е откриен идентитетот на поединци.

Во 2006 година, КАГП ја вовеле можноста за лицата што пријавуваат да добиваат парична награда. Тие можат да добијат награда до 2 милиони УСД ако нивната пријава за корупција директно придонесува за враќање или зголемување на приходите или за намалување на расходите на јавни агенции. Исто така, КАГП може да додели или да препорача награди ако укажувањето му служи на јавниот интерес. Вкупниот износ доделен во 63 предмети од 2006 година е околу 487.000 УСД. Меѓутоа, од 2002 година износот на пари прибрани од КАГП од 220 пријави за корупција достигна околу 60 милиони УСД.

Комисијата сега ја префрла својата парадигма на заштитата од екс-пост факто систем кон превентивен систем со фокусирање на:

- Основите за систем за заштита преку препорачувања агенциите да ги утврдат свои политики и аранжмани за заштита;
- Промовирање на важноста на укажувањето преку прилагодени активности и програми за обука за бизниси, јавни организации и за пошироката јавност (и преку потпишување меморандуми за разбирање со врвни компании);
- Воведување привремен систем за помош за да се суспендираат сите активности со кои укажувачот би се ставил во понеповолна положба во текот на интервенцијата;
- Дали да се обезбедат финансиски награди на редовна основа.

За повеќе информации за КАГП и за законите со кои се регулираат нејзините функции, види: <http://www.acrc.go.kr/eng/index.do>

Иако постои тенденција законодавствата со слични правни и културни системи да усвојуваат слични механизми за пријавување и модели за заштита, државите се советуваат да не претпоставуваат дека тие секогаш можат да бидат брзо усвоени во нивните постоечки системи без да спроведат соодветни консултации и оценки на нивната национална ситуација.

Одредени клучни фактори што се утврдени како основни за ефективноста на надлежната агенција се нејзината способност да ги извршува своите функции непристрасно и без несоодветно влијание, јасни и недвосмислени овластувања да ги врши своите функции – да истражува или да гони злоупотреби или да ги заштитува лицата што пријавуваат во случаи на одмазда, да ги објавува резултатите од својата работа и потребните ресурси за исполнување на нејзината надлежност.

Законот за заштитени обелоденувања на Нов Зеланд го дополнува Законот за човековите права и пропишува дека е незаконски внатрешните лица што пријавуваат да се третираат понеповолно од другите во слични околности. Системот во Нов Зеланд ги одвојува ракувањето и истражувањето на предметот на пријавата од справувањето со жалбите за репресија поради пријавувањето.

Жалбите за виктимизација што ќе ги поднесе лицето што пријавува во прв степен се решаваат од Комисијата за човековите права (за понатамошни информации види во поглавје II, дел Д.2).

### 3 .Поширок обем на обелоденување податоци (надворешно)и јавна отчетност

Во сите јурисдикции, постои можност информациите поврзани со незаконски дела да бидат несоодветно проценети или разгледани од страна на одговорните лица. Низ целиот свет, поединци се доведуваат во ризик со тоа што ги известуваат властите и пошироката јавност за значајни прашања, вклучувајќи ги тие поврзани со корупција. Во Канада, на пример, државен службеник го извести неговиот претпоставен и синдикатот за можни сомневања за измама кои помогнаа во обелоденување злоупотреба на милиони јавни средства поврзани со спонзорски скандал што се протега до врвот на владејачката политичка партија.<sup>66</sup>

И покрај тоа што се претпочита сомнежот за одреденото незаконско дело да биде рано посочено и тој да биде близу до изворот на проблемот, тоа не е секогаш возможно, па затоа треба да се земат предвид алтернативни канали за пријавување на незаконското дело кои ќе бидат во согласност со меѓународните стандарди за човековите права. Во пракса, само во одредени околности, врз основа на јавни обелоденувања информации корупцијата соодветно се идентификува и можно е ефективно преземање активности.

Член 33 од Конвенцијата на УНКА регулира случаи кои опфаќаат пријави извршени до надлежни органи, додека државите потписнички треба да се придржуваат кон своите одговорности согласно член 13 од Конвенцијата на УНКА кој повикува на преземање соодветни мерки за промовирање, активно учество на општеството во борба против корупција, опфатени во параграф 1 (b): „на јавноста да и се обезбеди ефикасен пристап до информации“; и (d) „почитување, промовирање и заштита на слободата при барање, добивање, објавување и ширење информации поврзани со корупција“.

#### Групи граѓани и невладини организации

Поединци можат да стапат во контакт со групи граѓани или невладини организации (НВО) во врска со информации поврзани со незаконско дело, било поради тоа што тие се повеќе запознаени или поради тоа што се претпазливи при директно контактирање со надлежните органи. Граѓанските организации често работат во нивните заедници и развиваат специјализирани вештини за застапување на разни подобрувања во интерес на локалното население, било за подобрување на пристапот до образование, здравство или вода, или за заштита на граѓанските права и животната средина. Сè повеќе граѓански организации се фокусираат на борба против корупцијата на локално и на национално ниво, поаѓајќи од основата дека корупцијата го блокира остварувањето одржлив напредок.

Некои невладини организации пријавуваат информации за незаконски дела директно до надлежните органи без именување на нивните извори, други прибираат информации од повеќе различни извори, спроведуваат сопствено истражување, а потоа се вклучуваат во нивно застапување. Иако голем дел од овие активности се добро ценети и се ефективни, во некои законодавства невладините организации се немоќни да понудат нешто друго освен ограничена заштита на лицата што пријавуваат — обично преку внимателно постапување со добиените информации.

Покрај тоа, граѓанското општество следи нови технологии на иновативни начини за откривање незаконски дела и заштитување на лицата што пријавуваат. Граѓанското општество исто така формира хибридни организации кои комбинираат вештини на истражувачко новинарство со застапување, а некои ја откриваат заштитата на укажувачите како една од нивните главни цели. За истото е потребно познавање на правниот систем и стручни вештини.

Додека граѓанското општество може да одигра важна улога во олеснување на текот на информации и осигурување истите да бидат посочени на вистинското место, тоа не ја заменува работата на надлежните органи во спроведување официјална истрага, покренување судски процеси или иницирање регулаторни реформи како суштински

66 Комисија за истрага на програмата за спонзорство (Гомери Комисија), 2006, поглавје VII: ревизија и истраги. Достапни на <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/sponsorship-ef/06-02-10/www.gomery.ca/en/phase1report/default.htm>

дел од нивните должности. На пример, на органите надлежни во спроведување на законот, треба да им биде обезбеден доволен капацитет, овластување и ресурси за истражување на незаконското дело и заштита на лицата што пријавуваат, што води кон засилена доверба во правниот систем.

## Медиуми

Некои истражувања упатуваат на тоа дека обелоденувањето незаконски дела во медиумите можат да бидат поефикасни во спроведување активности кои би го посочиле делото, отколку внатрешно пријавување (т.е. пријавување на сомневање за незаконско дело на својот работодавач)<sup>67</sup>. Владите треба да го разгледаат и земат предвид случајот и да одредат што можат да направат за да добијат многу побрз и поефикасен одговор на пријавите за корупција или други сомнителни незаконски дела. Наодите од истражувањето може исто така да се сметаат како зајакнување на важноста за подобрување на ефикасноста и доверливоста на припрема и спроведување пријави доставени интерно или до надлежните органи.

Некои органи, особено оние кои работат во областа на корупцијата, ги следат медиумите за информации поврзани со можни незаконски дела или ризици и ги користат тие информации за отпочнување сопствени истраги. Слободата на печатот да известува за прашања од јавен интерес, вклучувајќи корупција, претставува витална гаранција од јавен интерес, додека државите потписнички се охрабруваат да обезбедат слобода на печатот и заштита на новинарите и нивните извори согласно меѓународните стандарди.<sup>68</sup> Што се однесува на лица што пријавуваат, јасно е дека истото претставува начин за посочување важни информации и тие треба да бидат до одреден степен заштитени.

Некои државни закони дозволуваат, во одредени околности, обелоденувањето да се пријави на медиуми или пак надворешно, при што се доделува правна заштита на укажувачите. Истите го опфаќаат Законот за заштита на обелоденување податоци (2014) - Ирска, кој е во согласност со одредени одредби од член 10, Законот за заштита на државните службеници кои пријавуваат прекршување на законот (2004) - Романија и Законот за заштита на укажувачите (2014) - Србија. Романскиот закон е значаен поради тоа што дозволува обелоденување во медиумите без ограничувања.

Иако во моментот Шведска нема посебен закон за заштита на укажувачите, и Уставот и законот за слобода на печатот го заштитуваат правото на јавните службеници директно да комуницираат со медиумите или надворешно, како механизам на јавна транспарентност и одговорност. Ова значи дека, со одредени исклучоци (пр. поврзани со аспекти од национална безбедност), на работодавач во јавниот сектор не му е дозволено да казнува вработен кој пренесува информации на медиумите и нема право да испрашува дали некој стапил во контакт со истите. Секој кој намерно не се придржува кон оваа забрана може да биде парично казнет или да му се изрече казна затвор не повеќе од една година. Системот зависи во голема мера од парламентарениот правобранител и канцеларот за правда, кои истражуваат случаи на одмазда и какви било незаконски истраги во медиумските извори. Додека обвиненијата се всушност ретки, вработените во јавниот сектор кои се впуштаат во забранети активности се „именувани и посрамени“ во објавените одлуки. Уставниот принцип важи за вработени во општинските претпријатија и одредени органи наведени во анексот на

67 Една студија покажа дека 44% од лицата кои директно пријавуваат на надлежните органи или медиумите сметаат дека нивната организација ја промениле својата пракса, како резултат на тоа; додека истата студија покажува дека само 27% од лицата што пријавиле соменение за незаконска постапка до нивните работодавачи, сметаат дека нешто се променило како резултат на тоа. Упатете се на Rothschild, J. and T. D. Miethe (1999). “Whistleblower Disclosures and Management Retaliation”, *Work and Occupations*, 26(1), 107-128. Други наведуваат дека пријавувањата на незаконски постапки директно до регулаторно тело или медиуми се поефикасни поради тоа што ја поттикнале организацијата за соодветно истражување на проблематиката и преземање на други активности. Упатете се на Dworkin, T. M. and M. S. Baucus (1998). “Internal vs. External Whistleblower: A Comparison of Whistleblowing Processes”. *Journal of Business Ethics*, 17(12), 1281-1298.

68 Правото на заштита на изворите произлегува од Универзалната декларација за човекови права и меѓународниот договор за граѓански и политички права (ICCPR). Во член 19 (2) е наведено: “Секој има право на слобода на изразување; и истото опфаќа слобода да бара, прима и дава информации и идеи од сите видови, без оглед на граници, било усно, писмено или во печатена форма, или некој друг медиум по негов избор.” Членот е квалификувано право кој дозволува ограничувања само во одредени околности кога тие се предвидени со закон и неопходни: (a) за заштита на правата и углетот на другите; (b) за заштита на информации од национална безбедност или јавен ред (*ordre public*), или јавно здравје или морал.

шведскиот Акт за деловни тајни.<sup>69</sup> Во согласност со оваа уставна заштита, вработените во јавниот сектор можат да бидат парично казнети или да им се изрече казна затвор доколку извршат дело на одмазда против вработениот-укажувач. Криминализација на одмаздата е релативно нова и иако имало случаи, ниту еден од нив не заршил со пресуда.<sup>70</sup> Дополнително, додека неколку јавни органи во Шведска имаат системи за укажувачи, тие ниту во еден случај не можат да го заобиколат уставното право и да предадат информации на медиумите.

Судската пракса за човековите права за слобода на мислење и изразување обезбедува дополнителни корисни насоки за државите потписнички кога станува збор за заштита на укажувачите.

### (a) Закон за човековите права

Член 13 од УНКАК прикажува и поддржува инструменти на меѓународни човекови права, особено во однос на слобода на изразување и пристап до информации.<sup>71</sup> Овие инструменти ги опфаќаат Универзалната декларација за човековите права (UDHR), Спогодбата за граѓански и политички права (ICCPR), Водечките принципи на ОН за бизнис и човековите права, Декларацијата на меѓународната организација за труд за основните принципи и права на работа, Декларацијата на ОН за поборници за човековите права и други регионални инструменти, како Африканската повелба, за човековите и народните права, Американската конвенција за човековите права и Конвенцијата за основни права на Европската Унија.

Во последните години, Европскиот суд за човековите права има донесено голем број одлуки<sup>72</sup> поврзани со лица чие право за слободно изразување е дозволено со член 10 од Повелбата на Европската Унија за основните права, им било попречено.<sup>73</sup> Треба да се напомене дека вакви случаи се појавуваат особено кога станува збор за јавно објавени информации каде што таквите обелоденувања се заштитени само во исклучителни околности. Во контекст на лицата што пријавуваат, ова се случува најчесто кога поединец кој е во работен однос, јавно обелоденува информација (обично преку новинар, но не секогаш) за кои тие веруваат дека не би се открила на друг начин. Лицето потоа се санкционира — разрешува или кривично гони врз основа на прекршување на сопствените обврски или други битни интереси или правила. Истите вклучуваат, меѓу другото, права на трети лица за приватност и углед и интереси на вработените или државата каде што информациите се од доверлив или таен карактер.

69 Шведска (2009). Закон за јавен пристап до информации и тајност. Достапно на <http://www.government.se/content/1/c6/13/13/97/aa5c1d4c.pdf>

70 Пресуда на врховниот суд 29 октомври 2001, предмет бр. В619-01/NJA 2001 s. 673

71 За дополнителни информации видете: UNODC, *Reporting on Corruption – A Resource Tool for Governments and Journalists*

72 Видете *Sosinowska v. Poland* [no. 10247/09, 18 October 2011]; *Poyraz v. Turkey* [no. 15966/06, 7 December 2010]; *Kudeshkina v. Russia* [no. 29492/05, 26 February 2009]; *Marchenko v. Ukraine* [no. 4063/04, 19 February 2009].

73 Европскиот суд за човекови права пресуди дека “член 10 од Конвенцијата, се применува кога односите помеѓу работодавачот и вработениот се регулирани со јавно право но исто така може да се примени за односи регулирани со граѓанско право [...]” исто така “државата има позитивна обврска за заштита на правата на слобода на изразување дури и во областа на односи помеѓу поединци” (*Фунтес Бобо против Шпанија, бр. 39293/98, § 38, 29 февруари 2000*). Член 10 е квалификувано право што овозможува попречување на слободата на изразување на поединецот во одредени услови: (a) доколку е пропишано со закон; (b) попречувањето има легитимна цел (како заштита на угледот или правата на другите, национална безбедност или територијален интегритет, или заштита од откривање информации од доверлив карактер); и (c) попречувањето е само до степен потребен и пропорционален во едно демократско општество. Утврдено е дека судот мора да разгледа “дали ‘попречување соодествува со ‘итна општествена потреба’, дали е ‘пропорционално со легитимната цел, дали причините образложени од страна на националните власти за нејзино оправдување се ‘релевантни и доволни согласно член 10. При тоа, судот мора да се увери дека националните власти примениле стандарди кои биле во согласност со принципите содржани во член 10 и, дека истите се темелат на прифатлива процена на релевантните факти...” *Sunday Times (no. 1) v. the United Kingdom, 26 April 1979, § 62, Series A, no. 30.*





каде што вработен во службата за разузнавање обелоденува информации поврзани со сериозни неправилности во евиденцијата и оправданоста за прислушување извршено врз неколку новинари, политичари и бизнисмени (Тома бил новинар чиј телефон бил прислушуван).

Најновата пресуда на ЕКЧП во врска со заштита на укажувачите е изречена во јануари, 2015 г. Судот пресуди дека Летонија ги прекршила правата (согласно член 10) на Андрис Рубинс, медицински професор при Универзитетот Страдинш од Рига. Универзитетот ја укинал академската катедра на Рубинс во 2010 г. по неговото објавување наводи за лошото управување на универзитетските средства и недостатокот на проверки и однос на менаџментот. Судиите гласаа 5-2 во корист на Рубинс и нему му е доделен надоместок во износ од 10.280 евра оштета и трошоци.<sup>76</sup>

### Водечки принципи утврдени од страна на Европскиот суд за човековите права

#### 1. Дали лицето кое извршило обелоденување имал/а на располагање алтернативни канали за да го изврши истото

*Во случајот Хејниш наспроти Германија, судот истакна неколку клучни фактори: Со претходно барање за интерни појаснувања, нормално не може да се очекува вработен во случај кога доаѓа до сознание за извршен прекршок, за што тој/таа не пријавил, да подлежи за кривично гонење. Покрај тоа, претходни интерни појаснувања на проблематиката не се бараат ако легитимно не може да се очекува надомест на штета. Ако, на пример, работодавачот не успее да исправи незаконска практика, иако работникот претходно му укажал за истото, тој/таа повеќе не е обврзан за лојаност кон работодавачот. Судот понатаму забележува дека слични размислувања се одразени во водечките принципи на Парламентарното собрание поврзани со заштита на укажувачите, каде што се наведува дека во случаи кога внатрешните канали не се во можност правилно да функционираат, надворешните укажувачи треба да бидат заштитени.*

#### 2. Јавниот интерес во објавените информации

*Судот во случајот Гужа наспроти Романија, го истакна следново: „во еден демократски систем делата или пропустите на владата мора да бидат предмет на непосредна контрола не само од законодавната и судската власт, но исто така и од медиумите и јавното мислење. Интересот што јавноста може да го има за одредени информации понекогаш може да биде толку силен со што би се потиснала дури и законска наметната обврска на доверба“.*

#### 3. Веродостојност на објавените информации

*Судот во случајот Гужа наспроти Романија, потврди дека слободата на изразување со себе носи одговорности и секоје лице кое ќе одлучи да открие информации, мора внимателно да ја провери информацијата, до степен дозволен со оглед на околностите, точноста и веродостојноста на истата. Судот во случајот Букур и Тома наспроти Романија, ја зема предвид Резолуцијата 1729 (2010) на Парламентарното собрание на Советот на Европа и потребата за заштита на укажувачите врз основа на тоа дека тој или таа има „основано сомнение“ да се верува дека обелоденетите информации се вистинити.*

#### 4. Секоја штета на работодавачот

*Дали јавното објавување е толку битно за едно демократско општество што ја надминува штетата што ја трпи работодавачот? Во двата случаи, Гужа наспроти Романија и Букур и Тома наспроти Романија, работодавачот е јавен орган, а Судот го балансира јавниот интерес со цел одржување на довербата на јавноста во овие јавни органи наспроти јавниот интерес во обелоденување на нивните неправилности, во корист на јавниот интерес.*

#### 5. Дали обелоденувањето е извршено со добра волја

*Судот во случајот Гужа наспроти Романија, наведува дека е важно да се утврди, при обелоденувањето, дали поединецот постапил со добра волја и со верување дека информацијата е точна и дека истата е од јавен интерес и дека не постојат други, подискретни мерки за решавање на кривичното дело кои му/и биле достапни.*

на јавноста во откривање на нелегалните постапки на службата за разузнавање на Романија го надминуваат интересот во одржување на довербата на јавноста кон службата за разузнавање на Романија (параграф 115), и дека Букур постапил со добра намера (параграф 118).

<sup>76</sup> Пресуда за случај Рубинс наспроти Латвија, Европски суд за човекови права, Стразбур, 13 јануари 2015. Достапно на <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-149204#%7B%22itemid%22:%5B%22001-149204%22%7D>

**6. Тежината на казната изречена на лице кое го извршило обелоденувањето и последици**

*Судот за случајот Хејниш наспроти Германија, на пример, наведува дека казната може да има лош ефект врз другите кои работат во овој сектор и функционира во насока „на штета на општеството како целина и исите треба да се земат предвид при оценување на пропорционалноста, а со тоа и оправданоста, за казните наменети врз жалителот“.*

*Забелешка: Одредба на шесте принципи применета од страна на судот во случајот Хејниш наспроти Германија (погледни погоре, забелешка 42).*

Како резултат на тоа, важно е државите потписнички да разгледуваат можности за обезбедување продолжителна заштита за лица кои пријавуваат незаконски дела до медиумите или на друг начин јавно, ако истото е оправдано и разумно да се спроведе со оглед на специфичните околности.<sup>77</sup> Тоа претпоставува дека, во некои случаи, јавниот интерес во обелоденувањето може да ја надмине важноста на доверливоста со што на државите потписнички ќе им овозможи сигурност во исполнување на обврските согласно меѓународното законодавство за човековите права за заштита на слободата на изразување, и под член 13(1)(d) од УНКАК, да ја почитуваат, спроведуваат и заштитуваат слободата на барање, добивање, објавување и дисеминација на информации во врска со корупција.

**(b) Заштита на новинарските извори**

Иако заштита на лица што пријавуваат и правата на новинарите за заштита на нивните извори се сосема различни концепти, постојат ситуации во кои и двете може да се преклопат. Како добра пракса сè повеќе се смета (а во некои законодавства е и уставно наложено) заштитата на медиумските обелоденувања како еден од каналите за пријавување незаконски дела. Многу законодавства обезбедуваат заштита кога незаконското дело не се посочува соодветно од страна на организацијата или надлежните органи. Откако ќе се изврши обелоденувањето, новинарот треба да има право и должност да го заштити својот извор согласно меѓународните стандарди за човековите права и судската пракса. Со одлука на Европскиот суд за човековите права, во случајот *Тилак наспроти Белгија*, судот наведува дека правото на новинарите да ги заштитат нивните извори не е „само привилегија која ќе биде доделена или одземена“, туку основна компонента на слобода на медиумите.<sup>78</sup> Во вистинска смисла, тоа е уште една алатка од арсеналот на државата да им се осигура на лицата што пријавуваат и членовите на јавноста сигурност во нивното вклучување во борбата против корупцијата. Во време на економска глобализација, квалитетно интерогативно пријавување корупција се покажа од суштинско значење не само во алармирање на јавноста за опасностите и незаконските дела, но и во обезбедување основа за ефикасна и брза акција од страна на власта и спроведување на законот.

„Корупцијата се разви во многу софистициран феномен. Еден локален инцидент добива меѓународна димензија како што парите преминуваат граници со само едно притиснување на копчето. Компаниите со седиште во една држава може да бидат покриение за нелегално работење во целиот свет, поединци можат да ги прикријат средствата под многу комплексни слоеви — листата е бесконечна.“<sup>79</sup>

На државите потписнички им се препорачува да се упатат на водичот на КОНДК за пријавување корупција: Корисна алатка за влади и новинари, за повеќе информации и пристап до дополнителни ресурси од оваа важна област во борба против корупцијата.<sup>80</sup>

77 Во случаи кои не се спаѓаат во областа на национална безбедност, овој пристап е спроведен во Велика Британија согласно Законот за обелоденување на информации од јавен интерес, 1999 под пасус 43(G) “Обелоденување под други околности.” Упататете се на забелешката од водичот објавен на веб-страница на канцеларијата на комесарот за интегритет при јавниот сектор на Канада. Достапно на <http://www.psic.gc.ca/eng/wrongdoing#media>

78 *Тилак наспроти Белгија*, Европски суд за човекови права, [бр. 20477/05, 27 ноември, 2007]

79 UNODC (2014). Reporting on Corruption: A Resource Tool for Governments and Journalists, page 1. Available from <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html>

80 Ibid.

## В. Заштита од неправедна постапка

### 1. Ризици за лица што пријавуваат

Сите лица што пријавуваат може да се доведат себеси во позиција на значителен личен или професионален ризик при пријавување корупција или соработка со надлежните органи при справување со каква било форма на несовесност во работата. Сепак, истражувањата покажуваат дека поединците преземаат ризик ако тие веруваат дека тоа ќе направи разлика<sup>81</sup> и истото претставува клучен фактор во одредувањето на тоа дали тие би презеле или не би презеле одговорност во системот. Во однос на пријави на работното место од приватниот сектор, една студија покажа дека стравот од одмазда, што би можел да биде во форма на губење на работното место, вознемирување од страна на соработници или ограничување на условите или пристап до работното место, е главна причина во момент кога потенцијалните лица кои пријавуваат одлучуваат да молчат.<sup>82</sup> И двата аспекта треба сериозно да се разберат и посочат.

И покрај тоа што не се сите што пријавуваат загрозувани, искуството покажува дека многу често поединци се соочуваат со сериозни реперкусии и виктимизација. Ова може сериозно да влијае врз нивниот живот и егзистенција и се проширува на семејството, пријателите и колегите. Евентуалните реперкусии имаат застрашувачки ефект врз другите, кои имале намера да пријават, но одлучиле поинаку бидејќи оцениле дека не вреди да се ризикува. Државите потписнички притоа мора внимателно да разгледаат какви мерки можат да спроведат во законите и праксата со што ќе им се овозможи на членовите на јавноста и оние кои работат во јавните служби или други организации, безбедно да го изразат своето мислење. Особено важно е да се обезбеди заштита од физичко вознемирување или други закани по нивното здравје на лица што пријавуваат и оние во нивната близина.

Истражување извршено од страна на бизнис-школата при Универзитетот на Колумбија има анализирано емпириски податоци од лабораториски експеримент на подготвеноста за пријавување лажни информации и последици од тоа.<sup>83</sup> Констатираа дека сè додека групите остануваат фиксни, доволно поединци се подготвени да пријавуваат лажни информации, така што нема корист од лажење. Меѓутоа, штом групата е во можност да ги одбере членовите, ситуацијата се менува. Поединците кои пријавиле лажни информации беа генерално избегнувани, дури и од групи во кои лагата е отсутна. Истражувачите го забележаа следново:

Ова е важен наод, бидејќи подразбира дека пријавувањето неискрени постапки е многу штетно, притоа пријавувачите се избегнувани дури и од страна на веродостојни организации. Ова помага при објаснување на лошата кариера на вработените—укажувачи и повикува на претпазливост кога станува збор за политки кои го откриваат нивниот идентитет. Како што беше наведено, избегнувањето на оние кои пријавуваат е конзистентно со поединците [кои не се склони кон лажење] кои обично се искрени, но се свесни дека би можеле да бидат доведени во искушение да лажат. [...]. Искрени лица можеби би претпочитале да си заминат, наместо да ги пријават другите, или да бидат отпуштени пред да имаат можност истото да го направат, што би довело до поголема несовесност.

Повеќето истражувања во оваа област, вклучително и на јавната перцепција во врска со лицата што пријавуваат, ефектот од промени во политиката и законодавството и анализи на примери на случаи, би биле интересни и многу корисни при понатамошни реформи и донесување одлуки.

Потенцијални форми на неправедни постапки или одмазда може да вклучуваат, но не се ограничени на:

81 На пример, истражувањата на САД во врска со федералните службеници во 80-те години, во неколку наврати докажуваат дека стравот од одмазда е само втора причина зошто некои 500,000 вработени одлучуваат да молчат. Главната причина е тоа што тие “не веруваат дека нешто ќе биде преземено за исправање на постапката”. See T. Devine (2004), “Whistleblowing in the United States: The gap between vision and lessons learned”, in *Whistleblowing Around the World*, Dehn, G. and R. Calland (eds.), London, British Council, p. 81.

82 Miceli, M. P. and J. P. Near, “What makes whistleblowers effective?” *Human Relations*, 2002, vol. 55 (4); US National Business Ethics Survey, “Retaliation: The cost to your company and its employees”, 2009.

83 Ernesto Reuben and Matt Stephenson (2013). “Nobody likes a rat: On the willingness to report lies and the consequences thereof”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 93 (2013), 384-391.

- Принуда, заплашување на лицата што пријавуваат или роднините;
- Дискриминација, штета или лош третман;
- Повреда или друг капитален прекршок;
- Оштетување имот;
- Закана од одмазда;
- Суспендирање, отпуштање или разрешување;
- Деградирање или губење можност за унапредување;
- Трансфер на обврски, промена или локација на работа, намалување на плати или промена на работното време;
- Наметнување или употреба на која било дисциплина, опомена или друга казна (вклучувајќи и парична);
- Ставање на црна листа (на оддел или договор на ниво на дејност, формален или неформален, со што се спречуваат поединците во изнаоѓање друго вработување);
- Судско гоненење според граѓанско или кривично право за прекршување тајност, клевета или навреда.

## 2 .Преглед и вид на заштита

Видовите на заштита што поединците ќе ги побараат се разликуваат во зависност од сериозноста на доставената информација, до кого ја пријавуваат информацијата и колку добро истата е артикулирана. Некои од наведените мерки се однесуваат на заштита од дејства кои би можеле да се преземат против лицето што пријавува, од страна на лицата кои се предмет на истрага за кривично дело, како начин за да се отргне вниманието од самите себеси.

Подолунаведената листа не е детална, ниту пак се состои само од мерки кои се сметаат за „заштитни“ во правна смисла. Некои од нив се практични мерки кои се покажале како силен заштитен елемент, други се правни претпоставки. Самиот факт дека надлежните органи се надлежни да ги проценат и следат пријавените информации, на пример, може да се смета како форма на заштита, поради тоа што се префрла обврската за спроведување на предметот од лицето што пријавува на надлежниот орган. Шефот на канцеларијата за укажувачи од Комисијата за хартии од вредност на САД ги опишува навремените и редовните повратни информации како важен аспект на „заштита“.

Мерки со цел да се охрабрат пријавите и да се обезбеди заштита при извршено обелоденување:

- Јасна законска и институционална рамка;
- Алтернативни канали за пријавање;
- Пристап до информации и непристрасен совет;
- Прифаќање анонимни пријави;
- Гаранција за доверливост;
- Јавно одликување или придобивка;
- Физичка заштита;
- Заштита од граѓанска или кривична одговорност.

Корективни мерки што се преземаат при извршен чин на одмазда:

- Промена на претпоставен или прераспределба на работни обврски во рамките на работното место со цел да се обезбеди сигурност и добросостојба;
- Привремен или траен трансфер на функција со еднаква одговорност и плата;
- Слободен пристап до советувашиште или други услуги за здравствена или социјална заштита;
- Повторно поставување на претходната функција;
- Обновување на откажана дозвола, лиценца или договор;

- Казнување, трансфер или отстранување на кое било лице за кое е утврдено дека извршило неправилно постапување или чин на одмазда;
- Презумпција на добра волја;
- Презумпција за штета (т.е. товар на докажување);
- Правосилен надомест за одмазда. (на пр. во Норвешка може да се побара надомест без оглед на вината на работникот);
- Надомест за финансиски загуби или очекувања во кариерата (во Велика Британија не постои ограничување за паричен надоместок поврзан со неправедно отпуштање);
- Надомест за штета за страдање и предизвикана болка.

Иако повеќето типови специјална заштита, како што е полициската заштита, се поверојатно поврзани со заштита на сведоци или кривични дела на организиран криминал, истите може да бидат потребни при други случаи на незаконски дела или корупција. Како резултат на тоа, би можеле да се применат и за лица што пријавуваат, член на семејството или други лица, како колега, не затоа што нивните докази се потребни пред судот, туку затоа што тие се мети на сериозни чинови на одмазда (види во „Заштита од закана од физичка повреда“, поглавје II, пасус С.8).

### 3. Процедурални заштитни мерки за олеснување на пријавувањето

Доколку се осигура дека механизмите за пријавување се достапни, безбедни и сигурни и дека со информациите се постапува на професионален начин, на поединците ќе им се помогне да не страдаат неправедно за пријавување неправилности. Тоа е она што се случува во пракса што одредува дали кај поединците ќе се создаде доверба во системот и дали и понатаму ќе продолжат да соработуваат со истиот,

Клучно прашање е важноста на заштитата на идентитетот на лицето кое пријавува. Во овој контекст, оние кои постапуваат по пријавите од поединци треба да ја разберат разликата меѓу доверливост и анонимност.

#### Различни видови пријавување

##### Отворено пријавување

*Кога поединецот отворено пријавува или открива информации или наведува дека нема намера или дека не бара неговиот идентитет да биде скриен.*

##### Доверливо пријавување

*Кога името и идентитетот на поединецот кој ги открил информациите се познати за примачот, но кога истиот нема да се открие без согласност од поединецот, освен ако тоа не е наложено со закон.*

##### Анонимно пријавување

*Кога пријавата или информациите се примаат, но никој не го знае изворот.*

#### а) Доверливост.

Безбедноста и сигурноста во пријавувањето се клучни елементи на системот за заштита на лицата кои пријавуваат и со истите се овозможува понатамошна комуникација и соработка со лицето кое пријавува, осигурувањето на ова право од самиот почеток е клучно, а мерките за заштита според закон треба да бидат придружени од соодветни воспоставени системи и постапки.

Нудењето и гарантирањето на доверливоста ќе ја обезбеди довербата кај лицата кои пријавуваат и ќе осигури дека фокусот и понатаму е на суштината на обелоденувањето на информациите, наместо на поединецот кој пријавил. За да се одржи објективноста и довербата, потребно е однапред да се објаснат границите за доверливоста. На пример, треба да се објасни дека гаранцијата дека нема да се открие нечиј идентитет без согласност од лицето, нема да ги спречи другите да погодуваат кој би можел

да биде изворот на информации, или дека може да биде очигледно кој го извршил пријавувањето поради самата природа на откриените информации.

Голем број закони за заштита на лицата кои пријавуваат сега вклучуваат обврска за надлежните тела и другите одговорни лица доверливо да го чуваат идентитетот на оние кои пријавуваат неправилност и истиот да го откријат само со информирана согласност или со судска наредба. На пример, во согласност со деловите 1 и 8 од малезискиот Закон за заштита на укажувачите, службениците кои ќе примат информации, нема да ги откријат доверливите информации, кои вклучуваат: „(а) информации за идентитетот, професијата, адресата на живеење, работната адреса или местото на престој на (i) укажувачот; и (ii) лицето против кое укажувачот ги има откриено информациите за несоодветно однесување; (б) информациите кои ги открил укажувачот; и (ц) информациите кои, ако се обелоденат, може да му нанесат штета на кое било лице.“

Доверливоста обично се смета за прва линија на заштита на лицата кои пријавуваат. Ако се осигури доверливоста, тогаш можеби нема да биде потребен ниту еден друг механизам за заштита. Иако во тој случај може да биде потребен поголем труд од надлежните тела и деталност во однос на почитувањето на постапките за постапување со информациите и заштита на интересите на лицето кое пријавува. Во повеќето случаи, границите за гарантирање на доверливоста се тестираат само кога ќе стане јасно дека прашањето не може соодветно да се разреши без оригиналниот извор на информациите да биде дел од процесот – на пример, кога доказот од лицето кое пријавува може да биде потребен за да може да се продолжи со кривичната истрага или гонење. Во таков случај, треба да се обезбеди информирана согласност или судски налог пред да се преземат какви било активности. Фактот дека повеќето поединци пријавуваат неправилности за да се постапи по истите значи дека во голем број случаи нивната соработка може да се обезбеди со јасно објаснување зошто е потребна соработката и со цврсто осигурување во однос на нивната позиција.

Генерално, доказите од изворите кои не сакаат да го откријат својот идентитет не се прифаќаат лесно на кривичните судења поради правото на правично судење на обвинетите лица. Но, дури и кога идентитетот на лицето кое пријавува како сведок ќе треба да се открие пред одбраната, лицето кое пријавува може да добие право на заштита на сведоци, како што е утврдено според член 32 од Конвенцијата на УНКА на ОН против корупција. Како што беше претходно наведено во овој прирачник, заштитата на сведоците и заштитата на укажувачите може да се преклопуваат (види исто во поглавје II, дел Ц.4 за ова прашање). Таквите мерки за заштита на сведоци може да вклучат заштита на идентитетот на лицето кое пријавува во текот на судењето преку технички средства.<sup>84</sup>

Се прават напори за балансирање на правата на обвинетите лица против интересите и добросостојбата на сведоците или жртвите. Европскиот суд за човековите права, во случајот Дорсон (*Doorson*), образложува дека:

Со член 6 (од Европската конвенција за човековите права) изречно не се бара земање предвид на интересите на сведоците од генерален аспект и на оние на жртвите кои се повикуваат да сведочат. Меѓутоа, нивниот живот, слободата или безбедноста на лицата може да се доведат во прашање, бидејќи интересите генерално може да произлегуваат од опфатот на член 8 од Конвенцијата. Таквите интереси на сведоците и жртвите се главно заштитени со други, материјални одредби на Конвенцијата, што имплицира дека договорните држави треба да ги организираат своите кривични постапки на начин на кој таквите интереси не се неоправдано загрозувани. Во однос на оваа основа, начелата за правично судење, исто така, бараат во соодветни случаи да се балансираат интересите на одбраната со оние на сведоците или жртвите кои се повикуваат да сведочат.<sup>85</sup>

Во Дорсон (*Doorson*), Судот, исто така, истакна дека дури и кога постапките за

84 Водечки случај на ЕСЧП во оваа област е *Doorson* против Холандија, Пресуда од 26 март 1996 г., тужбено барање бр. 20524/92, извештаи 1996-11, ставови 70 и 76. Види исто: УНОДЦ Добри практики за заштита на сведоци во кривични постапки кои вклучуваат организиран криминал, страници 31 и понатаму.

85 Водечки случај на ЕСЧП во оваа област е *Doorson* против Холандија, Пресуда од 26 март 1996 г., тужбено барање бр. 20524/92, извештаи 1996-11, ставови 70 и 76. Види исто: УНОДЦ Добри практики за заштита на сведоци во кривични постапки кои вклучуваат организиран криминал, страници 31 и понатаму.

„изедначување“ (на пример, сведоците се испрашуваат пред истражен судија во присуство на двата адвокати, иако не во присуство на тужениот) се смета дека доволно компензираат за недостатоците според кои работи одбраната, кривичното осудување не треба да се базира целосно или да се базира до одлучувачки степен на анонимните изјави.

### б) Анонимно пријавување

Начелото за доверливост не треба да се меша со анонимноста, што значи дека никој не го знае изворот на информации.

Кога изворот на информации на никого не му е познат, практичниот ефект, барем од краткорочен аспект, е дека поединецот нема лесно да стане цел на одмазда. Во член 13 (2) од УНКАК, од државите потписнички се бара, онаму каде е соодветно, да обезбедат пристап за припадниците на јавноста да пријавуваат кај телата за борба против корупција, вклучително со анонимно пријавување. Со неодамна усвоениот Закон за откривање информации од јавен интерес (2013) на Австралија се разјаснува дека откривањето информации од јавен интерес може да биде вербално или писмено и дека може да биде анонимно. Исто така, наведено е дека откривањето информации може да се направи без поединецот да мора да потврди дека неговото или нејзиното откривање информации се прави за законски цели.<sup>86</sup>

Позитивен аспект од овие системи за пријавување е дека лицата кои немаат доверба во системот или претпоставуваат дека со нивните пријави не се постапува соодветно, можат сепак да ги достават информациите ако ја имаат можноста за анонимно пријавување.

Од друга, негативна страна, анонимноста носи одредени специфични предизвици во истражувањето на неправилностите, особено поради тоа што не е познат изворот на информации поради што е потешко да се оцени веродостојноста на обезбедените информации и може да се исклучи можноста за барање дополнителни појаснувања (новите алатки, како што се посреднички е-пошти кои овозможуваат двонасочна комуникација, помагаат во оваа насока). Како резултат на тоа, за органите може да биде потешко да преземат активности врз основа на анонимни информации. Исто така, постои загриженост дека анонимното пријавување може да создаде повеќе пријави или пријави кои се лично мотивирани.

Согласно претходното, голем број органи имаат телефонски линии за пријава на неправилности, а некои, како што е Босна и Херцеговина, сега имаат онлајн-системи за пријавување кои овозможуваат двонасочна комуникација. Како индикација за ефективност на анонимните пријави, Министерството за одбрана на Босна и Херцеговина наведе дека во периодот од четири месеци, од декември 2013 до март 2014 г., има примено 28 анонимни пријави за нередовности во рамките на Министерството и оружените сили. Во 19 случаи, истрагите беа завршени, додека за 3 од нив се утврди дека има доволно докази за да се поведе следна постапка. Еден случај, кој беше доставен до истражителите, се однесуваше на прием на пари во размена за ангажирање лица во оружените сили. Овие 28 пријави вклучуваа: злоупотреба (8); неправилности во врска со персоналот и вработувањето (7); повреда на внатрешните постапки (4); корупција (3); финансиски и сметководствени неправилности (1); неправилности со јавните набавки (1); кражба (1); говор на омраза (1); и друго (2).<sup>87</sup>

На пример, во секторот за граѓански услуги (Dirección General de Atención Ciudadana) на Мексико, има специјализирани канцеларии и инфоцентри и се користат технолошки алатки, како што се е-пошта и апликации на веб-страници за прием на пријави за корупција.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> Австралија (2013). Закон за откривање информации во јавен интерес, дел 28. Достапен на <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2013A00133>

<sup>87</sup> Omeragic, Daniel, "Eticka linija MOBиH: Medu prijavljenim i general Milojcic," *Oslobodjenje*, 25 March 2014. Достапно на [www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/eticka-linija-mobih-medju-prijavljenim-i-general-milojic](http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/eticka-linija-mobih-medju-prijavljenim-i-general-milojic)

<sup>88</sup> Chevarria, F. and M. Silvestre (2013). Sistemas de denuncias y de protection de denunciantes de corruption en America Latina y Europa, Documento de Trabajo n° 2. Serie: Analisis Area: Institucionalidad Democratica. Eurososial: Madrid, page 37. Available from [http://biblio.eurososial-ii.eu/documents/10192/740630/DT\\_2\\_Sistemas\\_denuncias.pdf?version=1.0](http://biblio.eurososial-ii.eu/documents/10192/740630/DT_2_Sistemas_denuncias.pdf?version=1.0)

**Пример: Анонимна телефонска линија на специјализираните обвинители, Австрија**

Во пролетта, 2013 г., во Австрија беше воспоставена онлајн-платформа за пријавување корупција и поврзани кривични прекршоци, за двегодишен пробен период. Со оваа платформа управува Канцеларијата на јавниот обвинител за криминал и корупција на канцелариски работници ВКСтА (WKStA). Овој систем за веб-пријавување технички ја осигурува анонимноста, бидејќи органите не можат да ги следат идентификувачките податоци низ системот, но овозможена е двонасочна комуникација.

Телефонската линија е ограничена на прием на информации поврзани со кривични прекршоци во следните области: (а) корупција; (б) економски криминал; (ц) социјални измами; (д) финансиски криминал; (е) сметководствени измами; (ф) криминал со пазари на капитал; и (г) перење пари.

Во текот на првата година од работењето беа доставени 1.200 пријави, со следните резултати:

- Пет проценти беа во рамките на опфатот на ВКСтА;
- Триесет и два проценти потпаднаа во опфатот на другите канцеларии на јавни обвинители и беа доставени до нив;
- Триесет и шест проценти беа доставени до финансиските органи, 29 проценти не индицираа понатамошни активности (т.е. започнување (кривични) постапки, а 6 проценти дојдоа до прагот на разгледување.

Досега има многу малку или воопшто нема достапни информации за бројот на такви пријави кои резултирале со целосни истраги или обвинителни постапки.

Извор: Презентација на австриското Сојузно биро за борба против корупцијата (БАК) на Меѓународната антикорупциска академија, Виена, септември 2014 г.

Меѓутоа, според досегашните искуства, дури и со техничката анонимност, поединците можат ненамерно да достават детали со кои се идентификуваат како лица кои пријавуваат. Органите кои ги примаат информациите мора да внимаваат за да се осигурат дека корисниците ги разбираат ограничувањата на системот. Исто така, важно е да се истакне дека не сакаат сите лица да пријавуваат или да бараат анонимност.

Поради тоа, прашањето за начинот на вклучување на алатките за анонимно пријавување во рамките на системот за помош и заштита на лицата кои доставуваат информации треба внимателно да се разгледа и потребна е целосна дискусија за истото со клучните чинители. Двата видови системи за пријавување, доверливо и анонимно, веќе се користат во голем број юрисдикции и се сметаат за вредни алатки за примање информации. Помалку е добро разбрано колку се истите ефективни во однос на заштитувањето на лицата кои пријавуваат. Во некои делови од светот, анонимното пријавување и понатаму е контроверзно и прашање е дали таквите системи за пријавување можат, од долгорочен аспект, да ја нарушат внатрешната и надворешната отчетност.

Подолу се наведени дел од прашањата во врска со отчетноста и одговорноста во однос на анонимноста, што треба да се разгледаат при воспоставување на системите за пријавување:

- Иако методот на откривање (на пример преку кафеави пликоа или кодиран интернет-канал) може да го заштити идентитетот на изворот на информации, тоа не значи дека од самите информации не може да се заклучи или да се погоди неговиот идентитет;
- Информациите од анонимни извори ретко се прифаќаат како докази на суд (види подолу);
- Кај анонимните откривања на информации може да се случи да се осомничи дека некое друго лице ги доставило информациите, кое ќе претрпи негативни последици поради истото;
- Системите за анонимно пријавување предизвикуваат загриженост од аспект на објективното собирање приватни податоци, особено кај европските органи за заштита на податоците и истото резултира со наметнување дополнителни



барања за телефонските линии на компаниите, на пример вклучување правила за ограничување на времетраењето на чување на таквите информации;<sup>89</sup>

- Со истражувањето се укажува дека оние кои добиваат анонимни информации на истите им припишуваат пониско ниво на веродостојност и им доделуваат помалку истражни ресурси;<sup>90</sup>
- Анонимното укажување е сè уште блиску поврзано со анонимното информирање (често за соседите) кое е карактеристично за тоталитарни режими, или со злонамерно информирање за политичките противници;
- Без напредни опции на системите за пријавување, анонимноста ја оневозможува врска со поединецот, барањето за појаснување или за добивање дополнителни информации, за утврдување на нивната позиција или за обезбедување повратни информации;<sup>91</sup>
- Системите за анонимно пријавување сепак можат да генерираат вредни информации (истражни траги и анализа на корупција);
- Употребата на посредничка комуникација како средство да се поттикнат анонимните укажувачи подоцна да истапат доколку пријавата се бара како доказ.

Прашањето во врска со заштита на идентитетот на лицето кое пријавува може, исто така, да се прикаже во контекст на интерни дисциплински постапки во врска со правосудните начела за правото на правично судење за оние кои се обвинети за извршување дело со корупција. Во Обединетото Кралство, со случајот Линфуд Кеш и Кери ЛТД против Томпсон (*Linfood Cash u Carry Ltd против Thompson*) се утврдија рани упатства за начинот на одржување правична рамнотежа меѓу правата на сведоците и на лицата кои се обвинети за извршување на неправилноста.<sup>92</sup>

### (ц) Начин на пријавување

На голем број начини, појавата на нови технологии, вклучително со компјутери, е-пошта, текстуални пораки СМС, смартфоните и мобилни апликации, го промени начинот на комуникација меѓу поединците и нивните влади, на локално и на национално ниво. Сега може многу побрзо да се врши размена на многу поголемо количество информации и податоци отколку порано.

Има голем број примери за начините на кои новата технологија го олеснува пријавувањето и помага во обезбедувањето на „безбеден простор“ поединците директно да комуницираат со властите. Меѓутоа, комуникациските системи се како и секоја друга алатка – оние коишто управуваат со нив, треба да бидат соодветно обучени за постапување со информациите и за поддршка на поединците кои ги обезбедуваат информациите, на објективен и професионален начин. Ако очекувањата за заштита не се исполнети или ако не се постапува добро со обезбедените информации, довербата во овие системи, како и во секој друг, ќе се намали и тие нема да се користат од страна на оние за кои биле наменети. Меѓутоа, во некои делови од светот, населението нема

89 Член 29 Работна група (2006). Мислење за правилата за заштита на податоците за шемите за внатрешно укажување во Европската унија, Член 29 Упатства за шемите за укажувачи (2006), РГ 117.

90 Hutton, J. E. and J. M. Rose (2011). “Effects of Anonymous Whistleblowing and Perceived Reputation Threats on Investigations of Whistleblowing Allegations by Audit Committee Members”. *Journal of Management Studies* 48:1.

91 Stephenson, P. and Michael Levi (2012). The Protection of Whistleblowers: A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest. Изготвено за Советот на Европа, Комисија за правосудна соработка, CDCJ(2012) 9FIN.

92 Трибуналот за жалби во врска со вработувања во случајот *Linfood Cash u Carry Ltd против Thompson* (1989) ИРЛР 235 ги утврди следните 10 чекори кои треба да се следат:

1. Намалување на информациите од лицето кое ги доставува на една или повеќе писмени изјави;
2. Осигурување дека се вклучени клучните информации, датуми и време на секој забележан инцидент, итн., како и дали поединецот има страдано од страна на обвинетиот;
3. Понатамошни истраги за да се потврдат или негираат информациите;
4. Тактички истраги за да се утврди кредибилитетот на информаторот;
5. Потврда дали лицето кое пријавува е подготвено да присуствува на дисциплинските расправи. Ако не е, и ако стравот е реален, се носи одлука дали да се продолжи;
6. Ако се одлучи да се продолжи, одговорниот за расправата треба да разговара со лицето кое пријавува и да одлучи колкава тежина да припише на информациите;
7. Изјавите, редактирани ако е потребно, да се заштити идентитетот, достапни за обвинетиот;
8. Ако обвинетиот покрене релевантни прашања, истите се изнесуваат пред лицето кое пријавува од страна на лицето кое ја води истрагата;
9. Се земаат целосни и внимателни белешки од сите постапки;
10. Доказите од истражниот службеник кои се земаат на расправата треба, онаму каде е можно, да бидат изготвени во писмена форма.

пристап до одредени технологии или мрежи на мобилна телефонија, така што мора да се користат други методи за олеснување на процесот на пријавување.

Организациите, како што се Центарот за транспарентност и дигитални човекови права Хермес и голем број други светски организации (види во примерот подолу) се вртат кон технологијата и користат програми со отворен код, како што е GlobalLeaks за промовирање на вклученоста на јавноста. И владите започнуваат со користење на таквите алатки.<sup>93</sup> Меѓу десетиците организации кои користат онлајн алатки за пријавување кои се заштитени со кодирање за да се овозможи анонимно пренесување на информации и документи, може да се издвојат следните: Проектот за пријавување организиран криминал и корупција, Меѓународниот конзорциум на истражувачките новинари, 100 новинари, Балканската истражувачка репортерска мрежа, *afriLeaks* и *Méxicoleaks*.

#### Пример: Индија

*Јанаграха (Janagraha), непрофитна организација со седиште во Бангалор, формирана во 2001 г., започна со користењето технологија и обезбедување информации преку интернет, за да открие повеќе информации за локалната корупција. Како што наведе во својот годишен извештај 2012-2013 г., она што на почетокот претставуваше несериозен напор за откривање на наларната цена на корупцијата, денес се трансформира во глобално признаена иновација. „Платив поткуп“ започна во 2010, а во 2013 г., веќе имаше примено 22.000 пријави за поткуп од 493 градови во Индија. Исто така, започна да се развива од механизам за анонимно „пријавување“, во активна алатка за ангажирање на јавноста. На почетокот на 2013 г., ја ажурираа својата политика за приватност за да им овозможи на своите корисници да ги споделат своите имиња, ако така одлучат, при оставувањето на пријавата. Покрај тоа, на страницата веќе не се редактираат имињата на службениците и секторите во пријавите за да се овозможи платформата да биде потранспарентна и да им се даде можност на властите да преземат активности и со тоа да се подобри отчетноста на јавниот сектор. Исто така, страницата почнува да се прилагодува за да одговори на потребите на различната публика. Во 2013 г., беше воведена „Телефонска бесплатна линија за поткуп“ која им овозможува на луѓето да поставуваат прашања за владините процеси и да добијат одговори од службениците и раководителите на државните агенции.*

Извор: [www.ipaidabribe.com](http://www.ipaidabribe.com)

## 4. Заштита на работните места

Иако заштитата во однос на неоправданиот третман на работното место обично се однесува на активностите на работодавачот (т.е. надредено лице на лицето кое пријавува), ова не е секогаш така. Поради тоа, разумно и логично би било да се прошири одговорноста на работодавачот за заштита од активности на одмазда на колегите (како во Холандија и во Обединетото Кралство).<sup>94</sup>

Исто така, може да биде разумно да се прошири одговорноста на работодавачот во однос на одмаздата од трети страни кои се поврзани со работодавачот, како во случајот во Луксембург според Законот за зајакнување на средствата за борбата против корупцијата (2011)<sup>95</sup> и во Ирска со Законот за заштитено откривање информации (2014).<sup>96</sup>

<sup>93</sup> За опис на начинот на кој се користи софтверот со отворен код на GlobalLeaks од страна на јавните агенции, корпорации, како и НВО, види <http://logioshermes.org/home/projects-technologies/globaleaks/>

<sup>94</sup> За Холандија, види Stephenson and Levi (2012). *A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, paragraph 3.35. Достапно на [http://www.coe.intA/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/CDCJ%282012%299E\\_Final.pdf](http://www.coe.intA/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/CDCJ%282012%299E_Final.pdf).

За Обединетото Кралство, членови 17-20 од Законот за претпријатија и регулаторни реформи од 2013 со кој се менува Законот за откривање информации во јавен интерес од 1998. Со член 19 се воведува заштита на укажувачите од малтретирање и вознемирување од страна на колегите. Види <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/24/part/2/crossheading/protected-disclosures/enacted>

<sup>95</sup> Луксембург: Loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption et portant modification 1) du Code du Travail 2) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'Etat 3) de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux 4) du Code d'instruction criminelle et 5) du Code pénal. Достапно на <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0032/index.html>

<sup>96</sup> Ирска (2014). Закон за заштитено откривање информации, член 12(1).

Дали мерките за заштита ќе бидат ефективни во пракса обично зависи од начинот на кој тие се почитуваат и на кој се вградени во организациските обврски и правилата и постапките на истражните органи и од тоа колку е лесно лицата кои пријавуваат да ги реализираат своите права. За ова се потребни и проактивни и ретроспективни мерки. Проактивните мерки вклучуваат спроведување сеопфатни организациски постапки и системи за пријавување и идентификување и управување со ризиците за лицето кое пријавува од првата точка на контакт. Ретроспективни мерки се оние со кои се „коригира“ направената штета – како што е враќање на старата позиција или компензација, каде мерките за заштита не биле соодветно применети или не биле достапни.

На пример, во австриското право за сојузна и капитална територија има изричито правно барање сите тела од јавниот сектор да имаат постапки за оценување на ризикот од можна одмазда против лицата кои откриваат информации.<sup>97</sup> Во Обединетото Кралство, специјализирана НВО, „Public Concern at Work“, формира Комисија за ревидирање на состојбата со укажувачите во Обединетото Кралство. Комисијата препорача Владата да усвои кодекс за пракса за сите работодавачи. Ова нема да биде статутарен кодекс, туку кодекс кој би требало да се земе предвид од страна на судовите или трибуналите при разгледување прашања во врска со правни лекови за секој оној кој бил предмет на неправеден третман од страна на својот работодавач како резултат од укажувањето.<sup>98</sup>

## Право на одбивање

Правото на лицето да одбие нелегална наредба е добро воспоставено начело за јавните службеници, што имплицира дека истите можат и треба да пријават какво било прашање или наредба за кои сметаат дека се во судир со нивната обврска да го почитуваат законот и дека треба да информираат доколку сметаат дека исполнувањето на наредбата би претставувало повреда на законот. Меѓутоа, во друг контекст, како што е генерално во приватниот сектор, поединецот кој ќе одбие да исполни наредба врз основа дека би било незаконски да се постапи, има недоволна заштита во однос на дисциплинските постапки поради што мора да ја изврши таквата активност на сопствена штета. Можноста да се одбие наредба и да се бара брзо утврдување на законитоста на однесувањето од повисок службеник во организацијата или од надлежен орган претставува силна превентивна алатка против корупцијата и другите неправилности што може и првично да го спречи настанувањето на активноста.

## Компензација

Може да биде нереално да се очекува дека поединечниот работник ќе продолжи да работи за супервизорот или работодавачот или со колегите кои биле вклучени во актот на одмазда против него или неа. Во такви случаи, на поединците може ќе треба да им се обезбеди можност за префрлање во друг сектор или канцеларија за да може да имаат реална шанса за нов почеток.

На пример, законот во Словенија обезбедува дека секој оној кој е изложен на одмазда или негативни последици може да бара надоместок од својот работодавач. Комисијата за борба против корупцијата на Словенија може да понуди помош на лицето кое пријавува за утврдување на причинската врска меѓу пријавата и какви било одмазднички мерки и може да побара од работодавачот веднаш да запре со таквите активности или да го префрли лицето кое ги доставило информациите на друго еквивалентно работно место.<sup>99</sup> Голем број агенции за борба против корупцијата и агенции за укажувачи имаат слични овластувања.

97 Комонвелт (2013). Закон за откривање информации во јавен интерес, член 59(1). Види исто *Закон за откривање информации во јавен интерес 2012* (АСТ), член 33(2). Види Brown, A. J. (2013). “Towards ‘ideal’ whistleblowing legislation? Some lessons from recent Australian experience”, *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, септември/октомври, 2(3): 153-182.

98 Public Concern at Work (2013). *The Whistleblowing Commission: Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK*. PCaW: London. Комисијата беше предводена од Сер Антони Хупер и вклучуваше претставници од бизнис заедницата, синдикати, правната професија, Црквата на Англија и поединечни укажувачи. Достапно на <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission>

99 Словенија (2010). Закон за интегритет и спречување на корупција, дел 25.

Дури и ако органот нема овластување за компензација на поединецот за какви било загуби кои ги имаат претрпено, регулаторните тела може да реализираат активност за спроведување против организацијата која ја нема олеснето интерната постапка за укажување, или која се обидува да ги блокира или да се одмазди на укажувачите.

#### **Пример: Канцеларија на специјалниот Совет на Соединетите Американски Држави**

*Канцеларијата на специјалниот Совет на Соединетите Американски Држави е независна истражна и обвинителна агенција. Истата добива овластување според четири сојузни статутти: Законот за реформа на државната служба, Законот за заштита на укажувачите, Законот на Хеч и Законот за еднообразни вработувања и права на повторно вработување USERRA (USERRA).*

*Канцеларијата прима, истражува и иницира постапки во однос на наводите за забранети практики на персоналот, со акцент врз заштитата на укажувачите од сојузната влада. Бара корективни правни лекови за активности (како што е исплата и повторно враќање на позиција) за претрпените повреди од страна на укажувачите и другите жалители и е овластена да поднесе жалби до Одборот за заштита на системот на заслуги со барање за поведување дисциплинска постапка против поединците кои имаат извршено забранети работни практики. Канцеларијата, исто така, нуди алтернативно решавање на спорови, во форма на медијација, за да се обезбеди можност страните да ги решат прашањата без да мора да поминат низ долга или скапа истражна постапка. Медијацијата е доброволен процес кој го води независен медијатор кој нема формални овластувања за носење одлуки. Страните се тие кои имаат овластување за носење конечна одлука.*

*Канцеларијата на Специјалниот совет, исто така, обезбедува безбеден канал преку своето Одделение за откривање информации за да можат сојузните работници да ги откријат информациите за неправилностите на различни работни места, вклучително со повреда на закон, правило или пропис, сериозна злоупотреба и трошење средства, злоупотреба на овластувања, или значителна опасност за јавното здравје или безбедноста.*

*За да се отстранат какви било сомневања во оваа насока, одредени јурисдикции имаат посебни спроведени законски одредби за заштита на лицата од граѓанска и кривична одговорност кои пријавуваат во врска со заштитеното откривање информации. Во Ирска, Законот за клевета беше изменет за да се обезбеди квалификувано право на заштитено откривање информации. Покрај тоа, во случајот со постапка за прекршок во врска со забрана или ограничување на откривање информации, обвинетото лице во одбраната треба да покаже дека откривањето е, или разумно се верува од страна на лицето дека е, законски заштитено откривање информации.*

## **5. Заштита во однос на граѓанска или кривична одговорност**

Прашањето во врска со обвинувањата и клеветата може да настане во врска со информациите кои се пријавуваат на кои било трети страни или, почесто, во јавниот домен. Поради оваа причина, државните страни треба да ја разгледаат можноста јасно да се регулира, на пример, дека поединците се заштитени во врска со пријавувањето до надлежните тела. Заштитата на правото на поединците на правично судење и, во одредени случаи, од штета на угледот, може да се квалификува како легитимна цел за ограничување на слободата на изразување. Меѓутоа, важно е да се осигури дека лицата кои пријавуваат не се неправично посочени за пријавувањето на информации за претпоставени неправилности или корупција во согласност со утврдениот систем.

За да се отстранат какви било сомневања во оваа насока, одредени јурисдикции имаат посебни спроведени законски одредби за заштита на лицата од граѓанска и кривична одговорност кои пријавуваат во врска со заштитеното откривање на информации. Во Ирска, законот за клевета беше изменет за да се обезбеди квалификувано право на заштитено откривање на информации.<sup>100</sup> Покрај тоа, во случајот со постапка за прекршок во врска со забрана или ограничување на откривање информации, обвинетото лице во одбраната треба да покаже дека откривањето е, или разумно се верува од страна на лицето дека е, законски заштитено откривање на информации.<sup>101</sup>

100 Ирска (2014). Закон за заштитено откривање, дел 14.

101 Ирска (2014). Закон за заштитено откривање, дел 15.

**Пример: Австралија**

Со Законот за откривање информации во јавен интерес од 2013 г. на Австралија, укажувачите се заштитени во сојузниот јавен сектор и им се обезбедува имунитет од граѓанска, кривична или административна одговорност (вклучително со дисциплинските активности) во врска со откривањето информации и не можат да се применат договорни или други права или правни лекови или да се спроведат против кого било за таквото откривање информации. Оние кои откриваат информации од јавен интерес имаат апсолутна привилегија во постапките за клевета во однос на истото и никој не може да склучи договор или да раскине каков било договор врз основа на откривањето информации од јавен интерес. Има исклучоци, особено ако некој даде намерни погрешни или неточни изјави или ако нивното пошироко откривање е во спротивност со какви било ограничувања на објавувања, доколку истите биле запознаени со таквите ограничувања и не можат да дадат добро образложение за откривањето информации во кој било случај. Во Законот е наведено: „За да нема недоразбирање, без оглед дали откривањето информации од страна на поединецот за сопственото однесување претставува или не претставува откривање во јавноста, истото не влијае на неговата/нејзината одговорност за однесувањето“.

## 6. Забрани во однос на попречување и правила за „ограничувањата за откривање податоци“

Беше изразена загриженост во врска со одредбите во компромисните договори или спогодбените договори во одредени законодавства со кои се прави обид да им се оневозможи на вработените или работниците да откриваат информации за неправилности надвор од работниот однос. Истите може да се сметаат за особено проблематични во областа на борбата против корупција. Дел од проблемите се должи на нејасните формулации што се користат и на тоа што не се дава објаснување дека таквите клаузули не се применуваат на информации за неправилности или злоупотреба. Националната ревизорска канцеларија на Обединетото Кралство истакна дека „поради постојаниот притисок врз јавните средства и зголеменото рамноправно обезбедување на услугите, важно е компромисните договори да не придонесат персоналот да се чувствува ограничен во правото на откривање информации или да се наградат недостатоците на вработениот или на организацијата“.<sup>102</sup>

Други примери за клаузули за „ограничено откривање“ има во договори за вработување и во некои закони со кои се ограничува правото на поединците да откриваат информации за оперативните практики во конкретна индустрија или секторот. Државните страни треба да бидат внимателни во однос на таквите одредби за да се осигури дека со нив не се нарушува капацитетот за ефективно справување со корупцијата и за заштита на јавниот интерес и лицата кои пријавуваат. Законот на Нов Зеланд беше изменет во 2009 г., со цел да се разгледа ова прашање. Во дел 23 е наведено дека Законот се применува и во однос на кои било спротивни одредби во кој било договор или спогодба и дека секоја спогодба или договор кои од вработениот бараат да се повлече од откривањето информации или да не открива информации според Законот, нема да се применуваат.<sup>103</sup>

Забраната за попречување на потенцијалното откривање информации е уште една важна карактеристика во одредени јурисдикции. Поради тоа, според норвешките закони, оние кои имаат „намера“ да пријават или да откријат информации се заштитени, и покрај фактот дека истото сè уште го немаат направено.<sup>104</sup> Во 2012 г., во Законот на Соединетите Американски Држави за зајакнување на заштитата на укажувачите беше изрично наведено дека ниту една форма на претходно ограничување не може да ги

102 *Public Concern at Work (2013)*. Комисија за укажувачи: Извештај за ефективност на постојните аранжмани за укажување на работно место во ОК. PCAW: Лондон. Достапно на <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission>

103 Дел 23: заменет на 6 мај 2009 со дел 12 од изменетиот закон на Нов Зеланд за заштитено откривање на информации 2009 (2009, бр. 11).

104 Види Stephenson и Levi (2012), став 3.28: „Една иновативна карактеристика на норвешките закони е што со нив се заштитени и вработените кои „сигнализираат“ дека ќе информираат за сомневања за несоодветно однесување, на пример преку копирање на документи или преку наведување дека ќе информираат ако не се промени незаконската пракса. На овој начин, со норвешкото право се опфаќа фазата пред да се изврши какво било откривање на информации. Исто така, со законот се бара од претпријатијата (и во приватниот и во јавниот сектор) да спроведат постапки со кои се олеснува пријавувањето“.

замени мерките за заштита од истиот. Слично, истото треба да се применува за оние кои се погрешно идентификувани како укажувачи или поединци кои ја пријавиле неправилноста. Ако се предмет на каква било одмазда, истите треба да се заштитат и третираат како некој кој ги почитувал постапките и законите.

Други земји кои имаат закони за укажувачи кои имаат предност пред клаузулите за доверливост ги вклучуваат Ирска, Јамајка, Малта, Република Кореа и Замбија. Во Законот за заштита на укажувачите од јавен интерес (2011) на Република Кореа, во член 14 е наведено: „Одредбите со кои се забранува или ограничува укажувањето од јавен интерес итн., во колективните договори, во договорите за вработување, во договорите за набавка итн., ќе се сметаат за неважечки“.

## 7. Лична одговорност за акти на одмазда

Личната одговорност за акти на одмазда може, исто така, да биде ефективен начин за спречување на повтореното повредување на правата на оние кои говорат во јавен интерес.<sup>105</sup> Модел законот на организацијата на американските држави за заштита на слободата на изразување во однос на корупцијата препорачува зголемена одговорност за оние кои намерно нема да обезбедат заштита на укажувачите.<sup>106</sup> Друга опција е да се овозможи на укажувачите да достават противтужба за дисциплински активности, вклучително со раскинување на договорот.<sup>107</sup> Интересно случување во контекст на заштитата на укажувачите е правото на преземање дејство кај граѓански оштетни постапки во системите на обичајното право. Ова е вклучено во Законот за заштитено откривање на информации на Ирска, каде е утврдено дека ако лицето изврши акт на одмазда против некој затоа што тие или некој друг имаат откриено информации, поединецот против кого е извршен актот на одмазда може да поднесе тужба против тоа лице за целите на обесштетување.<sup>108</sup>

Земјите, исто така, обезбедуваат кривична одговорност за лица кои извршуваат акти на одмазда. Со УНКАК се бара од државите-страни да го сметаат попречувањето на правдата за кривичен прекршок според својот член 25 и повеќето држави веќе ги имаат криминализирано повредите или заканата за повреда на некој кој е сведок во кривична постапка или кои поинаку се обидуваат да ја запрат или да ја променат правдата. Ова е уште една алатка во заштитата на лицата кои пријавуваат. Иако ваквите мерки постојат во голем број држави, има малку достапни информации за нивната ефективност во врска со лицата кои пријавуваат. Во Унгарија и во Соединетите Американски Држави, поединците може да се сметаат за кривично одговорни за акт на одмазда против лице кое пријавува во околности во кои тоа може да се смета дека е акт кој се поврзува со попречување на правдата.

Во Соединетите Американски Држави, тоа претставува кривичен прекршок кој се казнува со глоба или казна затвор доколку е извршен акт на одмазда против оној кој обезбедил информации за извршувањето или за претпоставеното извршување на прекршок до телото за спроведување на законот.<sup>109</sup> Со Законот Сарбанес-Оксели изричито се забранува попречување на укажувачот, а од усвојувањето на законот, казните се зголемени од една година на десет години затвор. Во австралиските закони за укажувачи веќе одамна е утврдено дека актот на одмазда против укажувачот или против кое било лице поврзано со нив се смета за кривичен прекршок.

Исто така, во Австралија за прекршок се смета доколку јавниот службеник го открие идентитетот на некој кој има откриено информации во јавен интерес. За прекршокот е предвидена казна затвор до шест месеци<sup>110</sup>, додека откривањето на идентитетот на лице под посебна заштита во Република Кореа подлежи на казна затвор до три години. Слични примери има и во други земји, како што е Малезија.

105 Ова може да се однесува на оштета.

106 Организација на американски држави (2004). Модел закон за заштита на слободата на изразување против корупцијата. Достапно на [http://www.oas.org/juridico/english/model\\_law\\_whistle.htm](http://www.oas.org/juridico/english/model_law_whistle.htm)

107 Devine, T. (2013). "The Whistleblower Protection Act Burdens of Proof: Ground rules for Credible Free Speech Rights" 2 *E-Journal of International and Comparative Labour Studies* 137 (Sept.-Oct. 2013).

108 Закон за заштитено откривање на информации на Ирска (2013), дел 13.

109 Види Кривичен законик на САД, 18 УСЦ 1513.

110 Австралија (2013). Закон за откривање информации во јавен интерес, дел 20. Достапно на <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2013A00133>

## 8. Заштита од закана за физичка повреда

Заштита од закани за физичка повреда најверојатно е да се појави во случаи каде што поединци пријавуваат информации од областа на организираниот криминал, а врска со организираниот криминал може да се појави и во некои случаи на корупција. Луѓето исто така може да се плашат од физички повреди кога информациите се однесуваат на наводите за големата корупција и физичко заплашување може да се случи и во други контексти.

### Студија на Случај: Мајкл Вудфорд, поранешен Главен извршен директор на Олимпус

Мајкл Вудфорд имаше 30-годишна кариера со Олимп, откако прво се приклучи како продавач во 1980 година. Тој напредуваше во хиерархијата за да стане Извршен генерален директор во Европа и Претседател и главен оперативен директор во почетокот на 2011 година. Г-дин Вудфорд беше еден од само четирите вработени кои не беа јапонци а водеа голема јапонска компанија. Г-дин Вудфорд дознал за наводни финансиски неправилности на Олимпус од една статија во едно јапонски списание, ФАСТА. Тврдењата се чинеше дека се од добри извори. Откако самиот ја испита работата, г-дин Вудфорд почна да бара одговори од неговите ко-директори на Олимпус за сомнителни хонорари во износ поголем од 1 милијарда долари. Тој опиша како, само две недели откако беше назначен за извршен директор и по настојчивоста во неговите прашања, на состанокот на Управниот одбор на кој не му беше дозволено да зборува, му беше наредено да го напушти својот стан во Токио, да го врати неговиот лап-топ компјутер и телефони и да фати автобус за аеродром.

Во услови на стравувања за неговата безбедност и безбедноста на неговото семејство поради загриженоста за можните врски помеѓу прекумерни плаќања и организираниот криминал во Јапонија, г-дин Вудфорд побарал и добил совет и насоки од одделенијата за организиран криминал на Лондонската полициската служба кога се вратил во Обединетото Кралство. Откако јавно ја соопштил информацијата, Олимпус првично тврдеа дека, како прв главен извршен директор којшто не е јапонец, г-дин Вудфорд не успеал да го разбере нивниот стил на менаџмент, но подоцна беше принудена да признае дека плаќањата кои тој ги доведе во сомнеж беа дел од 1.7 милијарди УСД вредни сметководствени измами за да се сокријат загуби на историски инвестиции.

На крајот, скандалот доведе до оставка на целиот одбор на Олимпус и апсење на неколку високи извршни директори, вклучувајќи го и претходниот главен извршен директор и претседател и поранешен ревизор на друштвото и неговите банкари. Мајкл Вудфорд се појави како еден од најпознатите високо поставени директори кој било кога станал укажувач и неправилностите кои тој помогна да се разоткријат се развија во еден од најголемите и најдолготрајните финансиски скандали кои прикриваа загуби во историјата на корпоративна Јапонија. Тој изјави:

“Јас бев претседател на голема мултинационална корпорација, заради што е многу поверојатно дека луѓето, всушност, ќе ме слушаат, но вистинскиот проблем е како да се направи тоа полесно да се излезе во јавноста со пријавување за прекршоци за, да речеме, помлад сметководител со три деца и голема хипотека Многу од најголемите компании во светот сега ме најмуваат за да ги советувам како да не се дозволи истото се случи во нивната корпорација. Тоа е интересно за мене, зашто јас сакам да дојде до промена. Тие треба да покажат дека имаат линија за укажувачи која е и независна од директорите и за неа се знае меѓу луѓето кои работат за организацијата.

“Забелешка: г-дин Вудфорд поднесе тужба за дискриминација и за неправично отпуштање според Законот за обелоденување на јавен интерес на Обединетото Кралство и постигна договор со Олимпус за кој се смета дека е околу 10 милиони фунти.

Извор: Japan Today (03/03/2014). Japan: Business as usual, but not for Olympus whistleblower Michael Woodford. Available from <http://www.japantoday.com/category/executive-impact/view/japan-business-as-usual-but-not-for-olympus-whistleblower-michael-woodford>; The Independent (06/09/2012). Whistleblower Woodford settles for J10m after his Olympus sacking. Available from <http://www.independent.co.uk/news/business/news/whistleblower-woodford-settles-for-10m-after-his-olympus-sacking-7831972.htm>; The Independent (09/06/2012). Whistleblower Michael Woodford settles with Olympus. Available from <http://www.telegraph.co.uk/finance/financial-crime/9298027/Whistleblower-Michael-Woodford-settles-with-Olympus.html>; The Guardian (23/11/2012).

Надлежните органи треба да разгледаат како може да се обезбеди заштита од закани и физички повреди. Полицијата или посебни истражни единици кои се занимаваат со корупција може да бидат директно контактирани од страна на кој било друг орган кој работи со обелоденување и таквите единици најверојатно ќе бидат во можност да им помогнат или да ги советуваат за најдобриот начин на дејствување.

За формализирање на таква заштита, Република Кореа вклучи една одредба во Законот заштита на укажувачите од јавен интерес (2011), во кој се наведува дека укажувачите и нивните роднини и лицата со кои заедно живеат може да добијат лична заштита од полицијата, ако тие се соочуваат или би можеле да се соочат со сериозни физички закани. Ова е еден многу интересен пристап, кој признава и превентивно дава осврт на ризиците со кои некои укажувачи може да се соочат.

#### **Пример: Заштитни мерки во согласност со одговорното лице, Чиле**

*Канцеларијата на јавниот обвинител на Чиле организираше специјална единица за помош на жртвите и сведоците во сите региони на земјата и заштитата беше проширена и на лицата кои пријавуваат дела на корупција.*

*Чилеанскиот систем обезбедува различни заштитни мерки во зависност од природата на одговорното лице и на нивото на заштита што всушност му е потребно на заштитеното лице.*

*Одредени автономни мерки се доставуваат од страна на Канцеларијата на јавниот обвинител, како што се полициска заштита, механизмите за итни повици, промена на адреса, промена на телефонски број и заштита на живеалиштето на лицето што пријавува, меѓу другите.*

*Друга алтернатива е проширување на опсегот на законите за заштита на сведоци, за да се овозможи заштита на други лица кои даваат информации или кои можат да бараат заштита.<sup>111</sup>*

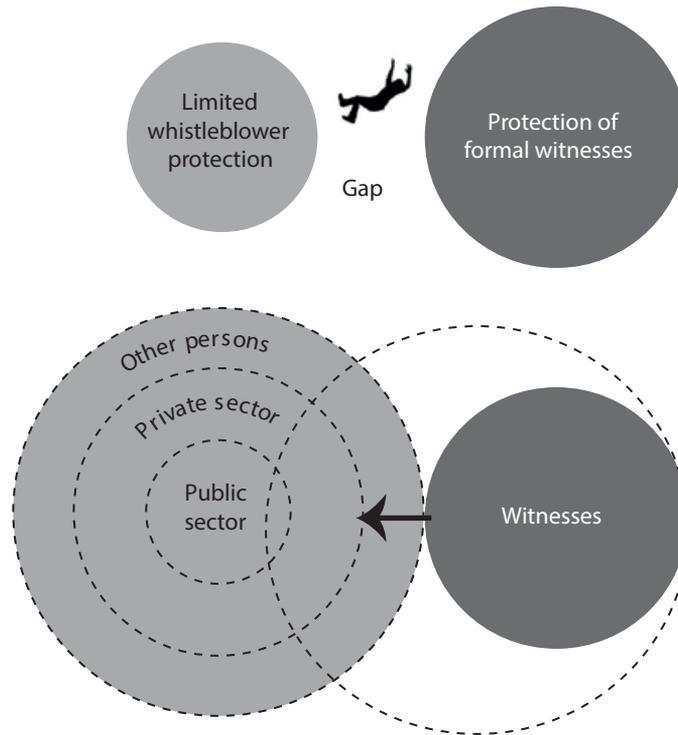
*Без разлика колку е регулиран пристапот на заштита од закани за физичка повреда, силната поврзаност на системите за заштита на лицата што пријавуваат и системите за заштита на сведоците и жртвите е евидентна (види во поглавје II, дел А и подолу).*

*Како што веќе спомнавме, во многу земји се криминализира попречувањето на правдата во согласност со членот 25 од УНКАК. Соодветно на тоа, може да претставува кривично дело ако лицето се заканува, заплашува или на друг начин влијае (на пример, преку мито) на лице кое има пријавено корупција или кое ќе сведочи како сведок во врска со корупција.*

<sup>111</sup> Види, на пример, член 2 од Законот за заштита на сведоци (2009) на Малазија. Достапно од <http://www.agc.gov.my/Akta/Vol.%2014/Act%20696%20-%20Witness%20Protection%20Act%202009.pdf>



Слика 4: Лица што пријавуваат – внимавајте на процепот



## 9. Заштита на сведоци и на сторители кои соработуваат

Програмите за помош на сведоци и заштита на сведоци се витални компоненти на сеопфатен систем на кривично правосудство во согласност со УНКАК. И според УНКАК и според Конвенцијата на Обединетите нации против транснационалниот организиран криминал<sup>112</sup>, од државите членки се бара да преземат соодветни мерки за заштита на сведоци на дела на корупција.

Ќе има моменти кога лицата што пријавуваат ќе бидат вклучени во кривична истрага и во такви случаи релевантен е член 32 од УНКАК за заштита на сведоци. Некој кој првично го загатнува загриженост за малверзации или корупција во контекст на работното место, на пример, може да сведочи во судска расправа, како дел од кривична или граѓанска постапка. Ако тие се сериозно загрижени за нивната физичка безбедност или треба да бидат заштитени од заплашување, тогаш треба да бидат достапни за нив помош и заштитни мерки. Во секој случај, ќе биде важно дека сите опции се разгледани и јасно објаснети. Публикацијата на УНОДЦ за добрите практики за заштита на сведоци во кривична постапка на организиран криминал се корисна и важна алатка за сите оние кои се вклучени во помошта и заштитата на сведоците<sup>113</sup>.

Заштита на сведоци исто така треба да биде на располагање на сторителот кој соработува, или човек кој учествувал во кривично дело и кој дава корисни информации на надлежен орган за истрага и изведување докази (види член 37 од УНКАК). А сторител кој соработува, на пример, можеби првично учествувал во извршување на кривично дело, но потоа можеби одлучил да се повлече и сега бара “излез”. Мерки кои би можеле да се сметаат за поттикнување на овие лица известат и да дадат релевантни сознанија од внатре за поддршка на истрагата и гонењето на кривичните дела вклучуваат ублажување на казната или одобрување на имунитет за некои или сите сторени прекршоци. Таквите прописи треба да се формулирани на начин што остава простор за обвинителна или судска дискреција, во зависност од фактори како што се времето на пријавувањето, квалитетот на дадените информации или нивото на соработка дадена за откривање на криминални активности или враќање на приходи од противправни дејствија.

112 Конвенцијата на Обединетите нации против транснационалниот организиран криминал, член 24

113 UNODC (2008). *Добри практики за заштита на сведоци во кривичните постапки кои вклучуваат организиран криминал*. Достапно од <https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Witness-protection-manual-Feb08.pdf>

Првиот чекор во одредувањето кои се потребните мерки за заштита на сведоци е оценката на ризикот со кој лицата се соочуваат. Многу држави-членки веќе се запознаени со потребата за поддршка на сведоци кои може да се ранливи или изложени на ризик од застрашување но кои немаат пристап до целосна програма за заштита на сведоци. Постојат голем број други безбедносни мерки кои државите може да ги стават на располагање, вклучувајќи и давање совети за безбедност, договарање на полициски патроли или придружба, привремена промена на живеалиште каде што е потребно, и умерена финансиска помош<sup>114</sup>. Во одредени околности, идентитетот на пријавувачот кој дава сведочење или докази во судскиот процес можат да биде заштитен со тоа што му се овозможува да сведочи затскриен, преку видео врска или со извиткување на глас или лик. Користењето на овие мерки генерално се врши од случај до случај во кој тие треба да се сметаат за соодветни од страна на судија и не смее да задираат во правото на фер судење.

Во повеќето јурисдикции, сведоците мора да бидат под сериозна закана за физичка повреда, за да бидат примени во програмата за заштита на сведоци. Во такви случаи, од помала важност<sup>115</sup> е каков вид сведок тие може да се, без разлика дали информатор, сторителот што соработува, жртва или известител. Целосна програма за заштита на сведоци вклучува прилично екстремни мерки, како што се промена на идентитетот и релокација и, како такви, условите за прием во овие програми имаат тенденција да бидат многу строги. Општо земено, програмите за заштита на сведоци имаат тенденција да се сметаат како решение во краен случај кога други достапни средства за заштита на сведоци се исцрпени или се чини дека се недоволни.

Во некои земји, каде што мора да биде наведен правниот статус според кривичниот законик, жртвите и сведоците на кривично дело ќе имаат пристап до помош и заштита на располагање, но и оние кои ќе пријават информации релевантни за криминал (но кои нема да сведочат во судот) нема да имаат. Бидејќи известителите може да се соочат со сериозна одмазда или малтретирање, важно е државите членки да ја разгледаат можноста за проширување заштита на лица што пријавуваат.

**Пример: Услови за давање заштита на лица што пријавуваат, Модел законот на Организацијата на американските држави**

*Со оглед на искуствата од земји како Мексико и Перу, во Модел-законот на Организацијата на американските држави се предлага дека релевантноста и важноста на информациите обезбедени од страна на лица треба што пријавуваат да се оценува. Таквата проценка е услов за обезбедување каква било мерка за заштита на лицата што пријавуваат, со цел да се оцени корисноста на информациите во текот на кривичната постапка. Оценувањето ќе служи за да:*

- *Спречи продолжување, постоење или завршување на чинот на корупција, или значително да ја намали големината или последици од неговото извршување.*
- *Спречи или неутрализира идни дела на корупција.*
- *Идентификува околности во кои е планирано и извршено делото на корупција, или околностите во кои тоа се планирани или извршува.*
- *Идентификува сторители и соработници за дело на корупција кој е или ќе се изврши, или членови на криминална организација и на нејзините активности, со цел да се уништи или да ослаби или да се лишат од слобода еден или повеќе од нејзини членови*
- *Утврди каде се наоѓаат или која е дестинацијата на инструментите, стоките, ефектите и средствата на корупција, и да ги откријат изворите на финансирање на криминалните организации*
- *Предаде на властите кривични инструменти, ефекти, имотна корист или стоки произведени со корупција*
- *Придонесе, во пресудата на надлежниот службеник, со доказ за понатамошно водење на истрагата*

*Мерките за помош на сведоци не се наменети за заштита на сведоци од физички повреди, туку се дизајнирани за да се обезбеди процесот на обвинителството да биде ефективен. Сепак, тие се меѓу оние мерки што може да имаат заштитен елемент, бидејќи тие помагаат во ублажувањето стрес и замор за учество во процесот на судницата.*

114 Ibid, страна 21 и 27

115 Ibid, страна 61

## 10. Право на барање и право на жалба

Законот треба да дозволи лица што пријавуваат, а кои претрпуваат одмазда да побараат поддршка и помош од надлежен орган и, кога е потребно, да бараат ослободување од трибунал или суд. Медијација може да се понуди и во некои околности да се обезбеди можност на страните, особено оние во работни односи, за решавање на спорот без долга истрага или скапи судски процеси. Сепак, посредувањето мора да биде доброволно и ако не се постигне договор, правото на корективни мерки, приговор или жалба мора да се зачуваат.

### Пример: Форум и правни лекови, Гана

*Законот за укажувачи од 2006 година (Закон 720) на Гана овозможува на секој кој искрено и разумно верува дека бил подложен на малтретирање или дознае дека е веројатно да стане жртва заради тоа што обелоденил да може во прв степен да поднесе жалба до Комисијата за човекови права и административна правда, чијшто налог овој поглед треба да биде со ист ефект како пресуда или наредба на Врховниот суд и е извршен на ист начин како и пресуда или наредба на Врховниот суд*

*По приемот на жалбата, Комисијата спроведува истрага и може да даде времен налог. По сослушувањето на странките и другите лица, како што се смета дека е потребно, Комисијата може да се даде каков било налог кој се смета правичен во дадените околности, вклучувајќи: (а) враќање во поранешна состојба; (б) преиначување на трансфер или трансфер на информаторот во друга установа; или (в) налог за исплата на награда од фондот основан според Законот за таа намена.*

*Понатаму, укажувач кој бил подложен на малтретирање може да поведе постапка пред Високиот суд за надомест на штета за повреда на договорот или за друг правен лек на кој укажувачот може да имате откако поплаката е прво поднесена до Комисијата*

Законот треба да дозволи лица што пријавуваат а кои претрпуваат одмазда да побараат поддршка и помош од надлежен орган и, кога е потребно, да бараат ослободување од трибунал или суд. Медијација може да се понуди и во некои околности да се обезбеди можност на страните, особено оние во работни односи, за решавање на спорот без долга истрага или скапи судски процеси. Сепак, посредувањето мора да биде доброволно, и ако не се постигне договор, правото на корективни мерки, приговор или жалба мора да се зачува.

Во пракса, постапката за решавање спор треба да биде колку што е можно побрза и поедноставна. Во Јужна Африка, на пример, фактот дека постапки за решавање спорови во случаи на обелоденување се решаваат во суд е критикуван дека заради тоа процесот е скап и недостапен. Некои набљудувачи велат дека ова „озможува тактика на одложување од страна на работодавците што е еднакво на злоупотреба на постапката“<sup>116</sup>.

Употребата на работнички судови или трибунали за вработување може да се претпочита пред употребата на обичните граѓанските судови во прв степен. Во некои јурисдикции, јавна агенција е одговорна за помагање на информаторот (ако тој или таа го сака тоа) во поднесувањето на неговиот или нејзиниот случај, како што е случајот во Словенија и во САД, а ова може да биде крајно ефективно.

Сепак, додека специјализираните одбори или форуми имаат предност во смисла на стручност и акумулирано знаење, важно е дека правото да се жали на суд или повисок суд е сочувано. На пример, нормален пристап до апелациските судови не беше на располагање во рамките на Законот на САД за заштита на укажувачите (кој ги опфаќа вработените во државните служби). Ова беше прифатено од страна законодавците на САД како причина на сериозни проблеми за укажувачите кои бараат надомест на штета и правото на жалба беше вклучено на пилот-основа во Законот за подобрување на заштита на укажувачите од 2012 година. Системот кој се користи во Министерството за труд на САД за решавање тужбени барања за одмазда на укажувачи исто така претрпе значителни одложувања и секој закон за корпоративен укажувач што е

<sup>116</sup> Мартин, П. (2010). Статус на обелоденување во Јужна Африка, досегашна состојба, Отворен Центар за совети за демократија: Кејп Таун, страница 9. Достапно од [http://openjournalismworkshop.files.wordpress.com/2013/03/odac\\_whistleblowing\\_report\\_web.pdf](http://openjournalismworkshop.files.wordpress.com/2013/03/odac_whistleblowing_report_web.pdf)

усвоен откако во 2004 година е донесен законот Сарбанес-Оксли донесен во 2004 година како одговор на падот на Енрон, го вклучува правото барателите да поведат постапка пред Федералниот суд, ако не постои административно решение во рок од 180 дена.

## 11. Времена / административна мерка

За да може да се сметаат заштитните мерки за веродостојни, треба да се размисли за дозволување на временна мерка додека постапката е во тек. Времената мерка е особено важна за пријавувачите на работното место, бидејќи тоа може да помогне во зачувувањето на работните односи и да го спречи нивното целосно нарушување. Времената мерка може да вклучи која било неопходна мерка за сочувување на положбата на поединецот додека не биде можно главно рочиште, како што се враќање на работа на слично работно место (на пример, ако е потребно, со различен претпоставен или во друг дел од компанијата) или било која друга акција за да се поништат или барем минимизираат ефектите од одмазда што е можно побрзо. Со оглед на должината на некои постапки, без ваквите мерки, еден поединец може да не биде во можност да се издржува финансиски или професионално или до конечниот исход на правната или управната постапка. Распоредот 1 од Законот за заштитено обелоденување од 2014 година на Ирска<sup>117</sup> дава пример на временни мерки кои може да се изречат во очекување на утврдување на наводи за несправеден престанок на вработувањето.

Меѓутоа, ако ефектите од одмазднички мерки не може разумно да се поништат, тогаш треба да следи соодветен финансиски надомест. Со оглед на можноста дека укажувачот прераспределен на кое било ниво во организацијата и да ја изгуби својата работа како резултат на обелоденување, надоместокот треба да ги одразува реалните финансиски загуби и не може произволно да биде ограничен. Во случаите кога работодавачотот не е во можност да го плати надомест, некои јурисдикции преземат чекори за основање јавен фонд од кој може да се плаќаат таквите налози за како надомест, како што е случајот со Република Кореа.

## 12. Товарот на докажувањето

Системот кој бара од вработен да покаже дека причината поради која тој или таа се третира неправедно е затоа што тој или таа објавил(а) дека е сторено нешто лошо ја става одговорноста на поединецот, што може да биде многу тешко да се исполни. Додека повеќето системи бараат од лицето кое пријавува случај да изложи prima facie предмет со кој се покажува дека тој или таа загатнува загриженост и претрпува штета (малтретирање, пропуст за унапредување, ставање на пониско работно место, отпуштања, итн), поединецот не може да биде во позиција да ја докаже причината за дејствието на работодавачот. Всушност, често пати само работодавачот или друго лице што се одмаздува може да биде тој кој е во состојба да докаже со висок стандард дека штетата нанесена е заради целосно неповрзани причини и дека тоа било фер во тие околности.

Токму од оваа причина многу земји усвоија она што често се нарекува “обратен товар на докажување”, при што законот бара работодавачот да покаже дека со лицето што пријавува се постапувало на одреден начин од издржани причини кога лицето што пријавува утврдило дека претрпело штета. Во повеќето случаи, сепак, тоа не е всушност вистинско префрлање на товарот на докажување, туку стандарден товар на докажување во комбинација со други законски одредби, на пример забрана во законот против преземање на какво било штетно дејствие против лице затоа што пријавило наводни неправилности. Врз основа на ваков закон, вработен, ако е разрешен по поднесување пријава само ќе треба да утврди дека бил отпуштен од работа, дека пријавил неправилности и дека постои веројатна корелација помеѓу овие инциденти (prima facie случај на одмазда). Тогаш работодавачот ќе треба да докаже дека дејствието не било штетно и дека сепак би биле преземени истите дејствија

против работникот од причини независни од чинот на обелоденување.

Таквите прописи се наоѓаат во Законите за обелоденување и корупција во Хрватска, Франција, Луксембург, Нов Зеланд, Норвешка, Република Кореа, Словенија, Јужна Африка, Велика Британија и Соединетите Американски Држави<sup>118</sup> и овој пристап се препорачува и од Советот на Европа<sup>119</sup> и од Г-20<sup>120</sup>.

Друг пример за управување со товарот на докажување се наоѓа во Законот за Заштита на укажувачи на Малезија. Тој користи претпоставка: "[А] лице се смета дека презема штетни дејствија против укажувач или било кое лице поврзано со укажувачот ако лицето презема или се заканува да преземе штетно дејствие, бидејќи укажувачот обелоденил несоодветно поведење; или лицето смета дека укажувачот има направено или има намера да направи обелоденување на несоодветно поведење.

## Г Други мерки за олеснување на пријавувањето

### 1. Должности за пријавување

Треба да се сфати дека "олеснување" на пријавување не е исто како и наметнување на обврска да пријавите. Во повеќето земји, обврски за пријавување важат за одредени улоги, носителите на јавни функции и професии, на пример, полицајци, лекари, државни службеници, адвокати и сметководители. Исто така може да постојат законски обврски за одделни категории на вработени да го пријават специфични прашања, како на пример да сомневање за злоупотреба или негрижа за децата во здравството и социјалната заштита, или да пријавуваат сомневања за перење пари во финансискиот сектор. Неизвршувањето на таа обврска може да има сериозни професионални последици, вклучувајќи суспензија, забрана на работа на слично работно место во иднина или забрана за практикување на професијата. Тие должности за пријавување имаат тенденција да бидат ограничени, или на одредена професија (на пример, чувствителна и одговорна природа на конкретна улога во општеството) или со природата на категоријата на информации кои се потребни (на пример, нејзината вредност и важност за општеството).

Иако наметнувањето обврска за пријавување на неправилности или недолично однесување врз сите работници може да се чини дека е привлечна опција, исто така постојат и аргументи против таквиот пристап, вклучувајќи ги и оние што може да охрабрат прекумерно пријавување и да се дозволат жртвени јагниња. Тоа може да ги доведе организациите да се фокусираат на тоа кој не зборува, отколку на информации кои се пријавени, или на ефикасноста на нивното пријавување или аранжмани за укажувачи<sup>121</sup>. Ова не значи дека не постои очекување од персоналот да пријават неправилности, туку само дека општите обврски за пријавување може да бидат тешки за спроведување или во некои околности дури и контрапродуктивни.

Исто така, важно е да се согледа дека дури и оние кои имаат задача да пријават може да бидат цел на сериозна одмазда. Државите потписнички на конвенцијата треба да ја истакнат нивната посветеност и разбирање на опфатот и улогата на должноста да се пријавува корупцијата и заштитата поврзани со тоа кога се размислува за каква било реформа или дополнување на Законот за заштита на лицата што пријавуваат кои се соочуваат со корупција во текот на нивната работа

118 Стандардите на САД го рафинираат концептот на два начина. Поставуваат низок праг за товарот на вработениот преку воспоставување на основен, или prima facie предмет на вработениот, дека обелоденувањето е "придонесувачки фактор" на оспореното дејствие, што значи дека незаконитоста е "на било кој начин" поврзана со одлуката. Спротивно на тоа, постои висок стандард за обратен товар на работодавачот, кој мора да со јасни и убедливи докази, со некои 70 до 80 проценти од евиденцијата. Види Том Девин (2013). "Законот за Заштита на Укажувачи, Товарот на докажување: Основни правила за Веродостојни права на слободен говор" 2 Е-весник на меѓународни и компаративна студии за работни односи 137 (септември-октомври 2013 година.).

119 Парламентарното собрание, Резолуција 1729 (2010), заштита на "укажувачите", став 6.3. Достапно од <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta10/eres1729.htm>

120 Г-20 компендиум на најдобрите практики и принципи на законодавството за заштита на информаторите. Достапен од [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/G20%20COMPENDIUM%200F%20BEST%20ПРАКТИКИ%20AND%20GUIDING%20PRINCIPLES%20FOR%20LEGISLATION%20\(3\).pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/G20%20COMPENDIUM%200F%20BEST%20ПРАКТИКИ%20AND%20GUIDING%20PRINCIPLES%20FOR%20LEGISLATION%20(3).pdf)

121 Функционирање на Засегнатоста на јавноста (2013). Комисија за укажување, Код на пракса за ефикасни аранжмани за укажување, страница 13. Достапно од <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission>

### Студија на случај: Јужна Африка - внатрешните ревизори и корупцијата

Внатрешните ревизори заземаат уникатна и важна позиција кога станува збор за спречување на корупцијата. Не само што се користат за да воведат мерки за зајакнување на механизми за управување на компаниите, туку тие може да дејствуваат како информаторите/информатори кога откриваат коруптивни активности.

Ревизорите се професионално и законски обврзани да пријавуваат сомнителни активности. Ова е самата функција за која се вработени да ја извршуваат. Законот за ревизорската професија на Јужна Африка смета дека е прекршок на ревизорот да не пријави „неправилности кои треба да се пријават“, која вклучува каков и да е случај на измама или прекршување на фидуцијарна должност.

Ревизорите може исто така да се соочат со кривични санкции во однос на Законот за Центар за Финансиско Разузнавање на Законот за Спречување и Борба Против Коруптивни Дејствија ако не пријават за широк спектар на незаконски или дури и сомнителни активности или трансакции.

Затоа е од суштинско значење внатрешните ревизори да се во можност да разоткријат корупција каде и да ја најдат без страв од професионални или дури и лични реперкусии. За жал, ова не е секогаш случај во практиката. Здружението за внатрешна ревизија на Јужна Африка извести дека ревизорите кои водат ревизи на општините од време на време се соочуваат со заплашување и барања за заташување на неправилности.

Во 2013 година, судскиот веитак ревизор Лоренс Моети беше застрелан на паркингот на неговата фирма во Хјутон. Во времето на неговата смрт, тој бил вклучен во голем број високо чувствителни форензички истраги и некои коментатори сугерираат дека неговата смрт можеби е поврзана со неговата улога во откривање на корупција.

Главниот закон во Јужна Африка, кој ги штити укажувачите од виктимизација, одмазда и дискриминација е Законот за Заштитени Обелоденувања 26 од 2000 година. Ова законодавство ги штити оние во јавниот и приватниот сектор кои откриваат кривично и друго незаконско однесување на работното место. Тоа исто така бара работодавците да се осигураат дека постојат мерки со цел да се заштитат укажувачите од виктимизација или од отпуштање од работа како резултат на нивното обелоденување.

Опфатот на законот е тесен и заштитата се однесува само на вработените. Оттука, тој ги опфаќа затоа само внатрешните ревизори кои се вработени од страна на компанијата и не се протега на независни изведувачи или волонтери.

Сепак, Законот за трговски друштва не предвидува важни дополнителни заштитни мерки. Дел 159 предвидува заштита на широк спектар луѓе поврзани со една компанија. Оваа одредба покрива обелоденување на компанијата од страна на вработен или снабдувач на стоки или услуги.

Извор: Преземено од Бизнис Деј(BDLive), 16 март 2014 година, следење корупцијата: Помош за ревизори кои пријавиле криминал. Достапно од <http://www.bdlive.co.za/business-times/2014/03/16/sledeње-корупцијата-помош-за-ревизори-кои-пријавуваат-криминал>. Видете исто така Јане Данкан (06/11/2013) ревизорот и платени убијци. Достапно од <http://sacsis.org.za/site/article/1833>

## 2. Стимулации за пријавување: Почести и награди

### Почести

Националните влади ширум светот даваат почести на лица чии активности во голема мера придонесуваат за општото добро на земјата; некои судови и органи за спроведување на законот исто така ги почитуваат или наградуваат луѓето кои што се изложени на опасност за да ги штитат или да служат на интересите на другите. Лицата кои пријавуваат неправилности, корупција или ризик и со тоа го штитат јавниот интерес треба да се сметаат меѓу оние кои заслужуваат јавни почести. Вакво признание ќе им помогне да ги нормализираат своите активности, како дел од “добро државјанство”. Индонезискиот закон, на пример, дава „симболи на благодарност” на укажувачи кои помогнале во напорите за спречување и борба против корупција.<sup>122</sup>

### Паричен надомест или награди

Голем број земји имаат усвоено системи кои обезбедуваат парични награди за лицата кои пријавуваат информации што водат до успешни акции. Еден добро познат пример на таков систем е тој што го практикува Комисијата за хартии од вредност на САД според Законот за Дод-Френк, кој нуди паричен надомест во замена за информации за прекршување на законот хартии од вредност, со цел да се поттикнат укажувачите

<sup>122</sup> Законот бр 31 од 1999 година за искоренување на кривичното дело на корупција, член 42.

да истапат. Некои коментатори сугерираат дека овој модел ја префрла намената на пријавување далеку вон општиот интерес за лична добивка на информаторите. Во 2014 година, Канцеларијата на САД за Укажувачи доби 3620 дојави од укажувачи, што претставува зголемување од повеќе од 20 отсто во текот на претходните две години. Законот забранува одмазда од страна на работодавците против вработените кои и даваат на Комисијата „оригинални информации“ (т.е. информации кои не се јавно достапни или веќе познати на Комисијата) за можни повреди во работењето со хартии од вредност. Секое лице кое доброволно и дава на Комисијата изворни информации за кршење на федералниот закон за хартии од вредност кое се случило, се случува, или допрва ќе се случи, има право на награда за дојава. Висината на наградата се определува врз основа на износот на парите собрани од страна на Комисијата како резултат на постапката поведена врз основа на доставените информации и, исто така, го зема предвид квалитетот на информациите<sup>123</sup>. Од почетокот на програмата за укажувачи, Комисијата има одобрено награди на 14 укажувачи, а во септември 2014 година одобри доделување на повеќе од 30 милиони УСД на укажувач кој дал клучни изворни информации кои довеле до успешна акција на спроведување<sup>124</sup>.

Според Законот на Малезија за заштита на укажувачите (2010), укажувачите може да добијат награди, како што Владата смета дека е прикладно, за обелоденувања кои водат до обвинувања или откривање на случаи на кривични дела.

И покрај фактот дека системите за стимулации на дојави се прилично добро востановени во САД и постојат и во други земји, како што е Република Кореа, тие не се лесно усвојувани во сите делови на светот. Критичарите гледаат на моделот како на комерцијална трансакција која вклучува комуникација - повеќе како на пазар на информации кој е во голема мера независен од слободата на изразување или на јавниот интерес. Во секој случај, ако државата разгледува воведување на систем за наградување, тоа треба да се гледа како дополнително на обезбедување заштита на укажувачи.

Ако државата ја разгледува можноста за создавање системи на поттик и има законски одредби во кои се наведува дека обелоденувањата што се направени за лична добивка не се заштитени, препорачливо е да се појасни дека личната добивка не вклучува никакви награди или други олеснувања предвидени со законот. Таквиот исклучок е изречно вклучен во Законот за Обелоденување јавен интерес (2010) на Замбија<sup>125</sup>. Мерки “Qui Tam”.

“Qui tam” законодавството претставува различна и посебна гранка на законот за укажувачи, кој, во САД, особено, овозможи да се води сметка на државни расходи кои го вклучуваат приватниот сектор. Овој регулаторен модел е различен од системи на паричен надомест за дојава или награда кои нудат паричен надомест за информации, но кои имаат тенденција да го остават лицето што пријавува во улога на пасивен набљудувач во процесот<sup>126</sup>.

За Законот на САД за лажни тврдења се вели дека е еден од најуспешните закони за обелоденување во светот. Иако неговиот опфат е ограничен само на измама и корупција во врска со владини договори, тој е еден од ретките примери на закон со кој ресурсите се ставаат директно во рацете на поединци, кои потоа можат да преземат иницијатива да се поведе граѓанска постапка против моќните престапниците. Во овој вид на акција, приватна страна, наречена “релатор”, поведува акција во име на Владата. Доколку Владата преземе контрола на акцијата, релаторот добива 15-20 проценти од секоја награда; ако релаторот продолжува сам, процентот се зголемува на 25-30 проценти. Во секој случај, релаторот е одговорен за неговиот надомест<sup>127</sup>, иако Владата, а не релаторот, се смета за вистински тужител. Во 1986 година, пред

123 Во рамките на програмата за хартии од вредност (КХВ), квалификуваните укажувачи имаат право на награда од 10-30 отсто од парични санкции собрани во постапки поведени од КХВ и сродни постапки поведени од други регулаторни и органи на прогонот. За да се активира награда, сепак, акција на КХВ врз основа на информации од укажувач мора да резултира со парични санкции во износ поголем 1 милион УСД. Шемата на КХВ за давање награди исто така важи и за лицата кои не се државјани на Соединетите Американски Држави

124 Комисијата на САД за хартии од вредност, 2014 Годишен извештај до Конгресот за програма за укажувачи Дод-Френк. Достапно од <http://www.sec.gov/about/offices/owb/annual-report-2014.pdf>

125 Законот на Замбија за Обелоденување јавен интерес (2010), член 22: заштитено обелоденување направено со добра волја од страна на вработените, “кој не направи обелоденување за целите на лична корист, исклучувајќи каква било награда која треба да се плати во однос на било кој закон

126 Hutton, David (2011). Да се убие поштарот. Канада: Паркланд Институт. Достапно од [http://parklandinstitute.ca/research/summary/shooting\\_the\\_messenger](http://parklandinstitute.ca/research/summary/shooting_the_messenger)

127 Vaughn, R. (2012). *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*. Edward Elgar Publishing: United States, страна 131.

законот да се модернизира, Министерството за правда на САД собра 26 УСД враќајќи средства во граѓански спорови кои биле земени со измама. Во 25-те години оттогаш, некои 45 милијарди УСД се вратени<sup>128</sup> на тој начин. Набљудувачите истакнуваат дека Законот за лажни тврдења го воедначува теренот за игра до одреден степен преку обезбедување поттик за умешни адвокати да ги преземаат предметите со укажувачи, бидејќи тие може да бидат многу профитабилни ако се успешни.

## Д. Постапување со пријави и соработка

Постапувањето со пријавите на професионален начин, проценувањето на информациите колку што вредат и преземање соодветни дејствија за решавање какви било неправилности е од фундаментално значење за градење доверба. Ова е еден од најважните аспекти на заштитата на лицата кои пријавуваат. Кога се прави правилно, ризикот за позицијата на поединецот и потребата тој или таа да бидат вклучени во натамошниот тек се минимизира. Кога се смета нужно континуираното учество на поединецот, бидејќи докажете што ги дава се од суштинско значење за докажување кривични дела во судницата, на пример - да одговори разумно и соодветно на каква било грижа што ја има за својата безбедност или безбедноста на блиските е клуч за обезбедување на нивната соработка.

Дали законските мерки ќе се сметаат за успешни или не, ќе зависи во голема мера од тоа како да се постапува со информациите кои лицето ги пријавува и дали неправилностите се третираат како што треба или не. Според тоа, од суштинско значење е да се обезбеди дека системите кои надлежните власти ги имплементираат за постапување со информациите добиени од лица кои пријавуваат ги исполнуваат стандардите за квалитет и коректност и дека одговорните за ваквите задачи се квалификувани и соодветно обучени. Ефективна меѓуагенциска соработка исто така е неопходна за да се осигури дека стандардите за заштита се задржуваат во преносот на информации од една во друга институција.

Согледувајќи дека многу валидни пријави од укажувачи остануваат неупотребувани, Советот на Европа изјави дека судовите може да бидат овластени да санкционираат, да изречат парична казна или да го казнат работодавачот или друго одговорно лице за неспроведувањето брза и соодветна истрага.<sup>129</sup>

Државите, надлежните органи и работодавците имаат должност да се грижат за оние кои се вклучуваат со нив во справување со корупција и други кривични дела. Во овој дел се поставуваат некои од клучните елементи кои треба да се разгледаат со цел да се осигури дека со извештаите за корупција или други кривични дела се постапува правилно. Многу од овие елементи ќе бидат познати како основни принципи на фер истрага и фер судење.

### 1. Јасни постапки за почетно пријавување и за барањето за заштитни мерки

Јасните аранжмани за пријавување малверзации или неправилности се важни за насочување на вработените и други лица што пријавуваат за тоа што да се пријави, кога да се пријави, кој тоа да го пријави, итн. Сепак, многу организации не разгледуваат на соодветен начин кои процеси треба да бидат поставени за да се даде осврт и да се испита навремено пријава за корупција или малверзација, кога таа ќе се поднесе. Додека одреден вид истрага е веќе дел од мандатот на многу надлежни органи, други може да имаат ограничено искуство во постапување со директни пријави, а за некои тоа е нова територија.

За да се исправат овие прашања, голем број национални закони донесени во последниве години се конкретни, чекор-по-чекор постапки за начинот на кој органите и регулаторите треба да преземат последователни активности на веродостојни обелоденувања од укажувачи.

Законот за заштита на обелоденувања (2011) на Јамајка бара од примателите на

128 <http://www.taf.org/TAF-testimony-Burns-1-2014-WV%20Final.pdf>

129 Совет на Европа (2014). Меморандум за објаснување кон препораките за заштита на укажувачите



обелоденувања да утврдат дали е потребна истрага, и ако е така, да се спроведе таа истрага. Примателот е должен да ја испита работата коректно, да му даде на укажувачот најнови информации најмалку на секои 30 дена, да го пријави наодот укажувачот и на други лица и организации, како што е соодветно, да препорачува корективни мерки, да преземе чекори за да се поправи недоличното однесување, да обезбеди надомест на штета, да преземе дисциплински постапки и да ја намали можноста да се повтори злоупотребата.

Слични постапки и барања се, на пример, напишани во Законот за Обелоденување јавен интерес (2013) на Австралија, Закон за заштита на укажувачи на повреда на јавниот интерес (2011) на Република Кореа и на Законот за заштита на укажувачи (2010) на Малезија.

Кој и да е органот или телото кое добива информации, одредени стандарди се чини дека се најважни при постапување со пријави. Тие ги вклучуваат принципите на природна правда (процедурална коректност) во однос на доверливост, правилата за докази, стандарди на докажување, правна и политичка усогласеност, како и прописи за здравје и безбедност<sup>130</sup>.

Кога една организација спроведува внатрешна истрага, на пример, целта е да се дознае што се случило и каква акција е потребна за заштита од загуба или штетана јавноста, вработените или организацијата. Без оглед дали се активира со пријава од член на персоналот или од страна на член на јавноста, целта на внатрешната истрага мора да биде да се утврдат фактите; тоа не е ниту судење ниту трибунал.

На ниво на надлежните органи, треба да се земе предвид развојот на системи со кои се поедноставува процесот за лицата кои пријавуваат, но кои се исто така соодветно прилагодени на постојни регулаторни и надзорни. Ова може да вклучува систем за пренасочување информации кога органот кој прв добива пријава не е соодветен орган за постапување по истата. Кога тоа се случува, лицето кое пријавува треба да биде информирано, треба да продолжи гаранцијата на доверливоста во врска со нив и тие и понатаму треба да бидат заштитени со закон за изворно обелоденување.

Во случај на надлежните органи, нивните веб-сајтови и други информативни материјали треба да дадат детали како јавноста може да се стапи во контакт и како ќе се постапува со кои било пријавени информации. Тие треба да бидат јасни за тоа кога ќе се обезбеди одговор, какви видови на заштитни мерки се достапни и за основата на кои тие се применуваат.

#### **Пример: Канцеларијата за укажувачи, Комисијата за хартии од вредност на САД**

*Канцеларијата за Укажувачи на Комисијата за хартии од вредност (КХВ) на САД е основана во 2010 година. Таа е одговорна за спроведување на програмата на КХВ за укажувачи особено за барање информации и помош од укажувачите кои имаа сознанија за можни прекршувања на законот хартии од вредност, за нивна заштита за соработката со КХВ и за обезбедување финансиски награди за нив во одредени околности*

*Згора давање линк до правилата на програмата на КХВ за укажувачи, на интернет страната на КХВ исто така се даваат одговори на прашањата кои некој би можел да ги има за програмата и посебно, што ќе се случи ако се поднесе пријава. Тука е листа на прашања кои во моментот се одговорени на веб страната:*

- Што е програма на КХВ за Укажувачи?
- Кој се квалификува како укажувач?
- Што значи тоа доброволно” да обезбеди информации?
- Што се “изворни информации”?
- Како може моите информации “да доведат до” успешна акција на КХВ?
- Јас работам во компанија на процесот на внатрешна усогласеност. Може ли да пријавам внатре во компанијата а сепак да се квалификувам за награда за укажувач?
- Обезбедив информации до КХВ пред донесувањето на Дод-Френк на 21 јули 2010 година. Дали се квалификувам за награда?
- Како да го доставам информации во рамките на Програмата на КХВ за Укажувачи?

<sup>130</sup> Упатство за спроведување на внатрешни истраги може да се најде на веб страната на Независната Комисија против корупцијата, Нов Јужен Велс, Австралија. Види <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/responding-to-corrup- однесување / внатрешна истрага / 1535>

- Дали можам да поднесам информации анонимно?
- Дали КХВ го чува доверлив мојот идентитет?
- Како ќе се запознаам со можност да аплицирам за награда?
- Како да се пријавам за награда?
- Кои фактори КХВ ги разгледува во одредувањето на висината на наградата?
- Дали може да поднесам жалба на одлуката на КХВ за награда?
- Кои права ги имам ако мојот работодавачот се одмаздува против мене за поднесување информации до КХВ?

Еднакво е важно државите членки да разгледаат и да регулираат како се прави барање за заштитни мерки, на пример, во случаи каде што едно лице било жртва на одмазда. Законот за заштита на укажувачите на повреда на јавниот интерес Република Кореа во членот 17 наведува дека „барањето за заштитни мерки треба да се изврши во рок од три месеци од датумот на кој се преземени неповолни мерки[...]“<sup>6</sup>. Натамошни детали за начинот и постапките кои треба да се следат се предвидени со претседателски указ.

## 2. Надлежен орган кој прима поплаки за одмазда: ист или посебен

Треба да се земе во предвид дали и како да се одвои функцијата на истрага на суштината на обелоденување и сите жалби за одмазда против лице кое пријавува. Со тоа уште во рана фаза може да се разграничат различни вештини и специјализации кои може да се бараат од соодветниот персонал.

Функционална поделба помеѓу овие две задачи помага да се осигура дека оние кои се соодветно обучени може да се фокусираат на нивната област на стручност и да изградат специјализирано знаење, вклучувајќи ги и прашањата за одмазда, и дека не постои претпоставен судир на интереси помеѓу тоа како се постапува со информации а како со лице кое пријавува. Канцеларијата на Специјалниот Советник на САД<sup>131</sup> или Комисијата за борба против корупцијата и граѓански права (ACRC) на Република Кореа (како што е опишано во Поглавје II, Б.2) до одреден степен ја одвојува истрагата на кривични дела од истрагата на каква било одмазда преземена против поединец кој пријавува - иако тие се главната точка на контакт за двете прашања.

Канцеларијата на специјалниот советник има овластување да ги испита и да ги гони повредите на правилата за заштита на вработените во федералните институции од одмазда за укажување (според Законот за заштита на укажувачите). Таа исто така игра клучна улога во надзорот на ревизијата на истрагите на Владата на потенцијално недолично однесување. Врз основа на поплака од укажувач, Канцеларијата може да побара од Агенцијата да истражи наводни неправилности, дури и ако не сака да го стори тоа. Укажувачите се поканети од страна на Канцеларијата на специјалниот советник за коментар за квалитетот на истрагата на Агенцијата и корективни мерки базирани на ставот дека самите укажувачи најчесто самите се експерти за предметот на нивната загриженост. Канцеларијата исто така одржува дијалог со Агенцијата за истраги за да се погрижи за тоа дека преземените дејствија се разумни и дека тие даваат осврт на загриженоста на укажувачите.

Во Нов Зеланд, со извештаи за неправилности и жалби за одмазда постапуваат одделни органи. Заштитени обелоденувања може да се поднесат до надлежните органи, вклучувајќи ја Канцеларијата на Народниот правобранител на Нов Зеланд, но примената на одредбите од Законот за човекови права од 1993 година за спречување на виктимизација од кои се применливи на укажувачите ја надгледува Комисијата за човекови права. Овој пристап исто така го намалува ризикот од претпоставена пристрасност против укажувач, бидејќи проценката на нивната тужба за одмазда е јасно одделена од и затоа не е под влијание на истрагата во врска со извештајот на сомнеж за злоупотреба, особено ако не се утврди никаква неправилност.

Така, иако многу ќе зависи од постојниот законски и институционален контекст, државите членки ќе треба да разгледаат дали надлежните органи треба да имаат мандат и да ги истражат пријавите за неправилности и корупција и заштита на лицата кои пријавуваат до нив. Ова е особено важно бидејќи се повеќе внимание во светот се посветува на улогата на надлежните власти во истрагата на неправилности и барање отчет од службите или компаниите кои се под нивен надзор за било каква пријавена злоупотреба.

На крај, повеќето надлежни органи не се во можност да ја истражат секоја пријава која ќе дојде до нив. Тие едноставно немаат ресурси да го сторат тоа и мора да ги приоритизираат прашањата. Тие треба да одлучат дали да се спроведе или да не се спроведе истрага врз основа на голем број на фактори, кои го вклучуваат следново:

- Дали друга агенција има надлежност и, ако е така, дали е посоодветно таа да ја води истрагата?
- Колку е стара поплаката? Дали ќе може да се соберат доволно и веродостојни докази ако поминал долг временски период?
- Дали ќе биде во интерес на јавноста да се спроведе истрага?
- Дали има значителни последици за тужителот или другите?
- Дали тужбата загатнува системски прашања?

131 Види на вебстраницата на Канцеларијата на специјалниот советник: <https://osc.gov>

- Дали истрагата ќе претставува мудро користење на ресурсите?<sup>132</sup>

Надлежниот орган мора да биде во можност да утврди јасни причини зошто ќе врши или нема да врши истрага за одредена пријава. Исто така треба да му даде возвратни информации на лицето кое пријавува и да води евиденција за овие чекори. Ако се собрани повеќе информации, можеби заради посебни пријави на информации од некој друг, истрагите може повторно да се отворат или да започнат. Главниот проблем е да се осигури дека информациите се оценуваат според тоа колку вредат.

Кога треба да се споделат информации меѓу надлежни органи, треба да се постават соодветни заштитни мерки. Во 2009 година Законот за Заштитени Обелоденувања на Нов Зеланд беше изменет за да се одговори на некои слабости во овој поглед. Со измените и дополнувањата се дозволи информациите да се пренесуваат меѓу органи; тие бараат лицето кое пријавува да биде информирано за секој таков трансфер, и да се обезбеди дека во такви околности, пренесените информации се уште се квалификуваат како заштитено обелоденување<sup>133</sup>.

Комисијата за спречување на корупцијата и граѓански права на Република Кореа предвидува поинаков модел со тоа што врши надзор над истрагите на сите други органи, па затоа нејзиниот делокруг на работење автоматски им овозможува да комуницираат меѓу агенциите и да ја задржат моќта да го заштитат лицето кое пријавува во таквата рамка.

„*Sistema Nacional de Atencion de Denuncias*“ на Перу (види во поглавје I, дел C.2) е формиран на таков начин што информации од еден извор (односно од лицето кое пријавува) може да се испитаат во однос на други информации во системот. Ова е дел од процесот на потврда на пријави кои доаѓаат во системот, но тоа е исто така метод со кој добиените информации може да се поврзат со постојните податоци или информации кои се собрани од други извори.

### 3. Должности и обврски

Сите извештаи треба да се проценат на толку колку што вредат и оние што пријавуваат треба да бидат информирани за донесените одлуки, на пример за тоа дали за предметот ќе се води истрага или не, или дали предметот спаѓа во надлежност на друг орган. Во јавниот сектор обврски за праведна и правилна истрага и за известување за исходите може да бидат вклучени во законите за заштита на обелоденувањата од јавен интерес. На пример, Законот за Обелоденување од јавен интерес на Австралија ја става обврската за истрага на “раководниот службеник“ на јавна агенција, со рокови за известување за исходот или каква било одлука да не се истражува. Жалба за одлуката или водењето на истрагата може да се поднесе до Народниот правобранител<sup>134</sup>.

И покрај тоа што е потешко да се спроведе обврската за истрага на сите пријави во рамките на работното место<sup>135</sup>, полесно е да се обезбеди дека надлежните органи ќе постават механизми, ќе ги заведуваат информациите во дневник и ги ревидираат сите обелоденувања за да оценат дали постои случај на prima facie малверзација или не.

Со цел да се задржи довербата на јавноста во системите за пријавување, надлежните органи обично имаат должност да се осигураат дека за голем број информации за системот за известување и неговата работа се известува на годишно ниво и тоа станува достапно за јавноста. Треба да се направат напори за да се објават онолку

132 Постојат голем број на водичи и извори на информации во врска со спроведување на истраги достапни на интернет. Види, на пример, на веб страната на Независната Комисија за борба против корупцијата на Нов Јужен Велс, Австралија и Водич за истраги разработен од страна на регионот Азија-Пацифик за истрагите за човекови права (Азија-Пацифик, 2012). Достапно од <http://www.icac.nsw.gov.au/>

133 Нов Зеланд (2000). Закон за заштитени обелоденувања, дел 16.

134 Австралија (2013). Закон за обелоденување од јавен интерес, делови 47-50.

135 Еден пример е од Законик на Обединетото Кралство за корпоративно управување Кодексот C.3.5, кој гласи: ". Одборот за ревизија треба да ги разгледа аранжмани со кои персоналот на компанијата може, во доверба, да загатнезагриженост за можни нерегуларности во областа на финансиското известување или други прашања. Целта на комисијата за ревизија треба да биде да се обезбеди дека аранжмани се во сила за пропорционална и независна истрага на овие прашања, како и за соодветни последователни дејствија следење акција ". Достапни од <https://www.frc.org.uk/Our-Work/Publications/Corporate-Governance/UK-Corporate-Governance-Code-2014.pdf>

информации колку што е потребно, во исто време водејќи сметка за заштита на доверливоста на лица кои пријавуваат или приватни податоци на другите страни. Видот на информации кои може да бидат ставени на располагање вклучува број на поднесени пријави, типови на пријавени прашања, број на пријави кои довеле до понатамошни истраги и број што за резултат има некои дејствија, како и општи информации и статистика за видот на санкциите. Исто така треба да се вклучат и информации за бројот и видот на мерките кои се применуваат за заштита на лицата известување.

#### **Извадок од интервју со Бертран де Спевил, поранешен шеф на антикорупциска агенција во Хонг Конг**

*“Пред се, ако граѓанинот собрал храброст да дојде и да каже нешто, ако постапувате со него или неговата поплака како да се безначајна, тој никогаш нема да дојде кај вас повторно. Сте го изгубиле и најверојатно сте ги изгубиле и сите неговите пријатели. Вие не можете да победите во оваа борба освен ако не добивате добри информации од заедницата. [...]*

*Втората причина е дека искусните истражители ви кажуваат дека она што на прв поглед се чини дека е мала работа, кога ќе почнат да го разгледуваат произлегува дека е многу позначајно прашање. Ви го покажале само крајот на топчето волна. [...] Кога истражителите ќе започнат да го расплетуваат, може да на крајот да испадне една голема афера.*

*Третата причина е можеби најважната - имено, дека ако на вашето тело за спречување на корупција се гледа како на селективна институција која бира што да истражува, а што не, многу брзо ќе ја изгуби довербата на јавноста дека е непристрасно и независно.*

*Четвртата причина е - постои еден вид на етички страна во тоа, не е во ред ... орган за борба против корупцијата треба да испраќа порака до заедницата дека некоја корупција е важна и друга не е. Нема простор за двојни стандарди [...]*

*Петтата причина е дека ние знаеме од горчливо искуство - дека дури и мал чин на поткуп може да има катастрофални последици. Само треба да се помисли на областите на безбедноста или здравјето на луѓето за да се согледа ефектот на пеперутка. “*

Следново е преглед на голем број задачи и обврски, кои во моментот се применуваат на надлежните органи во однос на помош и заштита на лицата кои пријавуваат:

- Да се задржи доверливоста на идентитетот на лица кои пријавуваат;
- Да се спроведе јасна постапка за справување со извештаи и обезбедување возвратни информации на лицата кои пријавуваат -
- Вклучително и ограничувања на времето за првичната проценка;
- Да се договорат и да се усогласат со редовен систем на возвратни информации во случаи кои се земени за обработка;
- Да се вклучат во редовна процедура и да има јавно достапни извештаи -
- Бројот и видот на примените поплаки;
- Бројот на извршните дејствија предизвикани или кои придонеле за пријавување лица (одделување различни категории за пријавување лица каде е можно);
- Бројот и видот на поплаки во врска со одлуката за истраги или начини за спроведување на истрагата;
- Бројот на случаи на штета на лицето за пријавување управувани од страна на орган и предмети донесени на суд за нефер третман;
- Бројот на организации (регулиран сектор), кои не успеале да спроведат ефикасни аранжмани за укажувачите;
- Преземените дејствија за унапредување или спроведување на договорите.

## **Г. ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ПОМОШ И СОВЕТ**

Додека правната заштита за известувањето за корупција ќе покрие многу во уверување на оние кои наидуваат на случаи кои будат сомнеж за корупција и други кривични дела кои се пријавуваат во смисла на тоа дека е безбедно и прифатливо за нив да пријават, и натаму останува прашањето за тоа како да се применуваат овие правила

во поединечни околности. Одвреме навреме луѓето ќе бидат несигурни за тоа дали, како и на кого да ја искажат нивната загриженост. Тие може да бидат несигурни за природата на она што го виделе или дали тие информации ќе бидат добредојдени за нивните работодавци или надлежните органи. Тие може да бидат свесни за тоа како се постапувало со другите кога изнеле слични проблеми и да бидат загрижени за сопствената ситуација.

Многу прашања може да се решат ако се достапни информации и совети во раната фаза. Синдикатите, внатрешните контакт-точки како што се службениците за етика на работното место се добар извор на информации. Голем предизвик е да се обезбеди пристап до непристрасен совет.

## Информации и совети

Пристап до информации и совети во рана фаза може да помогне во решавањето на прашања или работи кои, ако на нив не се даде осврт, може да запрат поединци од одговорно пријавување за тоа што ги загрижува. Тие можеби нема да бидат сигурни дали информациите кои ги имаат се релевантни или кому треба да пријдат. Пристап до насоки им помага на поединците да разберат што значи законот во практична смисла и кои се ризиците и можностите за пријавување. Во некои случаи, надлежниот орган јасно укажува дека советникот може да го направи првиот контакт, како што е случај во Република Кореа<sup>136</sup>.

Додека надлежните органи може да обезбедат информации за тоа како тие ќе постапуваат со информации пријавени кај нив и може да разјаснат што значи законот, тие не се во позиција да дадат непристрасен или поединечен правен совет. Некои држави-членки разгледале како може да се обезбеди пристап до таква помош. На пример, Комисијата за спречување на корупцијата и за граѓански права на Република Кореа може да побара од Адвокатската комора на Кореа да обезбеди правно советување за парничење во рамките на правната помош. Холандија е една од неколку јурисдикции каде владата директно дава ресурси на центар за правна поука посветен на советување на укажувачите.

### Пример: Холандија - Центарот за совети за Укажувачите финансиран од Владата.

*Со цел да им помогне и да им олесни на потенцијалните укажувачи во поднесување пријави за малверзации или неправилности, Владата на Холандија и социјалните партнери (вклучително и работодавачот и работниците на репрезентативните организации) одлучи дека е потребен совет и бесплатна помош на потенцијалните укажувачи. “Adviespunt Klokkeluiders” (Советодавен Центар за Укажувачите) е отворен во октомври 2012 година и оценет во средината на 2014 година. Евалуацијата покажа дека Центарот за совети се стекнал со силна позиција на теренот и беше препорачан закон за да се обезбеди неговото континуирано постоење.*

*Центарот за совети е регистриран и со финансиска поддршка на Министерството за внатрешни работи и Министерството за социјални работи и вработување, но е независен од нив. Се состои од тричлена комисија - претставник на приватниот сектор, на јавниот сектор и на синдикатите, и мал персонал, вклучувајќи директор, три високи правни советници, консултант за комуникација со скратено работно време, секретар и административен асистент. Годишен извештај на Центарот и друг материјал е достапен на англиски јазик од својата веб-страница ([www.adviespuntklokkeluiders.nl](http://www.adviespuntklokkeluiders.nl)).*

Други важни извори на информации и совети во врска со лица кои пријавуваат ги вклучуваат службеници за етика и синдикатите. Службите на Народниот правобранител исто така даваат информации на луѓето во и надвор од работното место. Голем број граѓански организации и групи обезбедуваат правни совети, информации и поддршка на укажувачите. Оние кои им даваат директна поддршка на укажувачите ги вклучуваат, меѓу другото, *Government Accountability Project* (САД), *Public Concern at Work* (Велика Британија), *Open Democracy Advice Centre* (Јужна Африка), *Canadians for Accountability* (Канада), *Whistleblower-Netzwerk* (Германија) и *Whistleblowers Australia* (Австралија). Во областа на корупцијата, особено оделенијата во земјите на Транспаренси интернешенел ТИ (Transparency

International - TI) поставуваат центри за застапување и правно советување АЛАСЦ (ALACs). Тие сега се во функција во 60 земји, вклучувајќи ја Ирска, Руската Федерација и во многу делови на Латинска Америка - во Гватемала и во Хондурас, на пример - и даваат информации и совети за поединци кои сакаат да пријават случаи на корупција.<sup>137</sup> Исто така постојат и организации со меѓународен фокус, како што е *Blueprint for Free Speech*<sup>138</sup> и нови мрежи со фокус на поддршка на локалните капацитети за совет и одбрана на укажувачите, како што се Меѓународната мрежа на укажувачите.

---

137 За список на TI ALAC, види <http://www.transparency.org/getinvolved/report>

138 Види Проект за отчетност на Владата, [www.whistleblower.org](http://www.whistleblower.org); Функционирање на јавната засегнатост, [www.rcaw.org.uk](http://www.rcaw.org.uk); Советодавен центар за отворена демократија, [www.opendemocracy.org.za](http://www.opendemocracy.org.za); Канаѓани за отчетност, [canadians4accountability.org](http://canadians4accountability.org); Whistleblower-Netzwerk, [www.whistleblower-net.de](http://www.whistleblower-net.de); Укажувачи од Австралија, [www.whistleblowers.org.au](http://www.whistleblowers.org.au); Скица за слобода на говор, <https://blueprintforfreespeech.net>. За информации за други невладини тела кои работат на ова поле, види Меѓународна режа на укажувачи на [www.whistleblowingnetwork.org](http://www.whistleblowingnetwork.org)

# III



## Имплементација

### A. Обука и Специјализација

Единиците за внатрешно известување и определените агенции, како што се агенциите за борба против корупцијата или полициските единици, се клучните точки на контакт за лица кои пријавуваат. Ако овие единици и агенции си ја вршат својата работа правилно, лицата кои пријавуваат ќе се соочат со помалку стрес и немир и ќе биде поголема веројатноста да пријават.

Државите-членки треба да разгледаат како да ги распределат надлежностите и како да се постави институционална рамка за да се олесни нивната работа. Една можност е да се назначи главен орган што ќе ги прима и ќе ги истражува пријавите и ќе се грижи тие да бидат насочени понатаму кон соодветниот орган каде што е потребно. Друга можност е да се определи орган за надзор одговорен да се грижи за тоа дека правилата за заштита на лицата што пријавуваат правилно од други органи и за следење на нивната ефикасност низ одреден временски период. Во некои јурисдикции, улогата на Народниот правобранител може да биде сосема поволна за да ја преземе оваа одговорност. Во Холандија, на пример, имаше иницијативи за формирање едно тело да работи на укажување. Сепак, „главна“ институција не значи дека лица кои пријавуваат треба да останат без заштита, доколку тие пријавуваат во друг надлежен орган, особено бидејќи искуството покажува дека ограничувањето на заштита на овој начин го поткопува кредибилитетот и ефикасноста на системот во целина.

Во многу држави постојат голем број надлежни органи кои ги регулираат одредените сектори или индустрии. Многу од нив веќе добиваат информации од лица кои пријавуваат, но можеби не се свесни за потребата да се постапува со таквите извештаи различно од начинот на кој тоа се врши во вообичаените јавни системи за поплаки. Неправењето разлика помеѓу поплака и пријава може да значи дека важни информации во врска со корупцијата нема да бидат идентификувани.

Во некои земји се основани независни тела со специјализирани овластувања за спроведување на законот за конкретно да се справат со корупцијата. Иако една единствена точка на контакт може да има предности во смисла на јасност за лица кои пријавуваат, се споменуваат две потенцијални неповолности. Првиот е ризикот, како што е наведено претходно, дека на едно тело е дадено монопол на овластувања. Во такви случаи ќе треба да се подвлечат јасни линии на одговорност пред јавноста со цел да се осигура дека телото функционира ефективно. Другата неповолност не е поврзана толку многу со ризик од злоупотреба или тесно грло, туку за перцепцијата на улогата. Јавните очекувања во поглед на квалитетот на работењето може да бидат



многу повисоки за една институција од реалноста на тоа што всушност може да се постигне. Понатаму, создавање единствена точка на контакт може да ја поткопа способноста, капацитетот или дури и обврските на кои било други институции или органи да преземат одговорност за справување со корупцијата и други малверзации или ризик.

Државите членки нужно ќе треба да ги разгледаат финансиските импликации за сите мерки што се воведуваат. Ресурси потребни за еден ефективен систем може да се чини дека се значителни во почетокот, но вкупната заштеда во спречувањето загуби и оштетувања може да биде значајна. Успешен прогон исто така може да овозможи враќање значителни износи парични средства.

Обуката е од витално значење и ќе се бара од оние кои се вклучени со внатрешни аранжмани, во владата на пример, како и за надлежните органи. Обуката треба да даде осврт на голем број теми, вклучувајќи:

- Законската рамка;
- Одржување доверливост;
- Разликување на потребите од различни извори на информации;
- Обезбедување возвратни информации и давање уверувања;
- Водење евиденција и заштитни мерки за да се осигура да нема излив на информации;
- Прашања на внатрешната и надворешната отчетност.

## Б. Промоција и свесност

Законите за заштита на лицата кои пријавуваат мора да биде поддржани со ефикасен напори за подигнување на свеста, комуникација, обука и оценување со сите засегнати страни. Вработените и во државниот и во приватниот сектор треба да ги знаат своите права и одговорности во поглед на пријавување и истрага на кривични дела. Вработените и оние кои работат со организации треба да знаат кои аранжмани се во сила, нивното право да пријават директно до надлежниот орган, како да се добијат доверливи совети и каква заштита ќе има на располагање за нив, како и границите на таа заштита. Оние кои би можеле да бидат доведени во искушение да се одмаздат на лица кои пријавуваат, без разлика дали на работно место или надвор од него, треба да бидат свесни за казните и санкциите кои може да бидат преземени против нив.

Национална процена спроведена на почетокот на секоја програма на реформи ќе им помогне на државите членки во промовирање свесност за новите мерки, откако тие ќе се воведат. Кампањата за подигнување на јавната свест е еден начин да се промовира културолошка перцепција на укажувачите како луѓе кои постапуваат за јавното добро и од лојалност кон својата организација, професија и кон општеството, а не како предавници или информатори.

Ова е причината зошто тоа е работа на основниот принцип дека заштитата за лица кои пријавуваат се базира на слободата на изразување и правото на информација (како што е наведено во поглавјето II) како што подразбира под УНКАК (член 13 став (1)). Во многу земји, организациите на граѓанското општество кои се специјализирани во укажување и сродните области, ќе помогнат во промовирањето на идејата за заштита на лицата кои пријавуваат. Конвенцијата на Африканската унија за борба против корупцијата, на пример, бара од државите членки да „ги усвојат и зајакнат механизмите за унапредување на едукацијата на населението за почитување на јавното добро и на јавниот интерес и свест во борбата против корупцијата и поврзаните кривични дела, вклучително образовна програма и сензибилизација на медиумите и промовирање поволна средина за почитување на етиката“<sup>139</sup>.

**Примери:****Едукација на јавноста во Гана**

Коалицијата за борба против корупцијата во Гана ја покренува “Проговори”, кампањата за борба против корупцијата која има за цел едукација на граѓаните на Гана за законите за спречување на корупцијата на Гана, особено Законот за укажувачи од 2006 година (Закон 720). Коалицијата соработува со Алијансата на Глобални Медиуми, посебно ETV Гана и две радио програми.

Проектот “Проговори” има за цел поттикнување на Гана да се крене и да зборува против сите видови корупција, особено во сферата на образованието и здравството. Тој е дизајниран да биде само интерактивен проект, каде што јавноста може да поднесе коментари и прашања во врска со Законот за корупција и корупцијата генерално, со повик во програмата, испраќање на текстуални пораки на краток код 1721 на сите мрежи, и 1821 на Airtel, како и со ангажирање на официјалната фејсбук страница на проектот.

**Црна Гора**

Дирекцијата за Иницијативата за спречување на корупцијата (ДАЦИ) од Црна Гора врши многу јавни кампањи во последниве години. Кампањата на ДАЦИ “Ниту еден цент за поткуп”, која започна во 2012 година, користи летоци со броеви на телефонски линии, билборди, ТВ програми, постери, летоци и аудио спотови, како и “нула валута банкноти” за да се обесхрабри поткуп. Како дел од кампањата “Корупцијата не е опција”, Царинската управа дистрибуира 20.000 флаери. Другите кампањи на ДАЦИ се “Отвори ги очите широко - Пријави корупција”, “Отстрани Вирус - Пријави корупција”, “Пријавување на корупција = Добра одлука” и “Пријави корупција - Секогаш постои начин”.

Извор: “Izveštaj o broju prijava o korupciji za period jul-decembar 2013. Godine,” (“A report on the number of reports of corruption for the period July-December 2013”), Directorate for Anti-Corruption Initiative of Montenegro, January 2014. “Campaign ‘Not a Cent for Bribe’ continued,” Directorate for Anti-Corruption Initiative, 23 July 2014. Available from [antikorupcija.me/en/index.php?option=comcontent&view=article&id=277:campaign-not-a-cent-for-bribe-continued&catid=42:daci-news&Itemid=291](http://antikorupcija.me/en/index.php?option=comcontent&view=article&id=277:campaign-not-a-cent-for-bribe-continued&catid=42:daci-news&Itemid=291)

**В. Прекугранична соработка**

Државите-потписнички треба да ги разгледаат исто така прашањата кои можат да произлезат во прекуграничното пријавување, при што лица во една држава даваат пријава до надлежните органи во друга држава. Ова се случува во пракса, на пример, во случаите кога од вработените во банка во Швајцарија и Лихтенштајн протекоа информации - понекогаш за награда - до странските даночни органи. Законот за Обелоденување на Јавен Интерес на Обединетото Кралство, на пример, се однесува на работниците со договори за вработување, без оглед на географската локација на малверзацијата и без оглед на тоа дали повредата на законска обврска произлегува од законот на Обединетото Кралство или важечки закон на друга земја. Овој пристап е исто така усвоен во Ирска во Законот за заштитени обелоденувања и може да помогне да се обезбеди поцелосно и кохерентно покривање на преку гранични случаи.

Иако на регулаторните тела до кои може да се направи обелоденување се домашни, од нив може да се очекува да пренесат на странски органи какви било информации во врска со нелегални активности во странство. Може да се бара дополнителна грижа кога се споделуваат таквите информации, вклучувајќи заштита на идентитетот на лицето кое пријавува, а властите може да побараат потпирливи гаранции за доверливоста на информациите и безбедноста и заштитата на тоа лице од одмазда во земјата примател. Некои странски случаи на давање и примање на поткуп, на пример, укажаа на слабости во заштитата на укажувачи во меѓународен контекст и бараат последователни дејствија<sup>140</sup>.

140 Види, на пример, во случај на Обединетото Кралство предметот Foxley v. GPT управување со проекти доо, Трибунал за работни односи бр 22008793/2011 (12 август 2011). Краток преглед на клучните проблеми е достапен во Велика Британија ОЕЦД Фаза 3 извештај, став. 197-203. Достапно од <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/UnitedKingdomphase3reportEN.pdf>

## Г. Мониторинг и евалуација

Важно за државите членки е да вршат мониторинг на ефикасноста на воведените реформи или иницијативи. Консултацијата во фазата на првичната проценка пред да се направат реформи помага да се оформи важна појдовна линија од која се оценуваат нови мерки кои се спроведуваат<sup>141</sup>. Тековната анализа на релевантната судска пракса и судските пресуди исто така може да биде многу корисен извор на информации. Повеќето закони, вклучувајќи многу од примерите прикажани во ова, се уште се релативно нови и се уште не постои големо искуство во однос на нивното спроведување.

Должноста на надлежните органи да известуваат за нивните активности ќе обезбеди дека се достапни податоци за ефективен мониторинг. Овие, заедно со други показатели наведени подолу, треба да им помогнат на државите-членки за да се добие поцелосно разбирање на тоа како системот функционира и дали се потребни одредени подобрувања или промени.

### Показатели за ефективност

Во својот неодамнешен извештај за заштита на укажувачи и на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата, Транспаренси Интернешнал утврди листа на прашања што Државите членки и практичарите можат да ја користат за да се оцени ефективност на законите и механизмите за поддршка на укажувачи<sup>142</sup>. Следнава листа е врз основа на таа листа и е прилагодена да се однесуваат на пријавување на лица генерално (односно надвор од работното место информаторите):

- Кои мерки се преземени за да се обезбеди дека законот е добро познат за граѓаните?
- Дали постојат објавени студии на неговото влијание - вклучувајќи независни истражувања и студии?
- Дали постојат примери на значајни случаи на корупција откриена од страна на лица кои пријавиле и укажувачи на работното место?
- Дали постојат примери на значајни случаи на корупција каде немало навремени пријави? Што ги сопрело поединците да прозборуваат порано?
- Колку извештаи од поединци добиле јавните органи?
- Колку повици за информации и насоки за пријавување се направени до надлежните органи? Колку активности има на веб страната на органот, особено посети на страници во врска со пријавување и заштита?
- Како многу случаи се јавуваат во кои се бара заштита од одмазда?
- Колкави се бројките и износите на награди и надоместоци?
- Кои примери постојат на организациските политики и постапки кои се спроведуваат?
- Кои се ставовите на граѓанското општество за неговото влијание?

Во однос на заштита на работните места за лицата кои пријавуваат, сеопфатноста и предностите на различните законски одредби беа разгледани во Европската унија од страна на Транспаренси Интернешнал во 2013 година<sup>143</sup> и во земјите на Г-20 од страна на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД) во 2011<sup>144</sup>. Осврт е даден на последователните дејствија на акциониот план на Г-20 во извештајот подготвен од страна на конзорциум од водечките истражувачи и НВО-и во 2014 година, кој ја оценува сеопфатноста на правилата за заштита на укажувачи на земјите од Г-20,

141 ОЕЦД (во подготовка). Преиспитување заштита на укажувачи во земјите на ОЕЦД: од обврски за ефективна заштита, Издаваштво на ОЕЦД, Париз

142 Transparency International (2013). Заштита на укажувачи и Конвенцијата на ОН. за борба против корупција на Берлин. Достапно од [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower\\_protection\\_and\\_the\\_un\\_convention\\_against\\_corruption](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower_protection_and_the_un_convention_against_corruption)

143 Ворт, М. (2013). Укажувачи во Европа, правна заштита за укажувачите во ЕУ, Транспарентност Интернешнал. Достапно од [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing\\_in\\_europe\\_legal\\_protections\\_for\\_whistleblowers\\_in\\_the\\_eu](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu)

144 ОЕЦД (2011). Студија за рамки на заштита на укажувачи, Компендиум на најдобри практики и принципи за законодавство. Достапно од <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

со користење на 14 клучни критериуми<sup>145</sup>. Иако не постои единствен глобален репер за евалуација на тие закони, критериумите што се користат за споредување на содржината на законите за заштита на укажувачи во овие студии треба да им помогнат на Државите членки кога станува збор за заштита на лица кои пријавуваат во поопшта смисла.

Препораката на Советот на Европа за заштита на укажувачите предвидува пакет на принципи кои може да им помогнат на Државите - членки во размислување за тоа колку се робусни нивните национални, институционални и законски рамки за помош и заштита на луѓето кои пријавуваат во контекст на работното место.

**Табела 1. Критериуми за евалуација базирани на принципите на Советот на Европа**

<b>Дефиниции</b>	
	Дефиниција за укажувач
	Дефиниција за пријава или обелоденување јавен интерес
	Дефиниција за пријавување
	Дефиниција за обелоденување
<b>Материјален опфат</b>	
1	Националната рамка треба да воспостави правила за заштита на правата и интересите на укажувачите
2	Опфат на јавниот интерес
<b>Личен опфат</b>	
3	Широко разбирање на работните односи
4	Ги опфаќа поединците чијшто однос се темели на работите што ги завршил, како и оние кои се во фаза на преговори за склучување договор
5	Правилата кои важат за информации во врска со националната безбедност во согласност со судската пракса на Европскиот суд за човековите права
6	Без да е во спротивност со правилата за заштита на законските и други професионални привилегии
<b>Нормативна рамка</b>	
7	Сеопфатен и кохерентен пристап кон олеснување за укажување
8	Ограничувања и исклучоци не треба да има повеќе отколку што е потребно
9	Да се обезбедат ефективни механизми за постапување по пријавите и обелоденувањата од јавен интерес
10	Задржани се заштитата и правните лекови според правилата на општ закон за оние кои се прејудуцирани со укажувањето
11	Работодавците не може да се повикаат на законски или договорни обврски да се спречи некој од пријавување на јавниот интерес или да ги казнат за тоа
<b>Канали за пријави и обелоденувања</b>	
12	Мерки за негување средина која поттикнува обелоденување на отворен начин
13	Поставени се јасни канали за пријавување

145 Волф, С., М. Ворт, С. Драјфус и А. Ј Браун (2014). Закони за Заштита на укажувачи во земјите од Г-20: Приоритети за дејствување, Скицата за Слобода на Говор, Грифит Универзитетот, Универзитетот во Мелбурн, Транспаренси Интернешнал Австралија. Достапно од <https://blueprintforfreespeech.net>

14	Нивоата за пријавување вклучуваат поширока јавност, отчетност, како што се медиумите
15	Работодавците се охрабруваат да воведат интерни процедури
16	Работниците треба да се посветуваат за интерните процедури
17	Внатрешното пријавување и обелоденувањата на регулаторните тела да бидат поттикнати како општо правило
<b>Доверливост</b>	
18	Лицата што пријавуваат имаат право на доверливост
<b>Постапување по пријава или обелоденување</b>	
19	Треба веднаш да се поведе истрага по пријава
20	Лицата што пријавуваат треба да бидат известени за преземените дејствија
<b>Заштита од одмазда</b>	
21	Заштитата треба да биде против каков било облик на одмазда
22	Заштитата е задржана дури и кога лице кое пријавува разумно, но погрешно, верува дека се случува некаква малверзација
23	Правото да се повика на фактот дека е направено обелоденување во согласност со националната рамка
24	Заобиколувањето на внатрешните аранжмани може да се земе предвид кога се одлучува за лекови
25	Товарот на докажување е на работодавачот во тужбите за виктимизација или одмазда
26	Треба да биде достапен времен лек
<b>Совет, свесност и оценка</b>	
27	Треба широко да се промовира национална рамка
28	Треба да биде достапен доверлив совет (се претпочита да е бесплатен)
29	Периодична оценка на ефективност на националната рамка

Извор: Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers (adopted by the Committee of Ministers on 30 April 2014, at the 1198th meeting of the Ministers' Deputies). Available from <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

See also: Council of Europe Technical Paper (2014) Expert opinion on the draft "Law on Protection of Whistleblowers" by Paul Stephenson and Wim Vandekerckhove. Page 22-25. [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PACS-Serbia/Technical%20Paper/TP8%202014%20PACS%20Expert%20Opinion-draft%20Law-Protection-Whistleblowers\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PACS-Serbia/Technical%20Paper/TP8%202014%20PACS%20Expert%20Opinion-draft%20Law-Protection-Whistleblowers_EN.pdf)

Прашањето дали се ефективни заштитните мерки ќе зависи од тоа колку добро тие се спроведуваат од страна на организации и надлежни органи. Во некои земји постојат формални стандарди за таквите постапки и може да се користат за целите на оценување и утврдување репери; на пример, Стандарс Австралија развија стандард за заштита на програми за укажувачи во приватниот сектор во 2003 година<sup>146</sup> а Институтот Бритиш стандардс разви Кодекс на пракса за внатрешно укажување во 2008 година<sup>147</sup>. Во Велика Британија, Националниот завод за ревизија ги проценува процедурите во јавните агенции а во Австралија таквите стандарди се користени за да се оцена процедурите<sup>148</sup> на многу јавни агенции од страна на независни, финансирани

146 Види AS 8004-2003. Достапно на <http://infostore.saiglobal.com/store/Details.aspx?ProductID=323803>

147 Националниот завод за ревизија (март, 2014). Изработка на политика на работа со укажувачи: Извештај од контролор и Главниот ревизор, НС 1152: Лондон. Достапно на <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/Making-a-whistleblowing-policy-work.pdf>

148 Браун, А. Ј. П. Робертс и Џ Олсен (2011). Укажуваат додека работат: Водич за Добра практика на управување со

од владата истражувачи<sup>149</sup>. Сепак, развојот на нови критериуми и истражувања за по доследен мониторинг и евалвација на организациската перформанса во заштитата на укажувачи е област во која се уште е потребно натамошно истражување.

Во контекст на УНККАК, евалуацијата треба да ги земе предвид мерките воведени за различни типови лица кои пријавуваат (види слики I и II). Да се биде во можност да се дисагрегираат податоците ќе биде од помош за да се верификува од каде доаѓа поголемиот дел од информации, каква заштита се бара и дали се потребни било какви промени во системот.

Иако целта е да се заштитат поединци од одмазда и се направи потребата за правно барање за надомест на штета или други видови на лек да бидат непотребни, исто така е важно да се води сметка за законските барања кои се поднесени. Во многу мал број тужби за виктимизација или одмазда за пријавување е одлучено во корист на лицето кое пријавило, што треба да се истражи целосно, бидејќи е веројатно така да се обесхрабрат идните пријави и укажувања од работното место. За да се овозможи такво истражување и анализа, државите треба да ги стават на располагање релевантните пресуди. Во Обединетото Кралство, една невладина организација врши мониторинг на спроведувањето на Законот за обелоденување во јавен интерес и релевантни пресуди<sup>150</sup>. Истражувачи од академски институции исто така може да спроведат корисни проценки.

Спроведување на пошироки јавни анкети за тоа како се гледа на оние кои пријавуваат неправилности, корупција или ризици исто така ќе обезбеди корисни показатели за влијанието на Законот за подобрување на општествените и културните услови во кои поединци соработуваат со властите.

---

внатрешно пријавување за малверзации во организации од јавниот сектор. Австралија и Нов Зеланд школа на Владата (ANZSOG): Австралија. Достапно од [http://press.anu.edu.au/titles/australia-and-new-zealand-school-of-government-an-zsog-2/whistling\\_citation/](http://press.anu.edu.au/titles/australia-and-new-zealand-school-of-government-an-zsog-2/whistling_citation/)

149 Ги штити ли Законот укажувачите? Преглед на тужби Pida 2011-2013. Available from <http://www.pcaw.org.uk/files/PIDA%20REPORT%20FINAL.pdf>

150 Дали законот ги штити укажувачите? Преглед на PIDA тужби 2011-2013. Достапно на: <http://www.pcaw.org.uk/files/PIDA%20REPORT%20FINAL.pdf>



# IV



## Заклучок и преглед на клучните точки за извлекување поука

Националните активности за борба против корупцијата се ефективни сè додека ја имаат поддршката и довербата на јавноста. Законите и мерките кои државите потписнички ги спроведуваат за да се заштитат лицата кои пријавуваат треба да се сметаат за легитимни од страна на општеството. Ова значи дека тие мора да бидат усогласени со потребите на лицата кои пријавуваат и да бидат соодветно прилагодени за да одговараат на националните околности. Надлежните органи со избалансиран и јасен мандат и соодветни овластувања и ресурси кои постапуваат правилно и проактивно со информациите за да ги заштитат лицата кои пријавуваат, се од суштинско значење за успехот на секој систем за борба против корупцијата, кој се потпира на вклученост на јавноста. Треба да се изработат мерки за заштита на лицата кои пријавуваат за да се надминат бариерите кои застануваат на патот на отворена и безбедна комуникација, посебно кога станува збор за корупција и неправилности што влијаат на благосостојбата и интересите на јавноста.

Државите потписнички не треба да претпостават дека постои едно идеално решение или еден пристап кој ќе работи во сите околности или дека постојано ќе биде ефективен. Овој водич заема широк, но целисходен пристап и се надеваме дека државите потписнички ќе спроведат нивни сопствени истражувања и анализа со користење на информациите обезбедени во текстот. Темелна анализа на националниот контекст ќе им помогне на државите членки во своите размислувања за тоа како најдобро да се спроведат мерките за олеснување на пријавување и заштита на оние кои ги користат. Со оглед на тоа дека има заеднички предизвици за сите законодавства и правни принципи кои може да се применат универзално, од суштинско значење за државите членки е внимателно да ги испитаат истите и да се консултираат целосно за да се обезбеди мерките што ги спроведуваат да се приспособени на нивните национални контексти.

Оние кои се впуштаат во корумпирано однесување ги користат слабостите на системите - без оглед дали ваквите системи се политички, економски, социјални или културни и тие се приспособуваат кога ги затвораат таквите јазови или се покажуваат нови слабости. Државите членки мора да бидат подготвени редовно да ги проценуваат постапките и мерките што се поставени за да се утврди дали тие се силни и доволно флексибилни за да се прилагодуваат на променливите околности или дали е потребен нов пристап.

Тоа што е најважно е дека корупцијата цвета тогаш кога оние кои се вклучени во неа веруваат дека можат да се потпрат на молкот на оние околу нив - молк кој може да биде премногу често засилен со недостаток на транспарентност, ограничен пристап на јавноста до информации и слаб јавен надзор. Законите кои се обидуваат да управуваат и да контролираат информации нема да го скршат молкот, ниту пак ќе ги задоволат меѓународните стандарди за добри практики, ниту пак ќе овозможат спречување и борба против корупција. Како прашање на јавен ангажман, заштитата на лицата кои пријавуваат треба да се врамени и интерпретирани во рамките



на широка рамка на јавна отчетност и човекови права. Преземање цврст пристап кон ова прашање како прашање на право, политика и заштита на јавниот интерес ќе им помогне на државите членки, органите и организациите во сите сектори за откривање и гонење на сторителите и, уште поважно, ќе помогне од самиот почеток да се спречи корупцијата да пушти корени - и тоа за доброто на сите. Кога се разгледува воспоставување или реформа на закони и системи за заштита на лицата кои пријавуваат, државите членки треба да ги имаат на ум следниве клучни точки дадени во овој водич.

## Вовед

- УНКАК ги дефинира „лица кои пријавуваат“ во широка смисла, тоа вклучува лица кои работат во јавниот или во приватниот сектор и претставници на јавноста, како и сведоци, вештаци и жртви.
- Заштитните мерки треба да одговараат на потребите и околностите на лицето кое пријавува.
- Пријавувањето се „олеснува“ со тоа што ќе се направи да биде безбедно според законот и јасно и во пракса.

## Глава I. Национално оценување

- Преглед на постојната правна рамка и институционалните аранжмани со цел да се зајакнат постојните добри практики и да се идентификуваат празнините.
- Широка консултација со релевантни владини, деловни, синдикални, правни претставници и претставници на граѓанското општество за да се планираат разумни и одржливи реформи.

## Глава II. Олеснување за пријави и заштита на лицата кои пријавуваат

- Заштита на широк спектар на пријавени информации за секое прашање на престап или неправилност на штета на јавниот интерес, вклучувајќи и случаи кога информациите се класифицирани како тајни или на друг начин се сметаат за доверливи, со цел:
  - Спречување корупција;
  - Ослободување на товарот на докажување за лицето кое пријавува; и
  - Одржување на јавната одговорност на државата и корпоративната активности.
- Да се обезбеди разумен спектар на ефективни и алтернативни канали за пријавување, со цел да се обезбеди безбедна алтернатива на тишината и да се спречи појава на тесни грла или точките на кршење во системот.
- Заштита на оние кои обелоденуваат информации за малверзации во јавниот домен, во согласност со начелата на демократската отчетност и човековите права.
- Да се разгледа како најдобро да се користи новата технологија и традиционалните методи на комуникација за да се олесни пријавувањето.
- Заштитата треба да вклучува правни, процедурални и организациски мерки.
- Да се разгледа како да им се обезбеди на лицата кои пријавуваат пристап до совети.
- Проактивни мерки, со цел да се спречи несправеден третман, штета или одмазда против лице што пријавува и треба да бидат ретроспективни со цел да обезбедат лек за каква било штета или повреда предизвикана како резултат на пријавата.
- Да се разгледаат иновативни начини за поттикнување на пријавување и да се направи да биде општествено поприфатливо со пријавите дека е сторено нешто добро (на пример, благодарност, почест и награди).

### Глава III. Спроведување

- Да се обезбеди дека надлежните органи имаат соодветен мандат, капацитет, ресурси и овластувања за да примаат извештаи, истражуваат злоупотреба и даваат заштита на лицата кои пријавуваат.
- Да се потврди дека персоналот на надлежните органи има соодветна обука и специјализирани вештини за да постапува со извештаи и заштита на лицата кои пријавуваат.
- Да се обезбеди дека надлежните органи се заштитени од несоодветно влијание и може да ги извршуваат своите функции непристрасно.
- Да се разгледа можноста за создавање или назначување водечки или надзорен орган за да се обезбеди дека правилата за заштита на известување лица се соодветно спроведени и да се врши мониторинг.
- Периодично да се ревидира и оценува ефективноста на правните и институционалните аранжмани со цел да се заштитат лицата кои пријавуваат и да се обезбеди тие ја задржат довербата на јавноста.





## Ресурси

Постојат голем број достапни алатки за да им се помогне на земјите членки и другите заинтересирани страни да разгледаат како најдобро да се охрабрат и да се заштитат лицата кои пријавуваат и укажувачите на работното место во рамките на нивните национални системи и контексти. Подолу е идаден збор на некои од расположливите ресурси, организирани по општа тематска област, на крајот има листа на веб-страници каде што може да се најдат повеќе информации.

### Меѓународни водичи за заштита на укажувачите/лицата кои пријавуваат

- Соединети Американски Држави Government Accountability Project (2013). *International Best Practices for Whistleblower Policies*. GAP: Washington, D.C. Достапно од [http://www.whistleblower.org/sites/default/files/Best\\_Practices\\_Document\\_for\\_website\\_revised\\_April\\_12\\_2013.pdf](http://www.whistleblower.org/sites/default/files/Best_Practices_Document_for_website_revised_April_12_2013.pdf)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2010). *G20 Anti-Corruption Action Plan (Action Point 7: Protection of Whistleblowers)*. Достапно од [www.oecd.org/daf/anti.../G20\\_Anti-Corruption\\_Action\\_Plan.pdf](http://www.oecd.org/daf/anti.../G20_Anti-Corruption_Action_Plan.pdf)
- OECD (2011). *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*. OECD: Paris. Достапно од <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>
- OECD (2012). *Whistleblower protection: encouraging reporting*. CleanGovBiz Initiative. OECD: Paris. Достапно од [www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf](http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf)
- Council of Europe Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to Member States on the protection of whistleblowers. Достапно од <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855> [HYPERLINK "https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM"](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM) & [HYPERLINK "https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM"](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM) Site=CM
- Council of Europe (2014). Explanatory Memorandum to the Recommendation on the Protection of Whistleblowers. Достапно од <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2170183&Site=CM>
- Council of Europe Resolution 2060 (2015) of the Parliamentary Assembly on Improving the Protection of Whistleblowers. Достапно од <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21931&lang=en>
- Transparency International (2013). *Whistleblower Protection and the UN Convention against Corruption*, Berlin. Достапно од [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower\\_protection\\_and\\_the\\_un\\_convention\\_against\\_corruption](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower_protection_and_the_un_convention_against_corruption)
- Transparency International (2013). *International Principles for Whistleblower Legislation*. Достапно од [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international\\_principles\\_for\\_whistleblower\\_legislation](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation)

- Organization of American States (2013). Model Law to Facilitate and Encourage the Reporting of Acts of Corruption and to Protect Whistleblowers and Witnesses. Washington, D.C. Достапно од [http://www.oas.org/juridico/english/draft\\_model\\_reporting.pdf](http://www.oas.org/juridico/english/draft_model_reporting.pdf)

## Право на информации, отворена влада и заштита на укажувачите

- Global Principles on National Security and the Right to Information (The Tshwane Principles) (2012). Достапно од <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf>
- Види во Принципи 37-43 во врска со заштита на укажувачите и класификуваните информации.
- Open Government Guide (online resource). Достапно од <http://www.opengov-guide.com/topics/whistleblower-protection/>

## Правила од приватниот сектор со меѓународен дофат

- Соединети Американски Држави (2012). Закон за заштита на инвеститорите со подобрување на точноста и поткрепата на корпоративни обелоденувања изработен врз основа на законот за хартии од вредност и за други цели (исто така познат како Закон Sarbanes-Oxley).
- Соединети Американски Држави (2010). Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (also known as the Dodd-Frank Act).
- Обединето Кралство (2010). Bribery Act 2010 (с. 23).
- 

## Protection of data and whistleblowers/reporting persons

- Член 29 Работна страница (2006). Opinion on European Union data protection rules on internal whistleblowing schemes, Article 29 Guidance on Whistleblowing Schemes (2006) WP117. Достапно од [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117_en.pdf)
- Заштита на извори
- UNODC. *Reporting on Corruption: a Resource Tool for Governments and Journalists*. Достапно од [http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/13-87497\\_Ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/13-87497_Ebook.pdf)

## Заштита на сведоци

- UNODC (2008). *Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime*. United Nations: Vienna. Достапно од [http://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/Projects/indonesia/Good\\_practices\\_for\\_the\\_protection\\_of\\_witnesses\\_in\\_criminal\\_proceedings\\_involving\\_organized\\_crime.pdf](http://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/Projects/indonesia/Good_practices_for_the_protection_of_witnesses_in_criminal_proceedings_involving_organized_crime.pdf)

## Насоки за поединци

- Devine, T. and T. Maassarani (2011). *The Corporate Whistleblower's Survival Guide: A Handbook for Committing the Truth*. Brett-Koehler: California.
- Devine, T. (1977). *The Whistleblower's Survival Guide: Courage Without Martyrdom*. Fund for Constitutional Government: Washington, D.C.
- Ghana Anti-Corruption Coalition (2010). *A Guide to Whistleblowing in Ghana*. Достапно од <http://wacmn.gaccgh.org/downloads/files/A%20Guide%20to%20Whistleblowing%20in%20Ghana1.pdf>
- Kohn, S. (2011). *The Whistleblower's Handbook: A Step-by-step Guide to Doing What's Right and Protecting Yourself*. Lyons Press: Соединети Американски Држави.
- Transparency International France (2014). *Guide pratique a l'usage du lanceur*

- *d'alerte*. Достапно од [http://www.agircontrelacorruption.fr/wp-content/uploads/2014/12/GP-a%CC%80-lusage-du-lanceur-dalerte-franc%CC%A7ais-v.5\\_pages.pdf](http://www.agircontrelacorruption.fr/wp-content/uploads/2014/12/GP-a%CC%80-lusage-du-lanceur-dalerte-franc%CC%A7ais-v.5_pages.pdf)
- Transparency International Ireland (2014). *Speak Up Safely, Transparency International Ireland's Guide to Whistleblowing and Making a Protected Disclosure*. Достапно од [http://transparency.ie/sites/default/files/14.12.02\\_Speak\\_Up\\_Safely\\_Final.pdf](http://transparency.ie/sites/default/files/14.12.02_Speak_Up_Safely_Final.pdf)

## Аранжмани за интерно пријавување /укажувачи

- British Standards (2008). *Publicly Available Specification: Whistleblowing Arrangements Code of Practice, 1998:2008*. Достапно од <http://pcaw.org.uk/bsi> and <http://shop.bsigroup.com/forms/PASs/PAS-1998/>
- Stichting Van de Arbeid (2010). *Statement on Dealing with Suspected Malpractices in Companies*. Publication No. 1/10, 3 March 2010 (ажуриран превод од август, 2012). Достапно од [http://www.stvda.nl/en/~media/Files/Stvda/Talen/Engels/2012/20120829\\_EN.ashx](http://www.stvda.nl/en/~media/Files/Stvda/Talen/Engels/2012/20120829_EN.ashx)
- Обединето Кралство National Health Service (2005). *Speak up for a healthy NHS. Guidance for Employers*. Достапно од <http://www.nhsemployers.org/~media/Employers/Documents/SiteCollectionDocuments/Speak%20up%20for%20a%20healthy%20NHS.pdf>
- UNODC (2013). *An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide*. Достапно од [http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498\\_Ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf)
- Whistleblowing Commission (2013). *Code of Practice*, Обединето Кралство. Достапно од [http://www.pcaw.org.uk/files/PCaW\\_COP\\_FINAL.pdf](http://www.pcaw.org.uk/files/PCaW_COP_FINAL.pdf)
- *Anti-Corruption Ethics Compliance Handbook*, заедничка публикација на OECD, UNODC и Светската банка (World Bank), страници 60 et seq. Достапно од <http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Anti-CorruptionEthicsCompliance-Handbook.pdf>
- UNODC (2013). *An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide*, страна 82 et seq. Достапно од [http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498\\_Ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf)

## Материјали од надлежни органи (некои примери)

- European Union Ombudsman (2015). *Decision of the European Ombudsman on internal rules concerning disclosure in the public interest (“whistleblowing”)*. Достапно од <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/59102/html.bookmark>
- Hong Kong Independent Commission Against Corruption (online resource). *Guide to Reporting Corruption*. Достапно од [http://www.icac.org.hk/en/report\\_corruption/grc/](http://www.icac.org.hk/en/report_corruption/grc/)
- New Zealand Office of the Ombudsman (2012). *New Zealand Making a Protected Disclosure - blowing the whistle*. Достапно од <http://www.ombudsman.parliament.nz/resources-and-publications/guides/good-administration-guides>
- Соединети Американски Држави Office of the Special Counsel (online resource). *Disclosure of Wrongdoing and FAQs*. Достапно од <https://osc.gov/Pages/DOW.aspx>
- Соединети Американски Држави Securities and Exchange Commission (2014). *SEC Whistleblower Practice Guide, Navigating the SEC Whistleblower Program and the Rules and Procedures that can lead to Financial Rewards for Reporting Security Violations*. Достапно од <http://www.kmblegal.com/wp-content/uploads/SEC-Whistleblower-er-Practice-Guide.pdf?730971>

## Избрано истражување/студии

- Banisar, D. (2011). “Whistleblowing: International Standards and Developments”, in Sandoval, I. (ed.), *Corruption and Transparency: Debating The Frontiers Between State, Market and Society*, World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington,

- D.C. Достапно од SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1753180>
- Brown, A. J., P. Roberts and J. Olsen (2011). *Whistling While They Work: A good-practice guide for managing internal reporting of wrongdoing in public sector organisations*. Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG): Australia. Достапно од [http://press.anu.edu.au/titles/australia-and-new-zealand-school-of-government-anzsog-2/whistling\\_citation/](http://press.anu.edu.au/titles/australia-and-new-zealand-school-of-government-anzsog-2/whistling_citation/)
  - Brown, A. J., D. Lewis, R. Moberly and W. Vandekerckhove (eds.) (2014). *International Handbook On Whistleblowing Research*. Edward Elgar Publishing: Cheltenham.
  - Chevarria, F. and M. Silvestre (2013). *Sistemas de denuncias y de proteccion de denunciaciones de corrupcion en America Latina y Europa*, Documento de Trabajo n° 2. Serie: Analisis Area: Institucionalidad Democratica. Eurosocijal: Madrid. Достапно од [http://biblio.eurosocijal-ii.eu/documents/10192/740630/DT\\_2\\_Sistemas\\_denuncias.pdf?version=1.0](http://biblio.eurosocijal-ii.eu/documents/10192/740630/DT_2_Sistemas_denuncias.pdf?version=1.0)
  - Dworkin, T. M. and M. S. Baucus (1998). "Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes." *Journal of Business Ethics*, 17(12), 1281-1298.
  - Ethics Resource Center (2010). *Reporting: Who's Telling You What You Need to Know, Who Isn't, and What You Can Do About It*. Supplemental Research Brief: 2009 National Business Ethics Survey. Достапно од <http://ethics.org/files/u5/Reporting.pdf>
  - G20 (2010). *G20 Anti-Corruption Action Plan (Action Point 7: Protection of Whistleblowers)*. Достапно од <http://www.oecd.org/general/48972967.pdf>
  - Hutton, David (2011). *Shooting the Messenger*. Canada: Parkland Institute. Достапно од [http://parklandinstitute.ca/research/summary/shooting\\_the\\_messenger](http://parklandinstitute.ca/research/summary/shooting_the_messenger)
  - Martin, P. (2010). *The Status of Whistleblowing in South Africa, Taking Stock*. The Open Democracy Advice Centre: Cape Town. Достапно од [http://openjournalismworkshop.files.wordpress.com/2013/03/odac\\_whistleblowing\\_report\\_web.pdf](http://openjournalismworkshop.files.wordpress.com/2013/03/odac_whistleblowing_report_web.pdf)
  - Omtizgt, Peter (2009). *The protection of "whistle-blowers"*. Report from the Rapporteur to the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly, Council of Europe, doc. 12006. Достапно од <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML-2HTML-en.asp?fileid=12302> HYPERLINK "http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML-2HTML-en.asp?fileid=12302&lang=EN" & HYPERLINK "http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML-2HTML-en.asp?fileid=12302&lang=EN" lang=EN
  - Osterhaus, A. and C. Fagan (2009). *Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries*. Transparency International: Berlin. Достапно од [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative\\_to\\_silence\\_whistleblower\\_protection\\_in\\_10\\_european\\_countries](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries)
  - Ozivenf (2014). *About Us, With Us: Protection of whistleblowers in the Czech context and in comparison with other countries*. Ozivenf: Czech Republic. Достапно од [http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/04/whistleblower\\_ENG.pdf](http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/04/whistleblower_ENG.pdf). Исто така достапно на Чешки: [http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/04/WB\\_CZE-FINAL\\_RE-VISED.pdf](http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/04/WB_CZE-FINAL_RE-VISED.pdf)
  - Public Concern at Work (2013). *The Whistleblowing Commission: Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK*. PCaW: London. Достапно од <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission>
  - Public Concern at Work and the University of Greenwich (2013). *Whistleblowing: The Inside Story. A study of the experiences of 1,000 whistleblowers*. PCaW: London. Достапно од <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story>
  - Pagnattaro, M. and E. Peirce (2007). "Between A Rock And A Hard Place: The Conflict Between U.S. Corporate Codes Of Conduct And European Privacy And Work Laws".
  - *Berkeley Journal of Employment and Labor Law*, vol. 28:2, 375-428.
  - Rinaldi, T. et al. (May 2007). *Fighting Corruption in Decentralised Indonesia: Case Studies on Handling Local Government Corruption*. World Bank: Washington, D.C.
  - Rohde-Leibenau, B. (2011). "The Value of an Ombuds System in Whistleblowing Situations", in D. Lewis, D. and W. Vanderkerkove (eds.) *Whistleblowing and Democratic Values* (e-book). International Whistleblower Research Network: London, 70-85. Достапно од <http://ssrn.com/abstract=1998293>

- Rohde-Liebenau, B. (2006). *Whistleblowing Rules: Best Practice, Assessment and Revision of Rules Existing In EU Institutions*. European Parliament, Budgetary Support Unit: Brussels.
- Rothschild, J. and T. D. Miethe (1999). “Whistle-Blower Disclosures and Management Retaliation”, *Work and Occupations*, 26(1), 107-128.
- Schaffer, I. (2006). An International Train Wreck Caused in Part by a Defective Whistle: When the Extraterritorial Application of SOX Conflicts with Foreign Laws. 75 *Fordham L. Rev.* 1829. Достапно од <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol75/iss3/27>
- Stephenson, P. and Michael Levi (2012), *The Protection of Whistleblowers: A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest* (CDCJ(2012)9FIN). Council of Europe: Strasbourg. Достапно од:
- Vandekerckhove, W. and D. Lewis, Dave (eds.) (2011). *Whistleblowing and democratic values*. International Whistleblowing Research Network: London. ISBN 978-0-95713840-7 (e-book). Достапно од <http://ssrn.com/abstract=1998293>
- Wolfe, S., M. Worth, S. Dreyfus and A. J. Brown (Sept. 2014). *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries: Priorities for Action*, Blueprint for Free Speech, Griffith University, University of Melbourne, Transparency International Australia. Достапно од <https://blueprintforfreespeech.net>
- Worth, M. (2013). *Whistleblowing in Europe, Legal Protections for Whistleblowers in the EU*. Transparency International: Berlin. Достапно од [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing\\_in\\_europe\\_legal\\_protections\\_for\\_whistleblowers\\_in\\_the\\_eu](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu)

### Одбрани веб-страници

- Adviespunt Klokkenuiders (the Netherlands): <http://www.adviespuntklokkenuiders.nl/> Blueprint for Free Speech (Australia): <https://blueprintforfreespeech.net/>
- Government Accountability Project (Соединети Американски Држави): <http://www.whistleblower.org/> Whistleblower Netzwerk E.V. (Germany): <http://www.whistleblower-net.de/>
- Open Democracy Advice Centre (South Africa): <http://www.opendemocracy.org.za/> Public Concern at Work (Обединето Кралство): <http://www.pcaw.org.uk> Whistleblowing International Network: <http://www.whistleblowingnetwork.org>







## Анекс: Меѓународни стандарди

### Конвенција на Обединетите Нации Против Корупцијата (УНКАК)<sup>151</sup>

#### Членови за заштита на лицата кои пријавуваат и другите релевантни одредби кои придонесуваат или се поврзани со темата лица кои пријавуваат

##### *Член 33 Заштита на лица кои пријавуваат*

Секоја држава членка ќе разгледа вградување во домашниот правен систем на соодветни мерки за да се обезбеди заштита од неоправдано постапување за секое лице кое пријавува со добра волја и на разумна основа до надлежните органи за сите факти во врска со кривичните дела утврдени во согласност со оваа Конвенција.

##### *Член 8 Кодекс на однесување за јавните службеници, [...]*

4. Секоја држава членка исто така се разгледа, во согласност со основните принципи на нејзиното домашно право, воведување на мерки и системи за олеснување на пријавување од страна на јавни службеници на дела на корупција до соодветните органи, кога за таквите дела ќе стекнат сознание во извршувањето на нивните функции.

на <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html#УНКАКfulltext>

##### *Член 13. Учество на општество*

1. Секоја држава членка ќе преземе соодветни мерки во рамките на своите средства и во согласност со фундаменталните принципи на нејзиното домашно право, да се промовира активно учество на поединци и групи надвор од јавниот сектор, граѓанското општество, невладините организации и организации од во превенција и борба против корупцијата и да се подигне јавната свест во врска со постоењето, причините и сериозноста и заканата од корупција. Ова учество треба да се зајакне со мерки како што се:

[...]

(Г) почитување, унапредување и заштита на слободата да се бараат, да се примаат, објавуваат и распределуваат информации во врска со корупцијата. Таа слобода може да биде предмет на одредени ограничувања, но тие ќе бидат само како што е

151 <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html#UNCACfulltext>

предвидено со закон и колку што се неопходни:

- (i) за почитување на правата или угледот на други лица;
- (ii) заради заштита на националната безбедност или јавниот поредок или јавното здравје или моралот.

2. Секоја држава-членка ќе преземе соодветни мерки за да обезбеди дека релевантните антикорупциски тела наведени во оваа Конвенција се познати на јавноста и ќе се обезбеди пристап до таквите тела, каде што е соодветно, заради пријавување, вклучувајќи и анонимно, за какви било инциденти кои може да се смета дека претставуваат прекршок утврден во согласност со оваа Конвенција.

### *Член 32 Заштита на сведоците, вештаците и жртвите*

1. Секоја држава-членка ќе преземе соодветни мерки во согласност со домашниот правен систем, и во рамките на своите средства за да обезбеди ефикасна заштита од потенцијална одмазда или заплашување на сведоци и експерти кои сведочат во врска со кривичните дела утврдени во согласност со оваа Конвенција и, како што е соодветно, за нивните роднини и други лица блиски до нив.

2. Мерките предвидени во став 1 на овој член може да вклучуваат, меѓу другото, без да се повредат правата на обвинетиот, вклучително и правото на правично судење:

(а) воведување на процедури за физичка заштита на овие лица, како на пример, до степен неопходен и изводлив, да се релоцираат и да им дозволи, каде што е соодветно, неоткривање или ограничувања за објавување на информации во врска со идентитетот и движењето на овие лица;

(б) обезбедува доказни правила за да се овозможи на сведоците и вештаците да сведочат на начин со кој се води грижа за безбедноста на овие лица, како на пример дозволување сведочењето да се даде преку употреба на комуникациски технологии, како што се видео или други соодветни средства. 3

### *Член 37. Соработка со органите на прогонот*

1. Секоја држава-членка ќе преземе соодветни мерки за поттикнување на лицата кои учествуваат или кои учествувале во извршување на прекршок утврден во согласност со оваа Конвенција да обезбеди корисни информации за надлежните органи за истрага и изведување докази и да се обезбеди фактичка, специфична помош на надлежните органи дека може да придонесе за лишување на сторителите од приносите од криминал и за поврат на ваквите приноси.

2. Секоја држава членка ќе земе предвид обезбедување на можности, во соодветни случаи, за ублажување на казната за обвинетото лице кое обезбедува значајна соработка во истрагата или гонењето на делата утврдени во согласност со оваа Конвенција.

3. Секоја држава членка ќе земе предвид обезбедување на можност, во согласност со фундаменталните принципи на нејзиното домашно право, за давање имунитет од гонење на лице кое обезбедува значајна соработка во истрагата или гонењето на делата утврдени во согласност со оваа Конвенција.

4. Заштита на овие лица е мутатис мутандис, како што е предвидено во член 32 од оваа Конвенција.

5. Кога едно лице од ставот 1 на овој член се наоѓа во една држава-членка може да обезбеди значителна соработка со надлежните органи на друга земја членка, засегнатата држава членка страна може да разгледа склучување договори или аранжмани, во согласност со домашното право, во врска со потенцијалните одредби од друга држава членка за третманот од ставовите 2 и 3 на овој член.

*Член 38. соработка помеѓу националните органи*

Секоја држава членка ќе преземе такви мерки кои се неопходни за да се поттикне, во согласност со нејзиното домашно право, соработка помеѓу, од една страна, нејзините јавни органи, како и нејзините јавни службеници, и, од друга страна, нејзините надлежните органи одговорни за истрага и гонење на кривични дела. Таквата соработка може да вклучува:

- (а) Информирање на властите на второ споменатата, на своја иницијатива, каде што има разумна основа да се верува дека кој било од прекршоците утврдени во согласност со членовите 15, 21 и 23 од оваа Конвенција е извршен; или
- (б) обезбедување, по барање, на властите на второспоменатата, на сите потребни информации.

*Член 39. соработка меѓу националните власти и приватниот сектор*

1. Секоја држава членка ќе преземе такви мерки кои се неопходни за да се поттикне, во согласност со нејзиното домашно право, соработка помеѓу националните истраги и органите на прогон и субјектите од приватниот сектор, особено финансиски институции, во врска со прашања кои вклучуваат сторување на прекршоците утврдени во согласност со оваа конвенција.

2. Секоја држава-членка ќе има предвид да ги охрабрува своите државјани и други лица со постојано место на живеење на нејзината територија да пријават до националните истражни органи и органите за прогон прекршок утврден во согласност со оваа Конвенција.

*Слика на нови меѓународни стандарди за заштита на пријавување на лица**Организацијата на американските држави (ОАС) Интер-американската конвенција против корупцијата<sup>152</sup>**Член III. превентивни мерки*

За целите од членот II од оваа Конвенција, државите членки се согласни да разгледаат примена на мерки во рамките на своите институционални системи за да се создадат, одржуваат и зајакнуваат: [...]

8. Системи за заштита на државните службеници и приватни лица кои, со добра волја, пријавуваат корупција, вклучувајќи и заштита на идентитет, во согласност со нивните Устави и основните принципи на нивните правни системи.

Во прилог: OAS Модел закон за заштита на сведоците и информаторите (2004 и 2013)<sup>153</sup>

*Конвенцијата на Советот на Европа за корупција според кривичен законик<sup>154</sup>*

152 Интер-американската Конвенција за борба против корупција беше ратификувана од страна на 29 земји во Латинска и Јужна Америка вклучувајќи ги и Соединетите Американски Држави и Канада. Достапно на <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-58.html>

153 Модел закон за заштита на слободата на изразување против корупцијата (2004), достапно од [http://www.oas.org/juridico/english/model\\_law\\_whistle.htm](http://www.oas.org/juridico/english/model_law_whistle.htm); модел закон за олеснување и поттикнување на пријавување на дела на корупција и заштита на укажувачите и сведоците (2013), достапно на [http://www.oas.org/juridico/english/law\\_reporting.htm](http://www.oas.org/juridico/english/law_reporting.htm)

154 Советот на Европа има 47 земји членки, и механизмот за евалуација на антикорупција, Група на држави против корупција (GRECO), беше основан согласно проширен делумен договор кој овозможува проширување на членството надвор од Советот на Европа и неговите 49 членки. GRECO ја следи примената на Конвенцијата на граѓанското право за борба против корупцијата (1999). Види <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm> како и Кривичната конвенција за борба против корупцијата (1999), <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

*Член 22 Заштита на соработници на правдата и сведоци*

Секоја Страна ќе усвои мерки кои се неопходни за да се обезбеди ефикасна и соодветна заштита за:

- (а) оние кои пријавуваат кривичните дела утврдени во согласност со членовите од 2 до 14 или на друг начин да соработуваат со истражните или органите на прогон;
- (б) сведоци кои сведочат во врска со овие дела.

Конвенцијата на Советот на Европа за корупција според граѓанското право

*Член 9. Заштита на вработените*

Секоја Страна е должна да обезбеди во домашното право соодветна заштита од каква и да е неоснована санкција за вработените кои имаат разумни основи за сомневање за корупција и кои ќе пријават во добра вера сомневање до одговорните лица или органи.

Во прилог: Препораката за заштита на укажувачите (2014)<sup>155</sup>

*Конвенцијата на Африканската унија за спречување и борба против корупцијата<sup>156</sup>**Член 5. законодавни и други мерки*

За целите утврдени во член 2 од оваа Конвенција, државите членки се обврзуваат да: [...]

- 5. Усвојат законодавни и други мерки за заштита на информаторите и сведоците во корупција и слични кривични дела, вклучувајќи и заштита на идентитет.
- 6. Да се донесат мерки кои ќе овозможат граѓаните да пријават случаи на корупција, без страв од одмазда како последица на тоа.

*Јужна Африка протокол за развој на заедницата против Корупција<sup>157</sup>**Член 4. превентивни мерки*

1. За целите утврдени во член 2 од овој Протокол, секоја држава членка се обврзува да донесе мерки, што ќе се создаде, одржување и зајакнување на: [ . ]

(д) Системи за заштита на поединци кои, со добра волја, пријавуваат дела на корупција;

*Протоколот за борба против корупцијата на Економската заедница на западноафриканските држави**Член 5. Превентивни мерки*

Со цел да се реализираат целите утврдени во член 2 погоре, секоја држава членка ќе преземе мерки за да се воспостави и да се консолидираат: [ . ]

(в) Законите и другите мерки се сметаат за неопходни за да се обезбеди ефективна и соодветна заштита на лицата кои дејствуваат со добра волја, да обезбеди информации за акт на корупција.

<sup>155</sup> Советот на Европа, Препорака CM / Rec (2014) 7 на Комитетот на министри до земјите членки за заштита на укажувачите. Достапно од <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM>

<sup>156</sup> Триесет и една афричка земја ја ратификуваше оваа Конвенција, со што се обврзуваат и да усвојат мерки “за обезбедување на пријавување од страна на граѓаните за дела на корупција без страв од последователни казни. Достапно на <http://www.au.int/en/content/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption>

<sup>157</sup> Овој Протокол обврзува 13 земји во Африка да ги заштита поединците кои пријавуваат дела на корупција. Достапно на <http://www.sadc.int/documents-publications/show/>

