

СТУДИЈА НА ЈАВНА ПОЛИТИКА

# ЌЕ ИМА ЛИ „СВИРКАЧИ“ НА УНИВЕРЗИТЕТИТЕ?

МОЖНОСТИТЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ЗАШТИТА НА  
УКАЖУВАЧИТЕ И СПРЕЧУВАЊЕТО НА  
КОРУПЦИЈАТА ВО ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ  
ВО РМ

Автори

Д-р Мишо Докмановиќ

Д-р Александра Груевска – Дракулевски

Д-р Катерина Шапкова Коцевска

Проектот го  
финансира  
Европската Унија

 **ИСИЕ**  
ИНСТИТУТ ЗА СТРАТЕШКИ ИСТРАЖУВАЊА И ЕДУКАЦИЈА  
[www.isie.org.mk](http://www.isie.org.mk)



Ќе има ли свиркачи  
на универзитетите?

МРЕЖА

23

**Издавач**

Институт за стратешки истражувања и едукација – ИСИЕ

**За издавачот**

Д-р Мишо Докмановиќ

**Уредник**

Д-р Мишо Докмановиќ

**Автори**

Д-р Мишо Докмановиќ

Д-р Александра Груевска – Дракулевски

Д-р Катерина Шапкова Коцевска

**Лектура**

Лилјана Јовановска

**Печати**

Pan Computers & Print [www.pan.mk](http://www.pan.mk)

**Дизајн на корица и графичка подготовка**

Александра Новеска <https://www.behance.net/san-art>

Оваа публикација беше овозможена со поддршка од Европската Унија во рамките на проектот Мрежа 23+ кој се имплементираше преку Институтот за европска политика и Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија. Наведените мислења во оваа публикација се мислења на авторите и не ги одразуваат секогаш мислењата на Европската унија.

## ИЗВАДОК

Оваа студија е фокусирана на ефектите од примената на Законот за заштита на укажувачите и можностите за негова примена во спречувањето на корупцијата во високото образование. Преку спроведеното истражување базирано на примарни и секундарни податоци, беше извршена евалуација на спроведувањето на овој Закон на универзитетите и беа формулирани препораки за негова операционализација во функција на спречување на корупцијата во високото образование во Република Македонија.

Во документот е опфатена актуелната законска рамка за спречување на корупцијата во високото образование, особено Законот за заштита на укажувачите, како и компаративните искуства и најдобрите практики во оваа област. Покрај тоа, во студијата се обработени и примарни податоци кои беа обезбедени преку спроведена анкета со студентите и со вработени, како и преку организирање на тркалезни маси во четирите универзитетски центри во нашата земја.

Документот нуди неколку препораки за клучните носители на политики, првенствено Собранието на Република Македонија и универзитетите, како и другите институции и организации во областа на високото образование на нашата земја.

## 1. ВОВЕД

Република Македонија (РМ) подолг временски период се соочува со предизвикот на корупцијата која е присутна во повеќе сектори и на различни нивоа во јавниот и приватниот сектор на земјата. Постоењето на корупцијата е потврдено во повеќе извештаи на релевантни меѓународни организации и институции, но и преку перцепцијата на граѓаните. Покрај тоа, земјата континуирано добива забелешки во врска со ефикасноста на механизмите за борбата против корупцијата.

Последен обид за справување со овој предизвик е Законот за заштита на укажувачите кој беше донесен во октомври 2015 г. и стапи на сила во март 2016 г. Овој закон го уредува заштитеното пријавување, правата на укажувачите, како и постапувањето и должностите на институциите, односно правните лица во врска со заштитено пријавување и обезбедувањето заштита на укажувачите. Со овој закон се заштитува јавниот интерес, што подразбира заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот, вклучувајќи ги владеење на правото и спречување на криминалот и корупцијата.

Паралелно со тоа, еден од секторите каде што беше и сè уште е присутна корупција, е и секторот на високото образование. Иако, досега беа спроведени неколку парцијални истражувања кои се предмет и на оваа студија, се чини дека во РМ недостасува систематско следење на проблематиката на корупција во високото образование.

Имајќи го тоа предвид, како и фактот дека според новиот закон, во својство на укажувач може да се јави и лице кое користи или користело услуги во институцијата, односно правното лице во јавниот и приватниот сектор за кое пријавува, односно во својство на укажувачи може да се јават и студентите и вработените на универзитетите, Институтот за стратешки истражувања и едукација – ИСИЕ преку ова истражување се обиде да ги евалуира и истражи можностите за примена на законот во конкретен сектор – високото образование особено од аспект на спречувањето на корупцијата. Истражувањето се обидува да даде одговор на следниве прашања: (1) кои се предизвиците во спроведувањето на Законот во високото образование? (2) дали универзитетите имаат капацитет да го спроведат законот? (3) каква е перцепцијата на студентите за корупцијата на универзитетите, но и на можностите на законот? (4) што покажуваат меѓународните искуства и дали се применливи во земјата? (5) дали се потребни дополнителни акти или промена на постојните за ефикасна примена на новиот концепт? и др. Дополнителна причина за спроведувањето на истражувањето претставуваше и фактот дека јавноста не е запознаена со концептот кој законот го нуди особено од аспект на можностите за спречување на корупцијата во наведениот сектор.

Во ова насока, врз основа на створеното емпириско истражување, овој документ се обидува да понуди решенија за подобра имплементација на законот во областа на високо образование, како и подобрување на информираноста на студентите за можностите кои ги нуди новото законско решение. Намената на овој документ е да понуди сеопфатни и убедувачки аргументи кои ги оправдуваат препораките изнесени во него и како резултат на тоа, да го унапреди процесот на донесување на одлуки, како и да ја подигне свеста на јавноста, а особено засегнатите страни за овој проблем.

Што се однесува до **методологијата** на истражувањето, авторите се водеа од постулатот дека од исклучително значење за утврдување на ефикасноста на постојните политики е да се анализираат ставовите на категориите на кои тие политики се однесуваат. Врз основа на тоа, беше создадена методолошка рамка во која беа опфатени примарни и секундарни извори на информации.

Примарните извори на информации се базираат на (1) спроведена анкета со студентите на правните факултети на водечките универзитети во земјата; (2) анкета со вработени лица на универзитети, (3) организирани тркалезни маси на четирите универзитетски центри во РМ и (4) доставени барања за пристап до информации од јавен карактер до надлежните институции.

Анкетата со студентите на додипломските и на постдипломските студии беше спроведена во периодот од 15 октомври до 30 ноември 2016 година во писмена форма преку стандардизиран прашалник со вкупно 53 прашања на македонски и на албански јазик. Во анкетата беа опфатени вкупно 501 студент од првите четири универзитети во Македонија рангирани според Шангајскиот Циотонг универзитет, односно Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје (УКИМ), Универзитетот на Југоисточна Европа (ЈИЕ), Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип (УГД) и Универзитетот „Св. Климент Охридски“ – Битола (УКЛО). Овој избор овозможи застапеност на универзитети од различни региони на земјата и вклучува државни и приватни универзитети. Студентите на правните факултети беа избрани поради фактот дека од нив се очекува да имаат поголеми познавања за важечкото законодавство во областа на корупцијата. Посебно внимание беше посветено во истражувањето да бидат опфатени студенти од главниот град, како и од внатрешноста на земјата, како и родовата и етничката застапеност. Конечно, селекцијата на универзитетите беше прилагодена на форматот и временската рамка на проектот.

Анкетата со вработените беше реализирана во периодот од 15 декември 2016 година до 20 февруари 2017 година на примерок кој се состои од вработените лица на универзитетите (административните служби, наставничкиот и соработничкиот кадар и менаџментот) на горенаведените универзитети и факултети за досегашната примена на Законот за заштита на укажувачите, создадената пракса, како и

потенцијалните предизвици при примената на ова законско решение. Во оваа анкета беа опфатени 31 испитаници.

Во рамките на ова истражување ИСИЕ организираше четири тркалезни маси во четири градови во земјата кои претставуваат студентски центри. Тркалезната маса во Штип беше организирана на Правниот факултет на Универзитетот „Гоце Делчев“ на 13 декември 2016 година; во Битола – во Младинскиот културен центар на 14 декември 2016 година; во Тетово – на Универзитетот на Југоисточна Европа на 20 декември 2016 година и во Скопје – на Правниот факултет „Јустинијан Први“ на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ на 22 декември 2016 година. На тркалезните маси беа поканети релевантни носители на интереси за оваа проблематика: претставници од универзитетите, правни експерти, претставници на студентски организации, претставници од граѓанскиот сектор, актуелниот и поранешните студентски правобранители и др. Тркалезните маси беа организирани со цел да се презентираат податоците од спроведената анкета, да се поттикне јавна расправа за законските решенија, да се презентираат ставовите на различните субјекти засегнати со оваа проблематика и да се приберат податоци за спроведувањето на Законот за заштита на укажувачите.

Покрај тоа, ИСИЕ се обрати со барања за пристап до информации од јавен карактер до наведените универзитети и до Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) за определени аспекти на истражувањето.

*Секундарните извори на информации* беа обезбедени преку анализа на законската рамка (Кривичниот законик, Законот за спречување на корупцијата, Законот за спречување на судир на интереси и Законот за заштита на укажувачите, како и релевантните подзаконски акти), меѓународните компаративни практики во оваа област, постојните домашни и меѓународни извештаи поврзани со спречувањето на корупцијата вклучувајќи ги извештаите на Европската комисија (ЕК) за напредокот на земјата итн.

Еден документ не може да ги реши сите аспекти на еден проблем, но може да ги идентификува главните предизвици и консеквентно на тоа, да понуди алтернативи. Како што е честопати случај, во рамките на истражувањето се соочивме со определени ограничувања. Во најголем дел, ограничувањата се однесуваа на логистичките предизвици особено од аспект на организирање на обемна анкета. Во тој контекст, за разлика од студентите, кај вработените на универзитетите имаше многу помал интерес за пополнување на анкетата. Дополнително, дел од универзитетите не доставија одговор на поднесеното барање за пристап до информации од јавен карактер. Овие ограничувања нè прават особено претпазливи при утврдувањето на препораките од овој документ.

## 2. ОПИС НА ПРОБЛЕМОТ

Овој дел на документот е поделен на два дела. Во првиот дел е прикажана сегашната ситуација, законската рамка и актуелните политики во врска со спречувањето на корупцијата со посебен акцент на високото образование и можностите на новиот Закон за заштита на укажувачите. Во вториот дел се прикажани резултатите од спроведеното емпириско истражување.

### 2.1. АНАЛИЗА НА СЕГАШНАТА СИТУАЦИЈА И АКТУЕЛНИ ПОЛИТИКИ, КОМПАРАТИВНИ ИСКУСТВА И ЗАКОНСКА РАМКА

Корупцијата, во сите нејзини форми од „крупната“ што е елемент на организираниот криминал и злоупотребата на власта, до обичната, „дневна“ корупција претставува вистинска „рак-рана“ на современото општество.<sup>1</sup> Таа е проблем со кој се соочува целиот свет, истата не познава граници и ги поаѓа како посткомунистичките земји кои се во транзиција, така и современите демократии и останатите режими.<sup>2</sup> Македонското општество во периодот на транзиција беше и е соочено со бран на корупција, што ги зафаќа сите пори на општеството: од вршењето на власта и јавните функции, до општествените дејности.<sup>3</sup>

Во таа насока, корупцијата во високото образование е нова тема во областа на истражувања во образованието.<sup>4</sup> Во последната декада сè повеќе се реализираат истражувања во овој конкретен сегмент на злоупотреби, а кај јавноста е присутен сè поголем интерес за овие прашања. Дополнителен фактор за зголемениот интерес претставува и фактот дека корупцијата во високото образование е присутна, како во развиените, така и во неразвиените и сиромашни земји.

Корупцијата е присутна и во високото образование на РМ. Повеќе домашни и меѓународни извештаи објавени во изминатите неколку години укажуваат на перцепцијата на граѓаните дека корупцијата постои и на универзитетите во нашата земја.

Според истражувањето на Канцеларијата на Обединетите нации (ОН) за борба против наркотици и криминал (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC) и Државниот завод за статистика на Македонија (ДЗС) од 2011 година, 17% од испитаниците кои дале поткуп во последните дванаесет месеци, го сториле тоа кај наставник или професор за да добијат одредена услуга. Исто така, 23% од испитаниците, кои секогаш не се студенти, од ова истражување одговориле дека на државните универзитети често или многу често се случуваат коруптивни дејствија. Сепак, според истото истражување, граѓаните на Република Македонија сметаат дека е неприфатливо да се понудат пари/подароци на професор (речиси 92% од

испитаниците го даваат одговорот), или пак професорите да побараат пари/подарок (93%).<sup>5</sup>

Освен тоа, според истражувањето на Државната комисија за спречување на корупцијата во соработка со ОБСЕ и Транспаренси Интернешнл – Македонија спроведено една година подоцна, во 2012 година, на репрезентативен примерок од 1080 испитаници, повеќе од половина граѓани (55%) сметаат дека корупцијата е многу распространета во Македонија. Во таа насока, 29% од анкетираниите граѓани сметаат дека има многу корупција во образованието. На прашањето „колку според вас е распространета корупцијата во високото образование?“, 56,2% од испитаниците одговориле дека сметаат дека корупцијата е многу распространета. Според ова истражување, корупцијата е најраспространета при вработувањето на универзитетите (55,1%) и поради тоа што студентите не можат да положат испит доколку не купат учебник од професорот кај кој го полагаат испитот (54%).<sup>6</sup>

Во 2013 година Младинскиот образовен форум го објави „Регионалното истражување на перцепција за корупција во високо образование“. Според студентите во Скопје, Белград, Пловдив и Молдавија, кои биле вклучени во ова истражување, распространетоста на поткупот изнесува околу 20%. Конкретно во Скопје, 17,7% од испитаниците одговориле дека поткупот се јавува со многу мала застапеност, 31,7% со мала застапеност, 30,6% со просечна застапеност, 11,2% со значителна застапеност и 8,8% со многу голема застапеност. Покрај тоа, 39% од студентите во Скопје сметаат дека студентот треба да купи книга за да добие повисока оценка.<sup>7</sup>

Во Извештајот за проценка на корупцијата во Р. Македонија од 2014 година, направен е компаративен приказ на ставовите на граѓаните на Република Македонија во поглед на корумпираноста на универзитетските службеници и професори. Така, во 2001 година, испитаниците им дале средна оценка 2,7 (од скала каде 1 е „речиси ниту еден не е корумпиран“, а 4 е „речиси секој е корумпиран“), 2,5 во 2002 година и 2,7 во 2014 година на професорите и административните работници на универзитетите.<sup>8</sup>

Прашањето на корупцијата во земјата е константно присутно и во извештаите на Европската комисија и тоа во негативна конотација. Во таа насока, според Извештајот за напредокот за 2014 година, врвен приоритет за земјите од проширувањето, вклучувајќи ја и РМ е „потребата да се воведат посилни рамки за ефективно спречување и борба против корупцијата“. Корупцијата, како што се истакнува во Извештајот, „исто така, директно влијае врз граѓаните кога имаат пристап до одредени јавни услуги, како што се образованието и здравствени услуги.“<sup>9</sup> Во последниот извештај за прогресот на земјата за 2016 година, отворено е нагласено дека „не е постигнат напредок во однос на претходната година.“ Една од потенцираните забелешки се однесуваше и на потребата од посветување на посебно внимание на создавањето на ефикасна правна рамка за заштита на „свиркачите“,



односно укажувачите согласно европските стандарди, а особено „Ургентните реформски приоритети“<sup>10</sup>, како и препораките на Венецијанската комисија.<sup>11</sup>

Се разбира, како што веќе беше нагласено, нов момент во борбата против корупцијата во нашата земја претставуваше донесувањето на Законот за заштита на укажувачите во 2015 година. Станува збор за еден современ инструмент за спречување на корупцијата кој подетално е елабориран подолу во оваа студија. Ова законско решение се темели на претпоставката дека укажувачите играат важна улога во откривањето на корупција, измами, лошо управување и други кривични дела со кои се загрозува здравјето на луѓето и безбедноста, финансискиот интегритет, човековите права, животната средина и владеењето на правото. Со откривањето на информации за такви казниви дела, укажувачите помагаат да се спасат многу животи и финансиски средства од јавните фондови. Не треба да се заборава дека укажувачите често се изложуваат на висок ризик. Тие може да бидат избркани од работа, тужени, ставени на црна листа, уапсени, загрозени или, во екстремни случаи нападнати или убиени, со што нужно се наметнува потребата од посебна законска заштита на овие лица.<sup>12</sup>

### **2.1.1. Кои се комјарашивнише искуства во врска со правното уредување на укажувачише?**

Популарниот термин „свиркање“ стана посебно актуелен во последната декада. Истото, ги допира сите аспекти на правото, но и е прашање кое го привлече вниманието и на пошироката јавност (особено по случаите на Џулиен Асанж, Бредли (сега Челзи) Менинг и Едвард Сноуден),<sup>13</sup> кои ги полнеа насловните страници на медиумите, а потоа предизвикаа и политички последици. Сепак, треба да се потенцира дека без оглед на популарноста на оваа тема, „свиркањето“, исто така, покренува неколку правни прашања на кои сè уште не е одговорено соодветно во законодавствата на многу земји.

Нашето компаративно истражување на меѓународните искуства во врска со ова прашање не доведе до заклучокот дека во некои земји постои законодавство за „свиркање“ повеќе од сто години. Така на пример, во САД е донесен еден од првите модерни закони за заштита на имателите на информации, False Claims Act од 1863 година. Во таа насока, држави кои подолго време имаат посебно законодавство за „свиркањето“ се: Канада, Холандија, Велика Британија и САД, а исто така, имаат и богато обичајно право и литература на оваа тема.

Најопсежна компаративна анализа на законодавствата за „свиркањето“ е студијата изработена од Грегор Тузинг и Џерит Форст (Gregor Thüsing and Gerrit Forst) во која се опфатени законодавствата на 23 држави. Во оваа студија се презентирани клучните прашања за укажувањето за кои не постои меѓународен консензус: правната

основа за заштита на свиркачите, кој е заштитен, кој се квалификува за укажувач, заштита на поддржувачите, заштита на сведоците, дали треба да се дозволи анонимно укажување, дали преовладува внатрешното пријавување, кој го сноси ризикот од невиното укажување, дали мотивот на укажувачот е релевантен, каков вид информации може да изнесува укажувачот, дали постои обврска да се „свирка“, колкав е степенот на заштита што се нуди.

Што се однесува до правната основа за заштита на свиркачите, може да се заклучи дека истата е доста хетерогена. Така, на пример, во некои земји има посебни закони за заштита на укажувачите, додека во други земји воопшто не постои правна заштита на укажувачите. Во некои земји, заштитата се обезбедува по пат на административни процедури, додека во други се пружа судска заштита. Компаративната анализа на „свиркањето“ покажува дека одредени држави пружаат заштита само во јавниот сектор, додека други држави гарантираат заштита на укажувачите и во приватниот сектор.<sup>14</sup>

Во речиси сите законодавства, укажувачите се заштитени со општи закони до одреден степен. „Свиркањето“ често се вклучува во доменот на основното право на слобода на изразување. Некои јурисдикции дополнително ги штитат укажувачите со помош на основното право на еднаквост.

Во некои држави на Европа, „свиркањето“ е регулирано со законите за заштита на податоци. Овие закони обично прават рамнотежа помеѓу правото на обвинетиот да биде информиран за изворот на информацијата во врска со нив и интересот на укажувачот неговиот идентитет да остане доверлив. Истото важи и за законодавството за антидискриминација во ЕУ. Неколку земји-членки ги штитат укажувачите кои известуваат за дискриминација со помош на домашното законодавство за антидискриминација. Ова треба да биде застапено во сите земји-членки, бидејќи сите од нив мора да ги спроведат Директивите на ЕУ за антидискриминација. Во некои земји, сепак, имателите на информации се заштитени првенствено од страна на административни процедури.<sup>15</sup>

Во регулирањето на „свиркањето“ силна позиција има Врховниот суд: судовите генерално играат важна улога во заштитата на укажувачите. Законодавствата кои имаат посебно законодавство за „свиркање“, имаат значајна судска практика. Освен тоа, пресудите на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) одиграле важна улога во развојот на заштита на укажувачите.

Постојат и огромни разлики меѓу јурисдикциите за тоа кој се квалификува како укажувач. Правните системи кои ги штитат укажувачите согласно основните човекови права – како што е правото на слобода на изразување – ги штитат сите лица во улога на укажувачи. Од друга страна, бидејќи „свиркањето“ во многу држави е регулирано првенствено со трудовото законодавство, во најголем број држави во групата на лица кои се заштитени се главно вработените лица. Но, дури и во земјите во

кои има посебно законодавство, опсегот на заштита на укажувачите варира. Некои земји ги штитат само вработените во јавниот сектор и државните службеници, со помош на посебни закони, додека вработените во приватниот сектор не се вклучени.

Што се однесува до заштитата на поддржувачите на укажувачите, иако потребата од заштита на поддржувачите на имателите на информации е повеќе од очигледна, ретко кој од законодавствата имаат посебни одредби за нивна заштита. Забележителен исклучок е Белгија, која има посебни правила за поддржувачите на укажувачите во јавниот сектор.

Во поглед на заштитата на сведоците, сите држави ги штитат сведоците кои дале изјава во судска постапка, но речиси ниту една држава нема вонсудска заштита, како, на пример, внатрешна истрага спроведена од страна на работодавачот.

Дали треба да се дозволи анонимно укажување? Особено двосмислен инструмент е анонимното укажување. Истражувањето покажа дека поголемиот дел од земјите овозможуваат анонимно укажување или барем не го забрануваат.

Дали преовладува внатрешното пријавување? Се поставува прашањето дали најпрво треба да се примени внатрешното пријавување пред да се дозволи пријавување на трето лице? Одговорот на ова прашање се разликува во различни јурисдикции. Некои земји го задолжуваат укажувачот најпрво да пријави внатрешно за да биде заштитен како укажувач од страна на судот. Некои земји прават разлика помеѓу укажување во јавниот и во приватниот сектор. Така, за вработените во јавниот сектор и државните службеници стои обврската да пријават внатрешно, додека вработените во приватниот сектор немаат таква обврска. Некои држави бараат укажувачите прво да пријават внатрешно, но во исклучителни случаи им се овозможува надворешно укажување.<sup>16</sup>

Особено контроверзно е укажувањето преку медиумите. Свиркачите како Едвард Сноуден не беа критикувани само за обелоденувањата што ги направија, туку и за начинот на кој тие го направија тоа. Ако информациите се објават во јавноста преку медиумите, не е возможно да го вратите „џинот назад во шишето – дури и за укажувачот“. Тогаш, многу е веројатна неконтролирана ескалација на ситуацијата. Од друга страна, свиркањето преку медиумите е многу ефикасно бидејќи не постои начин функционерите или претпоставените да го скријат пријавеното.

Во насока на овие размислувања, само мал број земји забрануваат укажување преку медиумите. Некои земји воопшто не го ограничуваат укажувањето преку медиумите, освен ако информациите не се класифицирани, додека други го дозволуваат укажувањето преку медиумите само во потешки случаи.

Дополнително прашање што треба да го разрешат законодавствата е прашањето дали укажувачот треба да биде заштитен доколку наводите испаднат невинити. Може да се идентификуваат два пристапа на овој проблем: некои земји ја негираат заштитата на укажувачите ако нивните тврдења испаднат лажни, без оглед

на тоа што тие дејствувале со добра волја, односно верувале дека фактите се вистинити. Во повеќето земји, укажувачите треба да ги направат своите наводи со добра волја.

Освен тоа, прашање кое заслужува внимание е и мотивот на укажувачот, односно дали тој укажува затоа што сака да се спречи вршењето казниво дело или за да му наштети на сторителот од лични причини (на пример, завист или омраза). Од ова понатаму ќе зависи дали на укажувачот ќе му се укаже заштита. Така, само неколку земји сметаат дека мотивот на укажувачот е ирелевантен за пружањето заштита. Повеќето од другите законодавства го земаат мотивот предвид, односно дали укажувачот дејствувал со „добра волја“, односно во „јавен интерес“. Консеквентно на тоа, мотиви кои се прогласени како штетни се, на пример, стремеж за лична добивка, одмазда или злоба.<sup>17</sup>

Што се однесува до видот на информациите кои може да ги изнесува укажувачот, еден начин да се ограничи ризикот од злоупотреба на „свиркањето“ е да се ограничи опсегот за одредени злоупотреби или одредени аспекти на животот. Многу од јурисдикциите го поддржуваат таквиот пристап.<sup>18</sup>

Дали постои обврска да се „свирка“? Постојат само мал број земји кои предвидуваат обврска да се „свирка“, и тоа, таквата обврска е предвидена за прилично ограничен број лица или нерегуларности.

Колкав е степенот на заштита што се нуди? Од гледна точка на укажувачите, се разбира дека е пожелен висок степен на заштита. Но, исто така, и од аспект на институциите, ефикасноста на системот за укажување зависи во голема мера од степенот на заштита што се нуди. Имено, ниско ниво на заштита, ќе ги обесхрабри укажувачите и со тоа ќе го направи системот неефикасен.<sup>19</sup>

Понатаму, во одредени држави се гарантира заштита на укажувачите од било каков вид одмазда, товарот на докажување не е на страната на укажувачот, потоа, се формираат одредени групи, мрежи, заради посигурна заштита на укажувачот од одмазда и сл. Друг ефикасен начин за унапредување на укажувањето е давањето финансиски стимулации на укажувачите. Ова не е нов концепт, истиот се применува на пример, во САД. Од друга страна, европските држави генерално се помалку подготвени за финансиско наградување на укажувачите. Законодавците во Европа се чини дека повеќе укажуваат на недостатоците на финансиските стимулации: тие имаат потенцијал да ги охрабрат луѓето да постапуваат исклучиво за лична добивка.<sup>20</sup>

Друго значајно компаративно истражување за законодавствата во врска со заштитата на укажувачите е спроведено од страна на Марк Ворт (Mark Worth), а се однесува на законодавствата на 27 држави-членки на Европската унија. Станува збор за извештај подготвен во 2013 година, кој е во насока на глобалната кампања на Транспаренси интернешнл за зајакнување на правата на „свиркачите“, промовирање на „свиркањето“ како ефективно средство за откривање и борба против корупцијата и

да се нагласи значајниот придонес на укажувачите за оваа цел. На иста линија како и претходната студија, во извештајот се анализира степенот на напредок на ЕУ државите на планот на заштита на укажувачите. Генерално заклучоците се на иста линија, како и оние презентирани претходно.

Во таа насока, Транспаренсни интернешнл ги повикува сите земји-членки на ЕУ да пружат сеопфатна заштита на укажувачите во јавниот и во приватниот сектор во нивните законодавства и да ги препознаваат укажувачите како значајни фигури во борбата против корупцијата. Се потенцира дека „свиркањето“ носи професионални и лични ризици, а граѓаните и жителите на ЕУ треба да уживаат заштита при пријавувањето корупција за казниви дела и да им се овозможи пристап до најдобри совети пред да го сторат тоа.<sup>21</sup>

Може аа заклучиме дека законодавствата во врска со заштита на укажувачите се пософистицирани во англосаксонското право, отколку во европското континенталното право. Истото се однесува и на културата и на праксата во врска со „свиркањето“ од причина што овие држави имаат закони за „свиркање“ од многу поодамна. Државите кои припаѓаат на европското континентално право, сè уште немаат развиено механизми за ефикасна заштита на укажувачите. Одредени европски држави немаат соодветен превод на терминот „свиркање“ и на терминот „свиркачи“, оттука и многу малку луѓе се одлучуваат да пријавуваат казниви дела согласно овие закони. Конечно, сè уште недостасува силна посветеност на политичките лидери во континентална Европа и Источна Европа за промовирање на „свиркањето“ како средство за справување со корупцијата, особено во јавниот сектор.<sup>22</sup>

Посебно внимание во рамките на компаративното истражување посветивме на примената на законите за заштита на укажувачите во спречувањето на корупцијата во високото образование. Во таа насока се сретнавме со поголем број примери на универзитетите во САД, Велика Британија и Австралија кои имаат усвоено посебни универзитетски политики за заштита на укажувачите.

Имено, поголем број американски универзитети имаат усвоено политики за укажувачите (односно свиркачите). На пример, во 2012 година Универзитетот во Калифорнија усвои сопствена политика за заштита на укажувачите. Овој документ, кој се темели на одредбите на Законот за заштита на укажувачите на Калифорнија, ја утврди процедурата за пријавување, истрагата, како и заштита на свиркачите.<sup>23</sup> Во Австралија како пример се наметна Универзитетот во Аделаид кој својата политика за заштита на свиркачите ја усвои во 2015 година. Оваа политика се темели на Законот за заштита на укажувачите од 1993 година и Законот за независен комесар против корупција на Австралија. Документот ги вклучува основните принципи на универзитетот за ова прашање, одговорноста на универзитетот, постапката за пријавување, истрагата, доверливоста, како и заштитата на укажувачите.<sup>24</sup> Првата политика за заштитата на укажувачите на Универзитетот во Лестер, Велика Британија

односно „свиркањето“ беше донесена уште во 1999 година. Елементите на документот се слични на претходно посочените.<sup>25</sup>

Иако поголем број од овие политики се од понов датум и се донесени во последната декада, се чини дека истите претставуваат значаен и ефикасен механизам за подобрување на заштитата на укажувачите во високото образование, но и за генерално запознавање на вработените на универзитетите и студентите со овој пристап во спречувањето на корупцијата. Дополнително, може да се констатира дека овие документи имаат слична содржина фокусирана на три клучни елементи: заштита на укажувачите, одредби поврзани со самата постапка и мерки за заштита на доверливоста. Покрај тоа, треба да се нагласи дека овие документи се темелат на националното законодавство. Овие документи се јавно достапни преку веб-сајтовите на универзитетите со што се овозможува лесна достапност до заинтересираните страни. Значајно е да се потенцира дека сите наведени универзитетски политики во определен временски период (од неколку години) се предмет на задолжителна обнова и преоценка што овозможува нивно експедитивно прилагодување на новите предизвици. Ова нè води кон заклучокот дека овој нов тренд би можел да биде релевантен за Македонија.

### *2.1.2. Анализа на сегашното законско решение во поглед на спречувањето на корупцијата во Република Македонија со посебен акцент на Законот за заштитата на укажувачите*

Терминот корупција во најопшта смисла се дефинира како злоупотреба и искористување на јавната функција за остварување на лична корист. Во казненоравна смисла овој поим ги опфаќа делата на поткупување (активно и пасивно) и противзаконитото посредување („тргување со влијание), сето тоа со намера за прибавување на корист.<sup>26</sup>

ООН, Советот на Европа и Европската унија имаат развиено комплетно антикорупциско законодавство со ефикасни превентивни, контролни и репресивни механизми во повеќе сфери.<sup>27</sup> Република Македонија усвои антикорупциско законодавство согласно преземените обврски од ратификацијата на конвенциите. Така, донесен е Закон за спречување на корупцијата,<sup>28</sup> формирана е Државна комисија за спречување на корупцијата, потоа, донесен е Закон за спречување на судир на интереси,<sup>29</sup> Закон за спречување на перење пари<sup>31</sup> и сл. Она што е од особено значење за борбата против корупцијата е донесувањето на Законот за заштита на укажувачите.<sup>32</sup>

Причините на корупцијата се различни во различни држави, но мерките за борба против корупцијата, меѓу другото, вклучуваат широка примена на

„укажувањето“ преку промовирање на истото, поттикнување на укажувачите, носење на закони за заштита на укажувачите и сл.

Во функција на запознавање со актуелната ситуација во која беше донесен Законот за заштита на укажувачите, накратко ќе се задржиме на клучните закони релевантни за спречувањето на корупцијата во високото образование. Законската рамка за спречување на корупцијата која е предмет на анализа на оваа студија, ја сочинуваат следниве закони.

**Кривичниот законик на Република Македонија (КЗМ)**<sup>33</sup> ги предвидува делата: примање поткуп (член 357), давање поткуп (член 358), давање награда за противзаконито влијание (член 358-а) и примање награда за противзаконито влијание (член 358-б) како дела на корупција.

Примањето поткуп по член 357 од КЗМ се разграничува на право, неправо и дополнително пасивно поткупување.

Правото поткупување го врши службено лице кое директно или индиректно ќе побара или ќе прими подарок или друга корист или ќе прими ветување за подарок или друга корист за себе или за друг за да изврши во рамките на своето службено овластување службено дејствие што не би смеело да го изврши или да не изврши службено дејствие што би морало да го изврши. Неправото пасивно поткупување, пак, го врши службено лице кое директно или индиректно ќе побара или ќе прими подарок или друга корист или ќе прими ветување за подарок или друга корист за себе или за друг, за да изврши во рамките на своето службено овластување службено дејствие што би морало да го изврши, или да не изврши службено дејствие што не би смеело да го изврши. Основна разлика со правото поткупување, е што тука имаме еден вид „подмачкување“ на работите. Дополнителното пасивно поткупување, од друга страна го врши: (ст.3) службено лице кое по извршувањето или неизвршувањето на службеното дејствие кај правото и неправото пасивно поткупување ќе побара или ќе прими подарок или друга корист.

Од друга страна, давањето поткуп (член 358, КЗМ) или активно поткупување: стои во суштинска нераскинлива врска со пасивното поткупување; самостојна инкриминација што може да постои и независно од пасивното поткупување; постои делото и тогаш кога службеното лице го одбива подарокот или имотната корист или ветувањето за подарок или имотна корист. Истото се разликува на право и на неправо активно поткупување.

Правото активно поткупување го врши тој што директно или индиректно на службено лице ќе му даде, вети или ќе му понуди подарок или друга корист за него или за друг за да изврши во рамките на своето службено овластување службено дејствие што не би смеело да го изврши или да не изврши службено дејствие што би морало да го изврши или тој што посредува при ова. Неправото активно поткупување го врши тој што директно или индиректно на службено лице ќе му даде, вети или ќе му понуди

подарок или друга корист за него или за друг за да изврши во рамките на своето службено овластување службено дејствие што би морало да го изврши или да не изврши службено дејствие што не би смеело да го изврши или тој што посредува при ова. Во насока на борба против корупцијата е предвидена облигаторна основа за ослободување од казна во случај кога тој кој дал или ветил поткуп по барање од службено лице и тоа го пријави пред да дознае дека делото е откриено.

Посебен облик на корупција е „тргувањето со влијание“, односно посредувањето (активно и пасивно) меѓу службеното или одговорното лице и сторител кој дава поткуп за тоа да ја злоупотреби својата службена положба или должност. Како посредник во таквата трансакција се појавува лице кое го користи своето влијание за да се воспостави врска меѓу поткупувачот и службеното или одговорното лице и да се изврши или да не се изврши определено службено дејствие или должност на одговорното лице. Овој вид корупција овозможува создавање на „вип“-врски и протекција, што вршењето на јавни функции и должности го претвора во обична трговска дејност.<sup>34</sup>

Од аспект на корупцијата во високото образование, согласно член 122 т.9 од КЗМ, како лице кое врши работи од јавен интерес се смета лицето кое врши функции, должности или работи од јавен, односно општ интерес, како што се наставник, воспитувач, лекар, социјален работник, новинар, нотар, адвокат или друго лице, кое тие работи ги врши самостојно или во правно лице кое врши дејност од јавен, односно општ интерес определен со закон.

Според **Законот за спречување на корупцијата**,<sup>35</sup> под корупција се подразбира искористување на функцијата, јавното овластување, службената должност и положба за остварување на каква и да било корист за себе или за друг.<sup>36</sup> Со Законот се опфатени и наставниците и останатите вработени на високообразовните институции како лица кои работат работи од јавен интерес (в. глава 6<sup>37</sup> од Законот).

Меѓу другото Законот предвидува одредби за: забрана за примање подароци (член 30), незаконити барања на претпоставен (член 40), непријавување на казниво дело (член 41), забрана за вршење влијание врз друг (член 42), вршење дискрециони овластувања (член 43), понуда на поткуп (член 44), постапка во случај на обвинение за корупција (член 45), ништовност на правни акти и надоместок на штета (член 46).

Од значење за сузбивање и превенирање на корупцијата, посебно во високото образование е и **Законот за спречување судир на интереси**.<sup>38</sup> Законот, меѓу другото, предвидува забрана за примање подароци, односно, службеното лице при вршењето на јавните овластувања и должности не смее да прима подарок, освен во случаите утврдени со Законот за користење и располагање со стварите на државните органи (член 15). На службеното лице на кое спротивно на одредбите од овој закон му е понуден подарок или друга корист поврзана со извршувањето на службената



должност, должно е да ја одбие таквата понуда, да го утврди идентитетот на понудувачот, а ако се работи за подарок што не може да биде вратен, службеното лице е должно без одлагање тоа да го пријави на надлежниот орган, да ги наведе сведоците и други докази, веднаш, а најдоцна во рок од 48 часа, да поднесе писмен извештај до Државната комисија (член 16).

Имајќи ја предвид актуелната законска рамка за спречување на корупцијата, во следниот дел ќе се фокусираме на актуелното законско решение за заштита на укажувачите.

Посебна и значајна улога, како во репресивниот, така и во превентивниот пристап кои се преземаат во борбата против корупцијата има укажувачот.<sup>39</sup>

Новиот **Закон за заштита на укажувачите**<sup>40</sup> (ЗЗУ) го уредува заштитеното пријавување, правата на укажувачите,<sup>41</sup> како и постапувањето и должностите на институциите, односно правните лица во врска со заштитено пријавување и обезбедувањето заштита на укажувачите. Со Законот се заштитува јавниот интерес, што подразбира заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот вклучувајќи ги владеење на правото и спречување на криминалот и корупцијата.

Законот пружа заштита на пријавување што претставува разумно сомневање или сознание дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши казниво или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес (в. член 2 став 1, ЗЗУ).<sup>42</sup>

Укажувачот врши заштитено пријавување кога дејствува со добра намера.

Треба да се потенцира дека од круцијално значење е јасното дефинирање на категориите лица кои можат да се јават во својство на укажувач. Притоа, согласно член 2 став 3 од Законот во својство на укажувач може да се јави и лице кое користи или користело услуги во институцијата, односно правното лице во јавниот и приватниот сектор за кое пријавува. Тоа создава правен основ во својство на укажувачи може да се јават и студентите на државните и на приватните универзитети. Во оваа насока, согласно Законот за високото образование (ЗВО)<sup>43</sup> дејноста на високообразовните установи е од јавен интерес (в. член 4, ЗВО).<sup>44</sup> Други лица може да се јават во својство на укажувачи согласно Законот се: „- лице кое има засновано работен однос на неопределено или определено време во институцијата, односно правното лице за каде пријавува; - кандидат за вработување, кандидат за волонтер или практикант во институцијата, односно правното лице за каде пријавува; - лице кое е или било волонтер или практикант во институцијата, односно правното лице за каде пријавува; - лице кое по било кој основ е или било ангажирано за извршување на работа од институцијата, односно правното лице за каде пријавува; - лице кое по било кој основ е или било во деловен однос или друг однос на соработка со институцијата, односно правното лице за каде пријавува.

Како што ќе видиме подолу во текстот, во изминатиот временски период постоеше многу мал интерес за заштитено пријавување во високото образование. Тоа логично го наметнува прашањето дали истото се должи на нејасната дефиниција на категориите на укажувачи или отсуството на информираност во јавност за можностите кои ги нуди овој нов механизам.

Законот разликува заштитено внатрешно пријавување, заштитено надворешно пријавување или заштитено јавно пријавување (в. член 3 став 1, 33У).

Така, согласно Законот, **заштитено внатрешно пријавување** укажувачот врши во институцијата, односно правното лице, за каде има сомневање или сознание дека е извршено, се врши или ќе се изврши казниво дело, или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес. Понатаму, Законот ја пропишува постапката на заштитено внатрешното пријавување, односно истото се врши така што укажувачот го „врши на начин усно на записник или во писмена форма до лице овластено од раководното лице во институцијата, односно правното лице за каде пријавува“. Во институцијата, односно правното лице каде нема овластено лице за прием на пријави од укажувачи, заштитено внатрешното пријавување се врши до раководното лице на институцијата, односно правното лице. „Овластеното лице за прием на пријави од укажувачи, односно раководното лице во институцијата, односно правното лице е должно: - да постапува по пријавувањето со почитување на процедурите утврдени со актот за внатрешно пријавување; - да ги заштитат личните податоци на укажувачот, односно податоците кои можат да го откријат идентитетот на укажувачот кој бара да биде анонимен или пријавува доверливо, согласно со прописите за заштита на личните податоци; - да го информира укажувачот кој е познат за преземените мерки во врска со пријавата без одлагање, а најдоцна во рок од 15 дена од денот на приемот на пријавата“ (в. член 4, 33У).

**Заштитено надворешно пријавување** укажувачот може да врши и со пријавување до Министерството за внатрешни работи, надлежното јавно обвинителство, Државната комисија за спречување на корупцијата, Народниот правобранител на Република Македонија или други надлежни институции, односно правни лица, доколку: - пријавувањето е непосредно или посредно насочено против раководното лице во институцијата, односно правното лице каде пријавува или - укажувачот во врска со пријавувањето не добие информација за преземените мерки во рокот или - не се преземени мерки или укажувачот не е задоволен од постапувањето или се сомнева дека нема да се преземат мерки или дека пријавувањето ќе предизвика штетни последици по него или по негово блиско лице. Заштитено надворешно пријавување укажувачот врши усно на записник или писмено до овластено лице, односно раководно лице во институцијата, односно правното лице каде пријавува. Органите, институциите, односно правните лица до кои укажувачот извршил заштитено надворешно пријавување се должни во рамките на своите надлежности да постапат по пријавата, да ги заштитат личните податоци на укажувачот, односно податоците кои можат да го откријат идентитетот на укажувачот кој бара да биде анонимен или пријавува доверливо, согласно со прописите за заштита на личните податоци, а за преземените мерки да го информираат укажувачот без одлагање, а најдоцна во рок од 15 дена од денот на приемот на пријавата (в. член 5, 33У).

**Заштитено јавно пријавување** укажувачот може да врши со правење јавно достапни информации во врска со сознание дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши казниво дело со кое се повредува или загрозува животот на укажувачот и нему блиско лице, здравјето на луѓето, безбедноста, животната средина, штети од големи размери, односно ако постои непосредна опасност од уништување на докази. Укажувач кој врши заштитено јавно пријавување согласно со овој закон со правење јавно достапни информации е должен да ја почитува презумцијата на невиност на пријавениот, правото на заштита на личните податоци на пријавениот, како и да не го загрозува водењето на судската постапка (в. член 6, ЗЗУ).

Укажувачот пријавува со добра намера и со разумно сомневање во вистинитоста на информациите во содржината на пријавата во времето на пријавувањето и тој не е должен да ја докажува добрата намера и вистинитоста на пријавувањето (член 3 став 1 и 2, ЗЗУ). На укажувачот и на нему блиско лице, согласно ЗЗУ, им се обезбедува заштита од било каков вид повреда на право или штетно дејствие или опасност од настапување на штетни дејствија заради извршеното заштитено внатрешно и надворешно пријавување или заштитено јавно пријавување. Доколку не е обезбедена заштитата, укажувачот за ова пријавува во Државната комисија за спречување на корупцијата, Народниот правобранител на Република Македонија, Инспекцискиот совет, Министерството за внатрешни работи и до Јавното обвинителство на Република Македонија, кои по пријавата без одлагање постапуваат согласно со своите надлежности (в. член 8, ЗЗУ). Понатаму, на укажувачот му се гарантира анонимност и доверливост до степен и до момент до кои тој тоа го бара (член 7, ЗЗУ). Правото на анонимност на укажувачот може да се ограничи со судска одлука за која без одлагање се известува укажувачот (в. член 3 став 3 и 4, ЗЗУ).

Укажувачот има право на судска заштита пред надлежен суд согласно со закон. Укажувачот може пред надлежен суд со тужба да побара: утврдување дека е преземено штетно дејствие или е повредено право заради укажување; забрана на вршење на штетно дејствие или повреда на право и повторување на штетно дејствие или повреда на право; поништување на акт со кое е извршено штетното дејствие или повреда на право; - отстранување на последиците од штетно дејствие или повреда на право; надоместок на материјална и нематеријална штета. Постапката по тужбата е итна. Во постапката за судска заштита во врска со пријавувањето дозволена е ревизија (в. член 10, 11, 12, ЗЗУ).

Укажувачот има право на надомест на штета што може да ја претрпи тој или нему блиско лица поради заштитено пријавување. Барањето за надомест на штета се остварува со поднесување на тужба до надлежниот суд (в. член 13, ЗЗУ).

Доколку се утврди дека укажувачот направил злоупотреба на пријавувањето, ја губи заштитата гарантирана со овој Закон (в. член 14, ЗЗУ). Злоупотреба на пријавувањето на укажувачот е свесно пријавување невистинити информации за физичко или правно лице со цел предизвикување на штетни последици за истото, како

и доколку со должно внимание и совесно, до степен до кој тоа го дозволуваат околностите, не проверил дали тие се точни и веродостојни.

Овластените, односно раководните лица на институциите, односно правните лица во јавниот сектор до кои се пријавува заштитено внатрешно пријавување и заштитено надворешно пријавување, се должни до Државната комисија за спречување на корупцијата да доставуваат полугодишни извештаи за примени пријави од укажувачи (в. член 15, 33У). Државната комисија за спречување на корупцијата и Министерството за правда се должни до Собранието на Република Македонија да достават посебни Годишни извештаи за примени пријави од укажувачи (в. член 15 став 2, 33У).

Законот за заштита на укажувачи предвидува и прекршочни одредби. Законот предвидува драконски глоби за сторени прекршоци во врска со постапување спротивно на одредбите на овој закон. Ова, е проблем на прекршочното право и политиката на пропишување и изрекување високи глоби, воопшто и прашање што треба да се ревидира.

Исто така, заслужува да се напомене дека во преодните и завршни одредби на Законот, е јасно нагласено дека не е дозволено за содржина на пријавата да се користат материјали кои произлегуваат од незаконско следење на комуникации од периодот од 2008 до 2015 година (в. член 24, 33У). Ова, во согласност со актуелната политичка и правна криза во Република Македонија во изминатиот период. Вакво решение не е непознато во компаративното право во врска со заштита на укажувачите.

Заради успешна имплементација на Законот беа донесени:

- **Правилник за насоки за донесување на внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правното лице во приватниот сектор;**
- **Правилник за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор и**
- **Правилник за заштитено надворешно пријавување.**<sup>45</sup>

Значајно е да се потенцира дека во врска со овој закон беше подготвено и **Мислење на Венецијанската комисија**. Според мислењето, Законот за заштита на укажувачите е многу добро елабориран и јасен и претставува позитивен развој на националната правна рамка. Меѓу другото, во мислењето на Венецијанската комисија за Законот за заштита на укажувачите се препорачува да биде определена главна државна агенција која ќе има обврска да изврши проверка на легислативата и да спроведе обука за подигнување на јавната свест за законската рамка. Тоа може да биде Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) или Министерството за правда, кои веќе имаат определени функции според членот 15 од Законот, стои во мислењето на Венецијанската комисија. Исто така, се препорачува државата да обезбеди помош за создавање независно советодавно тело каде што ќе може да се обратат за совет потенцијалните укажувачи.

ДКСК или Министерството за правда треба да бидат врската со советодавното тело, а годишните извештаи кои ќе се поднесуваат до ДКСК треба да бидат јавни, без да се наруши приватноста на укажувачите, определена со Законот.

Покрај тоа, според членот 6 од Законот за укажувачите треба да се ревидира со цел јавното објавување да биде можно особено во случаите кога не постојат внатрешните /надворешните механизми за откривање, кога не се доволно ефикасни или каде што има забележлив ризик од прикривање на кривични дела или обид за избегнување одговорност од страна на виновниците. Овој член треба да се базира на општата дефиниција на „јавен интерес“ содржана во членот 2.

Конечно, според мислењето, Законот за заштита на укажувачите треба да потенцира до кој степен и под кои околности јавниот интерес им обезбедил заштита на укажувачите, а не само кои се можните дисциплински постапки (и слични мерки кои се однесуваат на работното место), но исто така и кривични санкции и граѓанска одговорност и кои се можните исклучоци од ова правило.<sup>46</sup>

### 3. ЕМПИРИСКО ИСТРАЖУВАЊЕ

Како што беше нагласено во воведот на оваа студија, примарните извори за потребите на истражувањето беа собрани преку анкета со (1) студенти и (2) вработени, (3) организирање на 4 тркалезни маси, како и (4) доставување на барања за пристап до информации од јавен карактер.

#### 3.1. Резултати од анкетата со студентите

За целите на истражувањето на можностите кои ги нуди Законот за заштита на укажувачите како алатка во борбата против корупцијата, беше спроведена теренска анкета во периодот 15 октомври до 30 ноември 2016 година. Испитаници во анкетата беа студенти кои студираат на прв и втор циклус на правни факултети од земјата. Во истражувањето беа вклучени студенти од правните факултети од четирите најголеми универзитети во земјата: Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, Универзитетот „Св. Климент Охридски“ – Битола, Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип и Универзитет на Југоисточна Европа. Анкетата ја одговорија вкупно 501 студент.<sup>47</sup> Во продолжение се претставени сумарните статистики за примерокот.

Табела 1. Сумарни статистики за примерокот  
**ПОЛОВА СТРУКТУРА**

ПОЛОВА СТРУКТУРА	
<b>ПОЛ</b>	<b>СТУДЕНТИ</b>
машки	157
женски	321
<b>ПРОСЕЧНА ВОЗРАСТ</b>	
Просечна возраст	19.9 години
<b>СЕМЕСТАР</b>	
<b>СЕМЕСТАР</b>	<b>СТУДЕНТИ</b>
Прв	201
Трет	82
Петти	133
Седми	47
Деветти	22
Друго / Нема одговор	16
<b>ПРОСЕЧЕН УСПЕХ</b>	
од средно образование	4.69
од додипломски студии	8.26

### 3.1.1. Наоди од испржжувањешо

Прашалникот кој беше користен при анкетата се состоеше од вкупно 52 прашања од затворен и полуотворен тип и едно прашање од отворен тип. Прашањата беа организирани во три секции. Првата секција се состоеше од прашања кои имаа демографски карактер. Втората група прашања имаше за цел да ги открие перцепциите, размислувањата и/или искуствата на студентите со корупција во високото образование. Последната секција од прашалникот беа прашања кои ги прашуваа студентите за нивната запознаеност со Законот за заштита на укажувачите, како и анализа на можностите за примена на овој закон како алатка во борбата против корупцијата (со фокус на високото образование). Во продолжение се наодите од истражувањето од втората и третата секција прашања.

#### А) ОБЛАСТ: СТАВОВИ НА СТУДЕНТИТЕ ОКОЛУ КОРУПЦИЈАТА ВО ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Во рамките на оваа област од анкетата им беа поставени прашања на студентите околу нивните перцепции, ставови, сомневања, сознанија и искуства поврзани со корупцијата во високото образование.

Првото поставено прашање во овој дел имаше за цел да ги открие перцепциите на студентската популација во смисла на дали студентите сметаат дека на факултетот каде што студираат постои корупција. Притоа, 44% од добиените одговори се позитивни (одговор „Да“), 13% од анкетираниите студенти одговориле дека не сметаат дека на факултетот каде студираат има корупција, 42% од одговорите се „Не знам“, додека 1% од не го одговориле ова прашање. Во прилог се дадени одговорите на ова прашање по универзитет.

Табела 2.

		Дали сметате дека на вашиот Факултет има корупција?				ВКУПНО	
		Нема одговор	Да	Не	Не знам		
Универзитет	ИИЕ	Одговори	1	21	21	20	63
		% од Универзитет	1,6%	33,3%	33,3%	31,7%	100,0%
	УГД	Одговори	2	31	22	39	94
		% од Универзитет	2,1%	33,0%	23,4%	41,5%	100,0%
	УКИМ	Одговори	3	150	18	136	307
		% од Универзитет	1,0%	48,9%	5,9%	44,3%	100,0%
	УКЛО	Одговори	0	18	3	16	37
		% од Универзитет	,0%	48,6%	8,1%	43,2%	100,0%
ВКУПНО	Одговори	6	220	64	211	501	
	% од Универзитет	1,2%	43,9%	12,8%	42,1%	100,0%	

Понатаму, во продолжение беше поставено прашањето „Колку сметате дека корупцијата е распространета на факултетите?“. Притоа, ова прашање беше проследено со упатство дека треба да го одговараат само оние испитаници кои одговориле позитивно на претходното прашање („Дали сметате дека на вашиот факултет има корупција?“). Во продолжение се добиените одговори.

Слика 1.





Повеќе од половина (54%) од студентите кои одговориле на ова прашање, сметаат дека корупцијата е распространета на факултетите, и тоа 8% од анкетираниите сметаат дека корупцијата преминува во секојдневие, додека 46% одговориле дека станува збор за честа појава. Вкупно 46% од добиените одговори се дека корупцијата не е редовна, од кои 34% одговориле дека станува збор за ретка појава, а 12% сметаат дека е исклучително ретка појавата на корупција на факултетите.

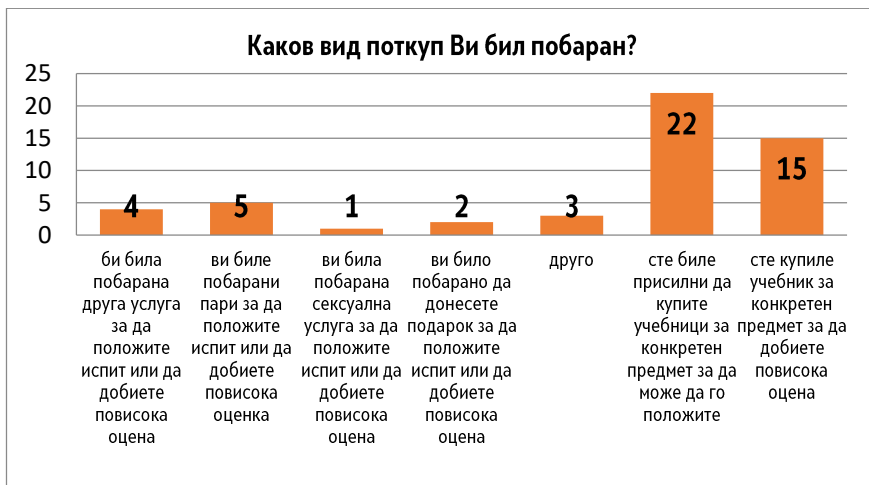
„Дали некогаш сте биле жртва на корупција за време на студирањето?“ е третото прашање во оваа област. На ова прашање не претходеше дополнителна информација или дефиниција за жртва, со оглед на тоа што анкетираниите студенти студираат правни студии и се барем елементарно запознаени со терминологијата од областа на кривичното право. Бројот на студенти кои одговориле негативно на ова прашање изнесува 456 студенти, или приближно 91% од испитаниците. Вкупно 36 студенти одговориле потврдно (7%), а 9 студенти не понудиле никаков одговор (2% од вкупниот број).

Слика 2.



Најфреквентни одговори на поставеното прашање „Каков вид поткуп Ви бил побаран?“ е „Сте биле присилени да купите учебници за конкретен предмет за да може да положите?“ со вкупно 22 одговори и „сте купиле учебник за конкретен предмет да добиете повисока оцена“ (15 одговори). Како останати коруптивни практики, но со релативно послаба фреквенција, студентите пријавиле дека им биле побарани пари, подарок или останати услуги како услов за положување на испитот или добивање на повисока оцена. Вкупно 28 студенти одговориле дека субјектот кој им побарал поткуп, без оглед на видот на поткупот, бил предметниот наставник по предметот.

Слика 3.



Понатаму, наредно прашање во анкетниот прашалник беше „Дали сте биле сторител на корупција во високото образование?“. На ова прашање позитивно се изјасниле 12 студенти, односно околу 2% од вкупниот број анкетирани. Одговорот „Не“ беше регистриран кај 478 студенти или 96% од вкупниот број анкетирани, додека 11 студенти не понудија никаков одговор на поставеното прашање. Одговорите се разликуваат во зависност од универзитетот на кој студираат испитаниците.

Табела 3.

			Дали сте биле сторител на корупција во високото образование?			ВКУПНО
			Нема одговор	Да	Не	
Универзитет	ЛИЕ	Одговори	0	5	58	63
		% од Универзитет	,0%	7,9%	92,1%	
	УГД	Одговори	0	2	92	94
		% од Универзитет	,0%	2,1%	97,9%	
	УКИМ	Одговори	9	5	293	307
		% од Универзитет	2,9%	1,6%	95,4%	
	УКЛО	Одговори	2	0	35	37
		% од Универзитет	5,4%	,0%	94,6%	
ВКУПНО	Одговори	11	12	478	501	
	% од Универзитет	2,2%	2,4%	95,4%		

Сликата значително се менува во моментот кога во прашалникот беа воведени прашања, кои за разлика од претходните кои се обидуваа да ги пренесат искуствата со кои се сретнуваат студентите за време на студирањето, имаа за цел да ја измерат перцепцијата на студентите за потенцијални коруптивни практики во високото образование. Првото прашање од овој тип гласеше „Дали сте биле сведок кој нешто слушнал за корупција во високото образование?“. Преовладува мислењето (50% од вкупниот број одговори) дека анкетираниите студенти не слушнале ништо за корупцијата во високото образование, 47% од студентите одговориле дека не слушнале за корупција во високото образование, додека 3% не понудиле никаков одговор.

Табела4.

			Дали сте биле сведок кој нешто слушнал за корупција во високото образование?			ВКУПНО
			Нема одговор	Да	Не	
Универзитет	ЛИЕ	Одговори	6	24	33	63
		% од Универзитет	9,5%	38,1%	52,4%	100,0%
	УГД	Одговори	2	27	65	94
		% од Универзитет	2,1%	28,7%	69,1%	100,0%
	УКИМ	Одговори	4	166	137	307
		% од Универзитет	1,3%	54,1%	44,6%	100,0%
УКЛО	Одговори	1	18	18	37	
	% од Универзитет	2,7%	48,6%	48,6%	100,0%	
ВКУПНО	Одговори	13	235	253	501	
	% од Универзитет	2,6%	46,9%	50,5%	100,0%	

Во продолжение се прикажани одговорите на студентите на поставеното прашање „За каков вид поткуп сте слушнале?“. Може да се забележи дека најчести практики за поткуп за кои слушнале студентите се барање на пари и принуда да купуваат учебници за да се положи испитот или да се добие повисока оцена. Впрочем, тоа се истите одговори кои беа добиени и кај лицата кои изјавиле дека биле жртви на корупција во високото образование.

Слика 4.



Во низата прашања кои беа поставени со цел да се утврди постоењето, вклученоста на студентите и нивните сознанија околу евентуалната корупција во високото образование, беше поставено уште едно прашање со слична формулација. Имено, наредно студентите испитаници беа поканети да одговорат на следното прашање: „Дали сте биле сведок очевидец на корупција во високото образование?“. На ова прашање одговорија 488 испитаници од вкупно 501. Притоа, најголем дел од испитаните (вкупно 425) одговорија негативно, односно ја избраа опцијата „Не“ од понудените одговори, додека 63 одговорија афирмативно (види слика).

Слика 5.



На поставеното прашање „За каков вид поткуп сте биле сведок очевидец?“ доминираат одговорите дека испитаниците биле сведоци на дела во кои некој бил принуден да купи учебник за да положи или да добие повисока оцена или биле побарани пари за положување на предметот или добивање повисока оцена.

Слика 6.



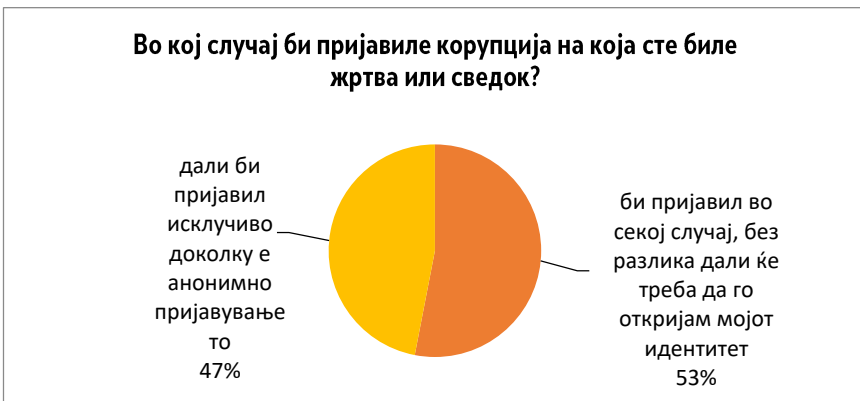
Откако беше утврдено *status auctoris* за искуствата, сознанијата и сомневањата на студентите испитаници, фокусот на истражувањето се префрли на испитување на поттикот на студентите да реагираат против повредата на јавниот интерес, во смисла да пријавуваат и да реагираат против коруптивни дела. Водејќи се од оваа цел, во прашалниот беше воведено прашањето: „Дали би пријавиле случај на корупција на која сте биле жртва или сведок?“. Значителен број од испитаниците, вкупно 360, одговорија афирмативно на ова прашање, додека 124 изјавија дека не би пријавиле. Дистрибуцијата во релативни изрази е преставена на сликата подолу.

Слика 7.



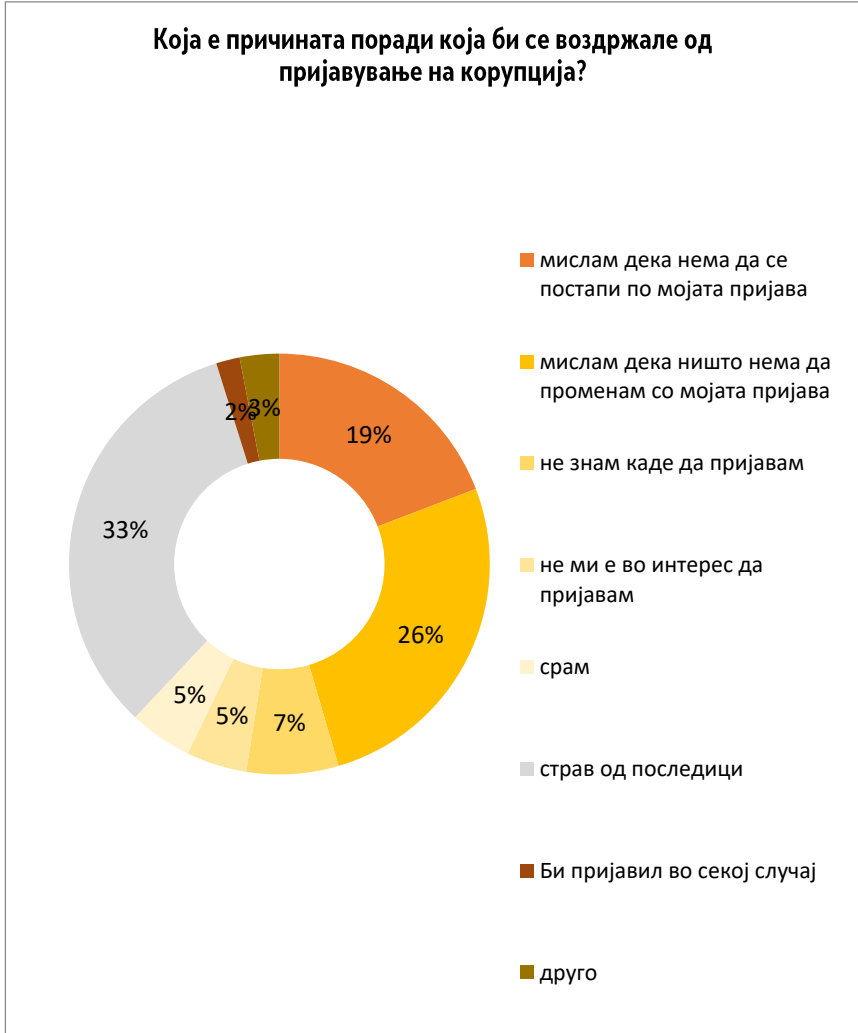
Мислењето беше поделено, но сепак во мала корист во прилог на јавното пријавување, кај поставеното прашање „Во кој случај би пријавиле корупција на која сте биле жртва или сведок?“.

Слика 8.



Последното прашање од оваа секција имаше цел да ги утврди причините зошто некој би се апстрахирал од пријавување на коруптивни дела. Од добиените одговори можеме да заклучиме дека најголемиот дел од испитаниците се плашат да пријават или сметаат дека нема да се постапи или нема ништо да се промени со нивната пријава.

Слика 9.

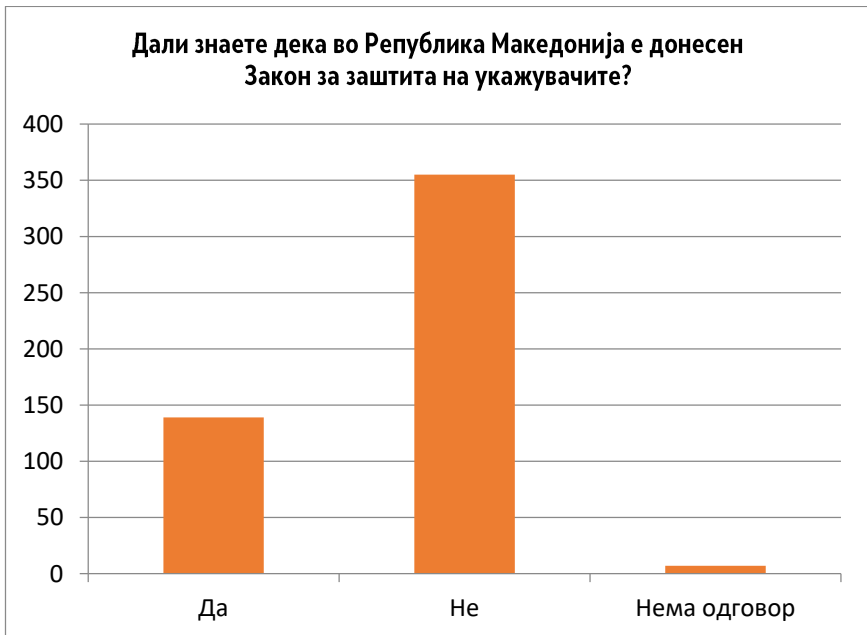


**Б) ОБЛАСТ: ИСПИТУВАЊЕ НА МОЖНОСТИТЕ ЗА ПРИМЕНА НА ЗАКОНОТ ЗА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИТЕ КАКО АЛАТКА ВО БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈА**

Последната секција од прашалникот наменет за студентите од правните факултети од универзитетите во државата се однесуваше на утврдување на нивната запознаеност со постоењето и содржината на Законот за заштита на укажувачите, како и на утврдување на можностите за евентуална примена на ова законско решение како алатка во борбата против корупцијата. Најголемиот дел од прашањата во оваа секција беа прашања од затворен или полуотворен тип, додека на крајот од прашалникот беше поместено и едно прашање од отворен тип.

Првото прашање ги испитуваше студентите дали се запознаени со донесувањето на овој закон. Притоа, по обработката на добиените податоци, беше утврдено дека 139 студенти по право знаат дека во Република Македонија е донесен закон кој ги штити правата на укажувачите или популарно познати како „свиркачите“. Остатокот од анкетираниите или не знаат дека е донесен законот (вкупно 355) или не одговорија на ова прашање (7 испитаници).

Слика 10.





Во продолжение се одговорите на студентите претставени по универзитет на кој студираат испитаниците.

Табела 5.

			Дали знаете дека во Република Македонија е донесен Закон за заштита на укажувачите?			ВКУПНО
			Нема одговор	Да	Не	
Универзитет	ЈИЕ	Одговори	4	16	43	63
		% од Универзитет	6,3%	25,4%	68,3%	100,0%
	УГД	Одговори	0	26	68	94
		% од Универзитет	,0%	27,7%	72,3%	100,0%
	УКИМ	Одговори	3	86	218	307
		% од Универзитет	1,0%	28,0%	71,0%	100,0%
	УКЛО	Одговори	0	11	26	37
		% од Универзитет	,0%	29,7%	70,3%	100,0%
ВКУПНО	Одговори	7	139	355	501	
	% од Универзитет	1,4%	27,7%	70,9%	100,0%	

На наредното прашање, „Дали знаете што конкретно се уредува со Законот?“ беа добиени вкупно 50 афирмативни одговори, додека останатите студенти не одговориле или одговориле негативно. Ова значи дека со конкретното законско решение се запознаени околу 10 проценти од вкупниот број испитани студенти. Ова ситуација, како што ќе биде понатаму покажано во препораките од оваа анализа, има сигнална функција дека треба да се размисли за интегрирање на оваа материја во наставните програми на факултетите низ земјата.

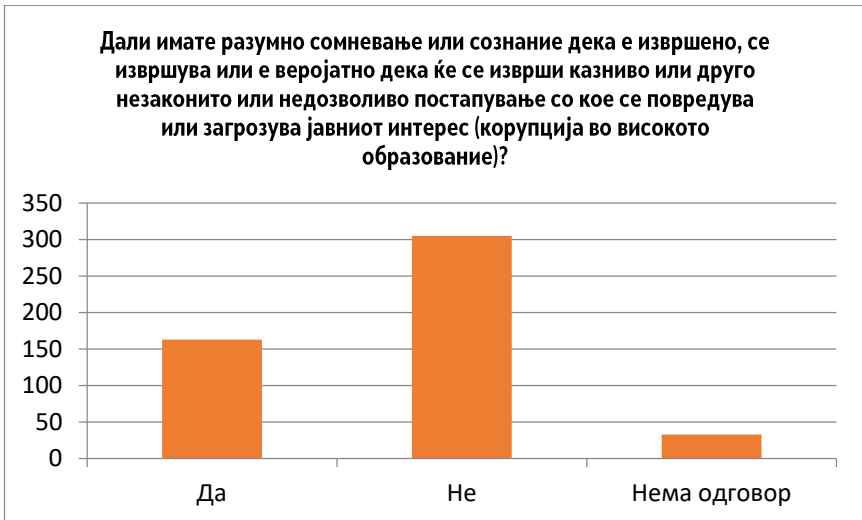
Слика 11.



Исто така, сакавме да добиеме податок и во рамки на кои предметни програми е дискутиран или евентуално може во иднина да се дискутираат решенијата кои ги предвидува Законот за заштита на укажувачите. Затоа во прашалникот беше одлучено да биде поставено прашање во следната форма: „Во рамките на кој предмет сте биле запознаени со овој закон?“. Најголем број студенти (вкупно 14) одговорија дека биле запознаени на предавањата по предметот казнено право.

На прашањето „Дали имате разумно сомневање или сознание дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши казниво или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес (корупција во високото образование)?“ вкупно 163 студенти одговориле позитивно, 305 негативно, а 33 не дале никаков одговор.

Слика 12.



Во продолжение следеа низа од прашања кои имаа за цел да приберат информации дали студентите ги пријавуваат нивните сомневања или сознанија, ако да, кому се обратиле, а ако не, поради кои причини не пријавиле. Добивме вкупно 14 позитивни одговори на прашањето „Дали сте го пријавиле Вашето сомневање?“. Огромно мнозинство од студентите, иако претходно изјавиле дека имаат сомневање или сознание за повреда на јавниот интерес, за жал не изјавуваат и дека го пријавиле нивниот сомнеж.

Слика 13.



Во наредната табела се претставени одговорите на прашањето „Кому сте пријавиле?“.

Табела 6.

Кому сте пријавиле?

Одговори

во институцијата (ректор, декан, продекан, раководител на институт, раководител на катедра, Секретар на факултет, правник на факултет, студентски прашања, ЕКТС и сл.)	1
до Државната комисија за спречување на корупција	7
до Министерството за внатрешни работи	6
до надлежното Јавно обвинителство	5
до Народниот правобранител на Република Македонија	3
до Студентскиот правобранител	3
сте ги направиле јавно достапни информациите бидејќи постоела непосредна опасност од уништување на доказите	4

Понатаму, бидејќи значителен број од студентите не изјавуваат дека не го пријавиле сопственото сомневање или сознание за сторено дело корупција во високото образование, ги прашавме студентите поради кои причини не го направиле истото. Во продолжение се добиените одговори.

Слика 14.



Конечно, последниот блок прашања во оваа секција се однесуваше на конкретната примена на Законот за заштита на укажувачите како алатка во борбата против корупцијата. Согласно текстот на овој закон, анкетниот прашалник содржеше прашања кои се однесуваа на утврдување на запознаеноста на студентите дали на институцијата каде студираат има назначено одговорно лице за прием на пријави од укажувачи, како и дали го знаат идентитетот на тоа лице, доколку се запознаени со неговото постење.

Од сликата во продолжение може да забележиме дека само 11% од вкупниот број анкетирани студенти се запознаени дека на институцијата каде студираат има назначено лице за прием на пријави од укажувачи, додека остатокот (89%) или не знаат или не даваат одговор на ова прашање.

Слика 15.



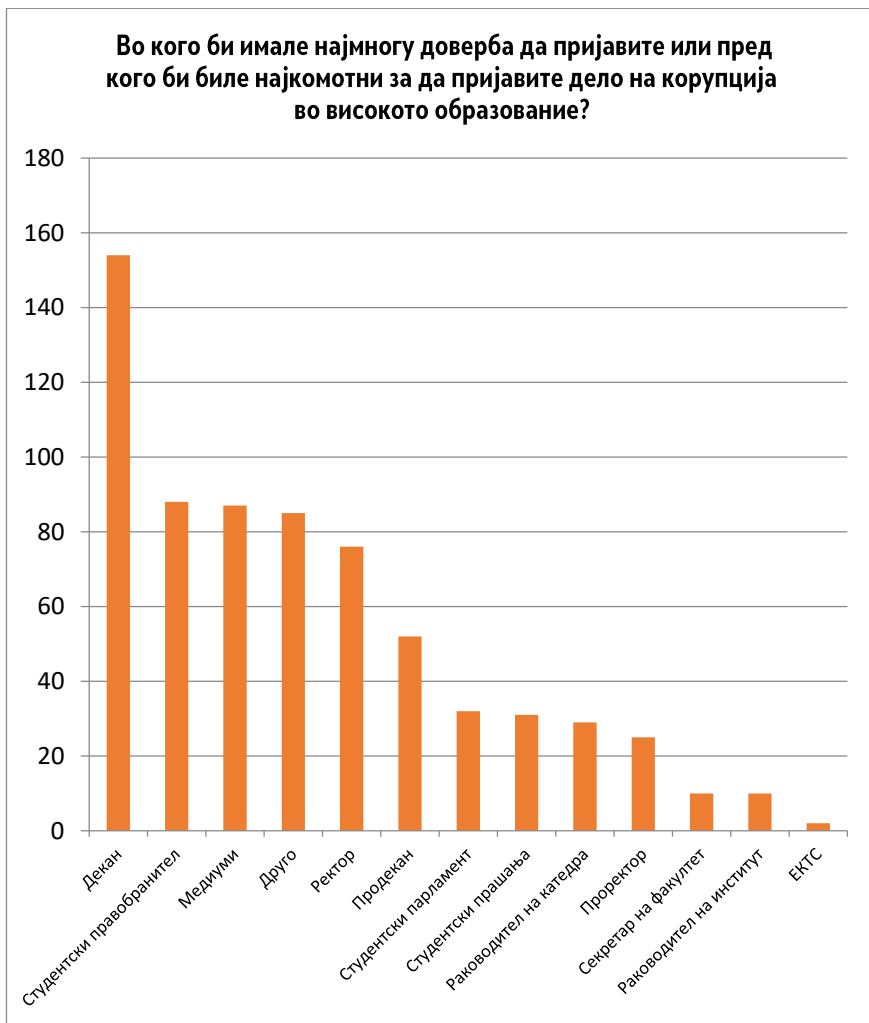
На прашањето, „Дали го знаете името на овластеното лице?“ одговор „Да“ даваат вкупно 10 студенти, односно околу 2% од вкупниот број анкетирани студенти.

Слика 16.



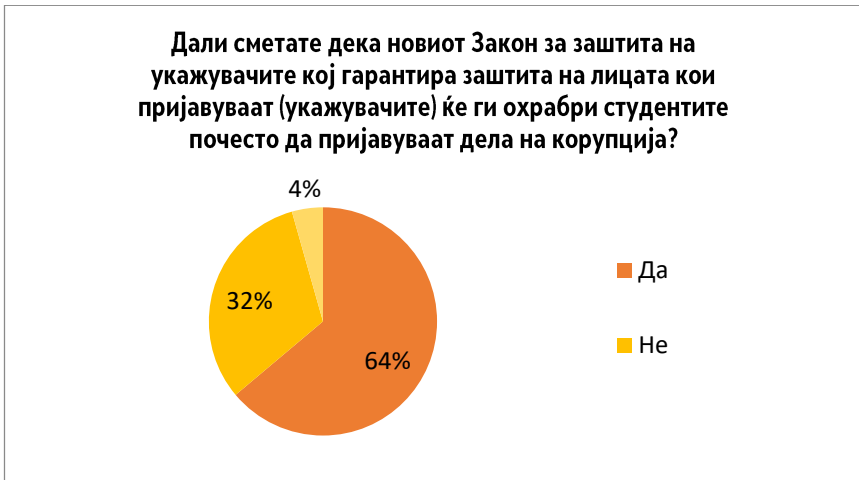
Релативно највисока доверба како инстанца пред која би пријавиле и би биле најкомотни да пријават дела на корупција во високото образование уживаат деканите на правните факултети, потоа следат студентските правобранители, медиумите и ректорите. Релативно најслаба доверба уживаат ЕКТС канцелариите на факултетите каде беше спроведена анкетата.

Слика 17.



Во однос на прашањето дали студентите сметаат дека новиот Закон за заштита на укажувачите ќе ги охрабри студентите почесто да пријавуваат дела на корупција, речиси две третини од испитаните студенти сметаат дека примената на механизмите на заштита кои законот ги пружа, ќе ги обезбеди овие резултати. Сепак, не е мал и бројот на оние кои сметаат дека законот нема да ги охрабри студентите почесто да пријавуваат дела на корупција (32 проценти од вкупниот број испитани).

Слика 18.



Бидејќи откривањето на идентитетот на лицето кое пријавува повреда на јавниот интерес може да влијае врз неговата (нејзината) одлука дали ќе го пријави делото, беше оценета дека е важно студентите да бидат прашани по однос на овој проблем. Во продолжение се сумарните резултати на прашањето: „Дали верувате дека новиот Закон за заштита на укажувачите ќе пружи сигурна и ефикасна заштита на откривањето на идентитетот на лицето кое ќе пријави дело на корупција во високото образование?“. Може да се забележи дека мислењето е поделено, но сепак, поголемиот дел од анкетираниите студенти одговориле дека не веруваат дека новиот Закон за заштита на укажувачите ќе пружи сигурна и ефикасна заштита на откривањето на идентитетот на лицето кое ќе пријави дело на корупција во високото образование.

Слика 19.



Конечно, прашалникот финализираше со прашања кои се обидуваат да ги откријат преференциите на студентите околу каналите на подобро информирање и пренесување на информации поврзани со решенијата кои ги предвидува Законот за заштита на укажувачите, а кои се однесуваат на неговите можности за користење како алатка во борбата против корупцијата во високото образование. На прашањето „Дали сметате дека е потребно поконкретно запознавање на студентите со овој закон?“ афирмативно се изјасниле 90% од вкупниот број испитаници, односно добивме вкупно 450 позитивни одговори.

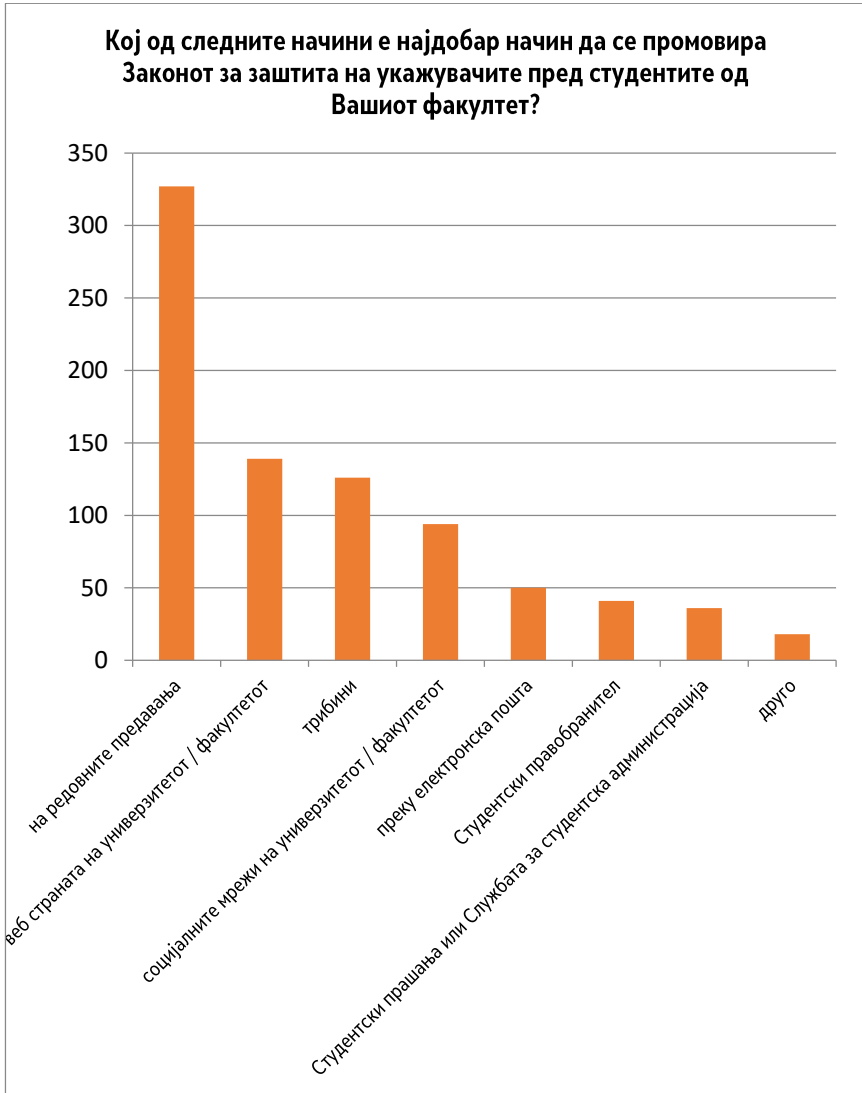
Слика 20.



Студентите се изјаснија дека најсоодветен простор за презентирање на законот и дискусија околу механизмите кои тој ги претпоставува се редовните предавања на правните факултети. Други комуникациски канали преку кои би се олеснил пристапот до информации се веб-страниците и профилите на социјалните мрежи на факултетот, односно универзитетот, како и преку организација на тематски трибини или работилници.



Слика 21.



Последното прашање во анкетниот прашалник беше единствено прашање од отворен тип во прашалникот. Ова прашање беше одговорено од петнаесетина студенти. Во продолжение издвојуваме дел од добиените одговори.

Табела 7.  
ПРАШАЊЕ

## ОДГОВОР

<p>Дали сакате да споделите Ваше размислување, искуство и слично за кое не бевте прашани со анкетава?</p>	<p>Да се обрне повеќе внимание на тоа што професорите пишуваат оцени во зависност од расположението, а не знаењето на студентот.</p>
	<p>Лично јас не сум дел од овие случувања, но дел од моето семејство за да положи испит, неколку пати се има случено од неа да е побарано парични средства, подароци и купување на конкретни книги!!!</p>
	<p>Најважно е информирањето на студентите. Запознавањето со новиот закон, загарантираноста на нивните права. Доколку студентот нема обезбедена сигурност и определена информираност во одредена област, тогаш шансите за разбирање меѓу студентите и одредените лица (во определена област / функција) се минимални.</p>
	<p>Непријавување на одредени сознанија за корупција често се должи и на тоа што сметаме дека тоа не е наша работа, немаме цврсти сознанија и докази, немаме лично искуство со корупција и сл.; Ваквиот закон ќе придонесе во охрабрување на студентите за пријавување на корупција само доколку добро се промовира меѓу студентите и назначените институции добро си ја вршат работата со што ќе се создаде позитивна пракса, а со тоа и поголемо охрабрување кај студентите.</p>
	<p>Парите што се даваат од страна на студентите за спорт да бидат искористени за студентите кои учествуваат и го претставуваат факултетот, т.е. да добијат потребна опрема и услови што со парите реално треба да се овозможи.</p>
<p>Студентите се чувствуваат незначителни и без влијание во процесот на борба со корупцијата. Неретко и самите поттикнуваат корупција.</p>	

## 3.2. Резултати од анкетата со вработените

Прашалникот наменет за лицата кои се или биле вработени (во понатамошниот текст: вработени) на селектираните правни факултети, се разликуваше од прашалникот кој беше употребен во студентската анкета. Целта на анкетата за вработени беше да се добијат информации дали постојниот текст на Законот за заштита на укажувачите обезбедува добра појдовна основа и алатка која би ја користеле вработените и студентите на факултетите во земјата во борбата против корупцијата во високото образование. Поради тоа, при формулација на прашањата од прашалникот е употребена терминологијата која се користи во законот. Дополнителна причина за спроведување на оваа анкета претставуваше фактот дека токму вработените се централната категорија која може да се најде во својство на укажувач согласно Законот.

Анкетата беше спроведена користејќи онлајн прашалник во периодот декември 2016 - јануари 2017 година. Примерокот се состоеше од 31 лице кои имаат засновано работен однос на неопределено или определено време или е/било волонтер или практикант на еден од правните факултети во рамки на следните четири универзитети во земјата: Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје (15 лица), Универзитетот „Св. Климент Охридски“ – Битола (6 лица), Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип (3 лица) и Универзитет на Југоисточна Европа (6 лица). Прашалникот го пополниле 16 жени и 14 мажи. Просечна старост на испитаниците е 36 години.

### 3.2.1. Резултати од спроведената анкета

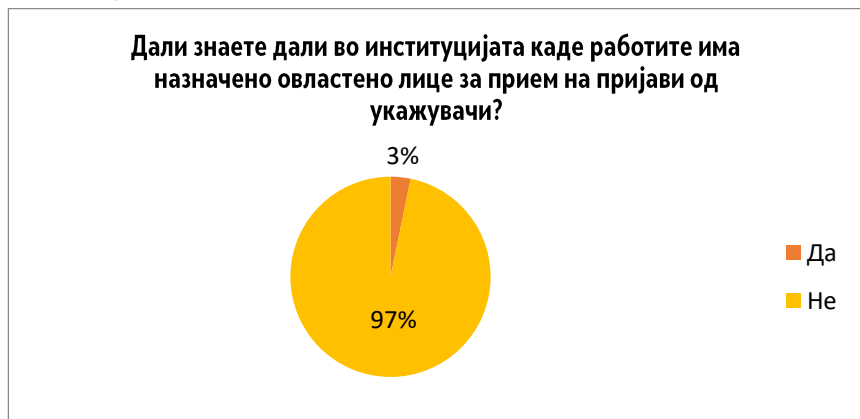
Првото прашање се однесуваше за формата во која испитаниците би пријавиле сомневање или сознание за казниво или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес. Добиените одговори покажуваат дека постои речиси идеална поделба меѓу испитаниците кои би пријавиле во секој случај, без оглед на формата (15 одговори) и испитаниците кои преферираат пријавување во писмена форма (15 одговори). Еден испитаник пријавил дека не би пријавил во никој случај, а ниту не ја избрал опцијата дека би пријавил исклучиво во усна форма, на записник од овластено лице за прием на пријави од укажувачи.

Слика 22.



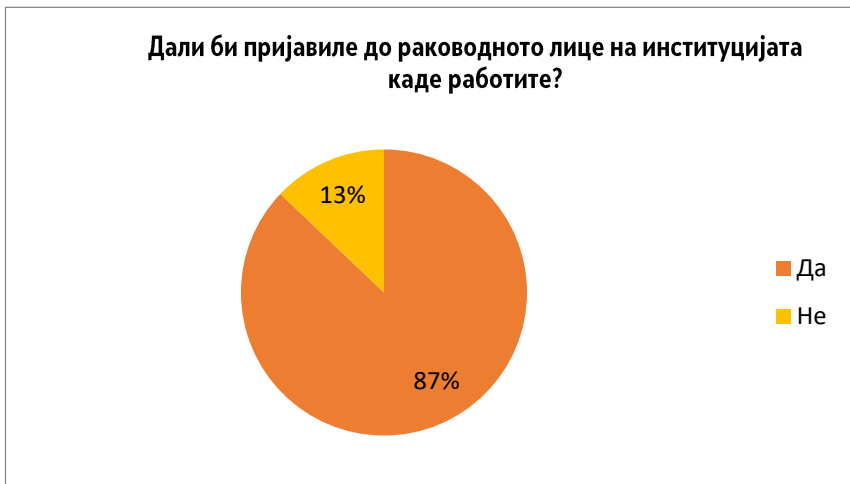
Законот предвидува институцијата да назначи овластено лице за прием на пријавите од укажувачите. На прашањето „Дали знаете дали во институцијата каде работите има назначено овластено лице за прием на пријави од укажувачи?“, негативно одговараат 30 од вкупно 31 испитаници.

Слика 23.



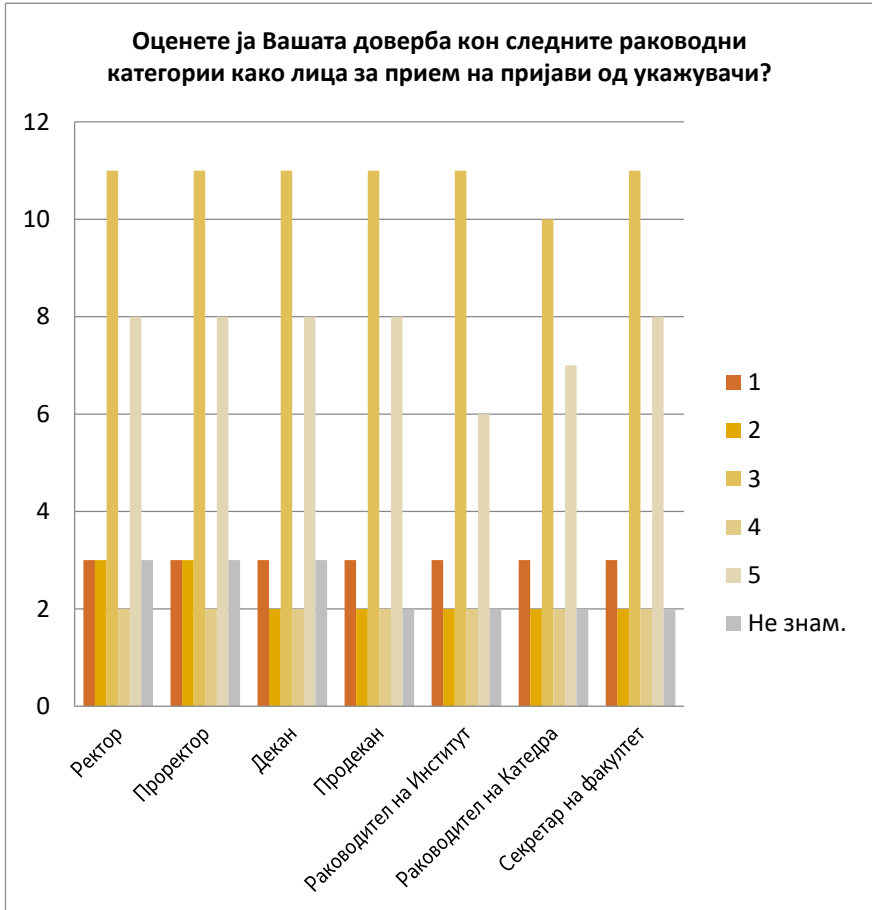
Понатаму, законот предвидува доколку институцијата нема овластено лице за прием на пријави од укажувачи, заштитеното внатрешното пријавување да се врши до раководното лице на институцијата. Во случајот на институциите кои беа таргетирани со оваа анкета – четири правни факултети, раководно лице сметавме дека се деканите на факултетите. На прашањето „Дали би пријавиле до раководното лице на институцијата каде работите?“ позитивно се изјасниле 87% од испитаниците. Како потенцијални причини поради кои вработените би се воздржале од пријавување, испитаниците ги наведуваат: можноста за одмазда, незаштитената анонимност, недоверба кон раководното лице и стравот од мобинг.

Слика 24.



Во оваа насока, од испитаниците беше побарано да ја оценат нивната доверба и кон останати релевантни категории на раководни лица во својство на одговорни лица за прием на пријави од укажувачи. Притоа, како релевантни раководни категории беа издвоени: ректор, проректор, декан, продекан, раководител на институт, раководител на катедра и секретар на институт. Оценувањето на довербата беше направено со користење на петстепенa Ликертова скала, каде оценката 1 (еден) значеше „Немам воопшто доверба“, а опцијата 5 (пет) „Имам апсолутна доверба“. Скалата беше проширена со уште една алтернатива со ознака 6 (шест) која претставуваше избор: „Не знам“. Добиените резултати се претставени на сликата подолу. Општ заклучок е дека вработените на правните факултети имаат средно ниво на доверба кон сите посочени категории на раководни лица како лица одговорни за прием на пријави од укажувачи.

Слика 25.



Освен заштитено внатрешно, Законот предвидува можност и за заштитено надворешно пријавување. Заштитеното надворешно пријавување се врши до Министерството за внатрешни работи, надлежното јавно обвинителство, Државната комисија за спречување на корупцијата, Народниот правобранител на Република Македонија или други надлежни институции, односно правни лица. Истовремено, со законот се уредени и ситуациите во кои може да се пријавува заштитено надворешно. Следната низа од четири прашања имаше за цел да ја оцени довербата на вработените на правните факултети во другите надлежни институции во својство на приматели на пријави од укажувачи.

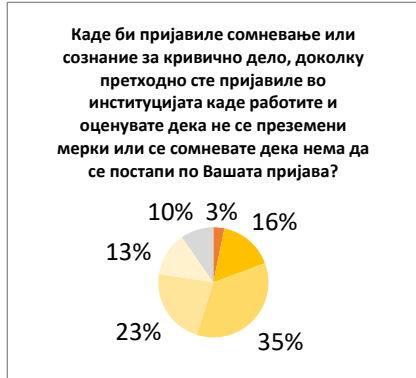
Слика 26.



Слика 28.



Слика 27.



Слика 29.



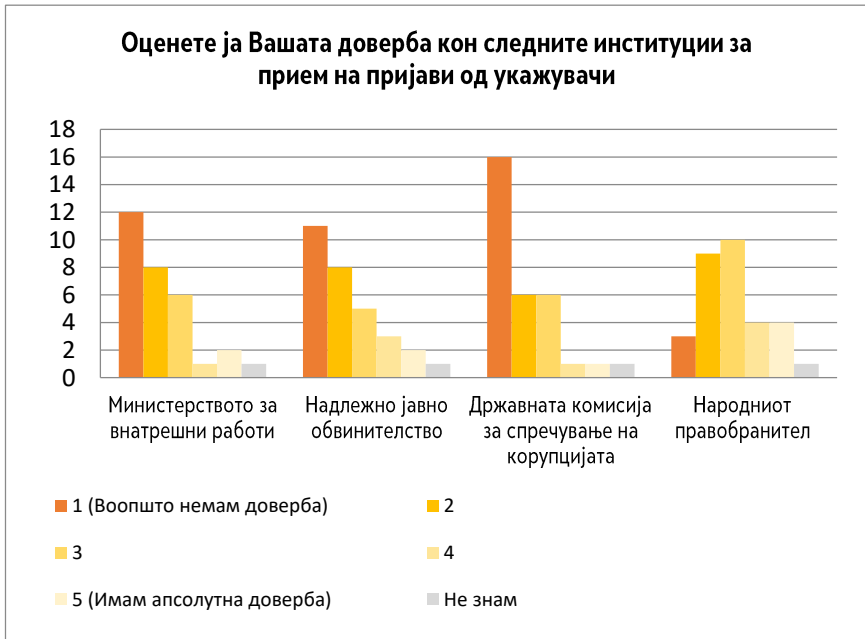
- Државна комисија за спречување на корупцијата
- Друг орган или институција
- Министерство за внатрешни работи
- Надлежно јавно обвинителство
- Народен правобранител на РМ
- Не би пријавил/а

Генералниот заклучок од сите поставени прашања е дека како институција до која би се обратиле заштитено да пријават сомневање или сознание за кривично дело е Министерството за внатрешни работи, потоа надлежното Јавно обвинителство, Народниот правобранител и на крај во Државната комисија за спречување на

корупцијата. Значителен број од испитаниците (7 – 16 проценти, во зависност од прашањето) би се воздржале од пријавување, додека 13 – 17 проценти би пријавиле кај друга институција, орган или правно лице.

Анкетата имаше цел, освен да прибере информации околу потенцијалите инстанци за пријавување на сомневање или сознание за сторено кривично дело, да ја испита и довербата на вработените во академскиот сектор во институциите и органите кои законот ги предвидува во случај на заштитено надворешно пријавување. Од добиените резултати може да се увиди дека, со исклучок на Народниот правобранител на Република Македонија, вработените на универзитетите немаат или имаат многу слаба доверба во останатите решенија предвидени со законот. Оценувањето на довербата исто така беше направено со користење на Ликертова скала од 1 до 5, и опција 6 (шест) – „Не знам“.

Слика 30.

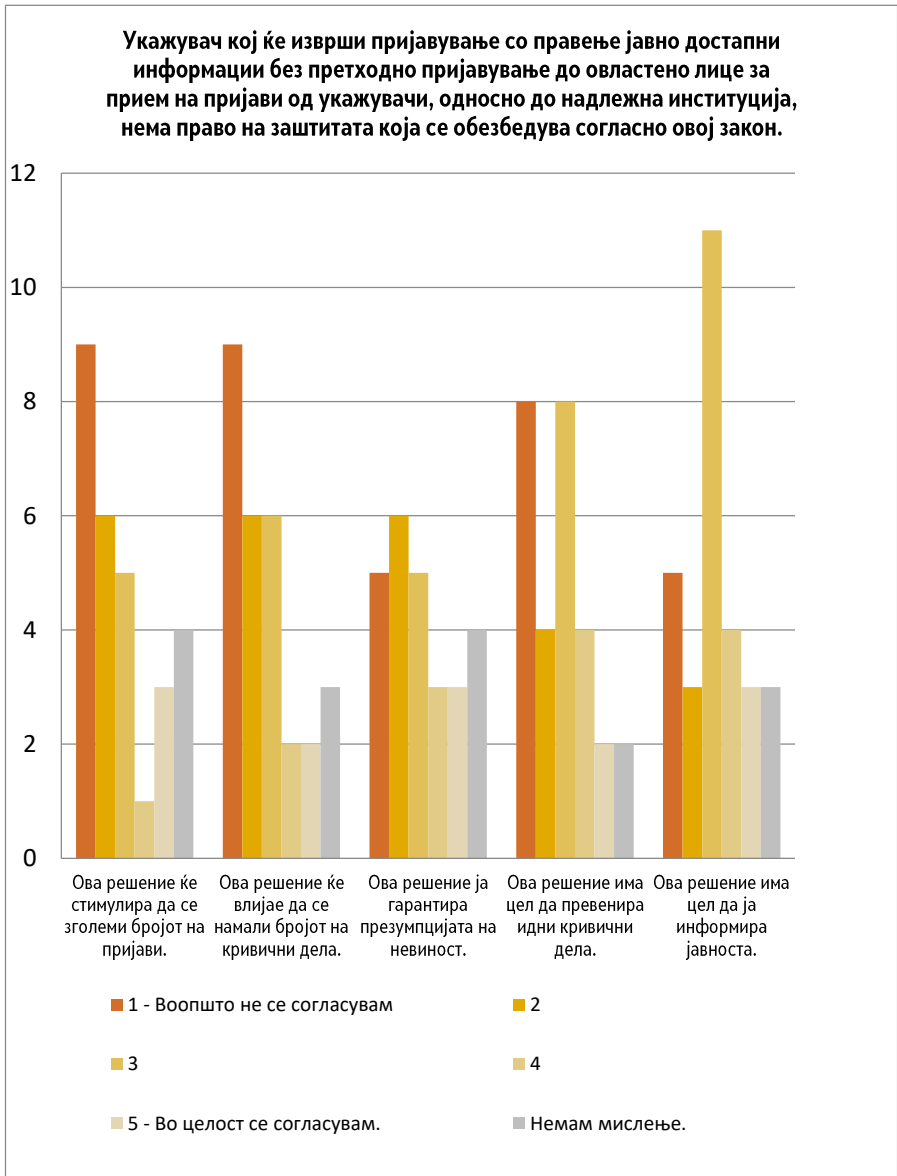


Третата форма на заштитено пријавување е заштитеното јавно пријавување. Овој начин на „свиркање“, согласно законот, означува правење на јавно достапни информации во врска со сознание дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши казниво дело со кое се повредува или загрозува животот на укажувачот



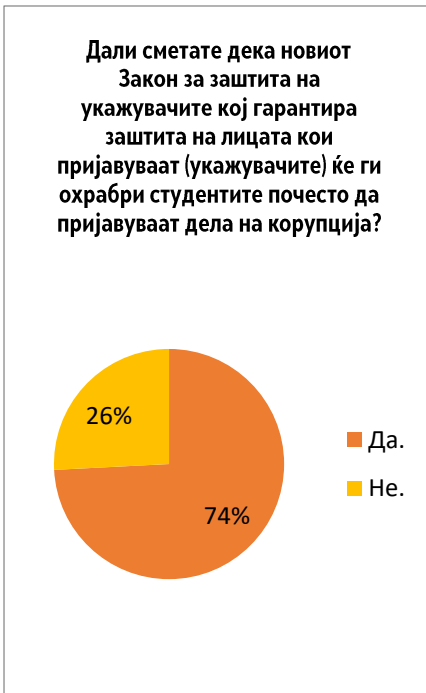
и нему блиско лице, здравјето на луѓето, безбедноста, животната средина, штети од големи размери, односно ако постои непосредна опасност од уништување на докази (член 6). Право на заштита укажувачот добива само доколку пријавува во согласност со претходниот член, по претходна пријава до овластеното лице за прием на пријави од укажувачи (заштитено внатрешно пријавување) или до надлежната институција (заштитено надворешно пријавување). За целите на истражувањето, анкетниот прашалник содржеше прашања кои ги изразуваат ставовите на вработените во академскиот свет во врска со ефикасноста на заштитеното јавно пријавување во насока на остварување различни цели. Така, повторно на скала од 1 до 5, беше побарано од испитаниците да оценат дали ваквиот начин на пријавување ќе го зголеми бројот на пријави, ќе го намали бројот на кривични дела, ќе ја гарантира презумцијата на невиност, ќе превенира идни кривични дела и има за цел да ја информира јавноста. Добиените одговори во форма на столбест дијаграм се презентирани во продолжение. Од сликата може да се увиди дека вработените најмалку се согласуваат дека ваквиот начин на пријавување ќе стимулира да се зголеми бројот на пријави и ќе влијае врз намалувањето на бројот на кривични дела.

Слика 31.



Користењето на заштитните мерки од Законот за заштита на укажувачите како алатка за охрабрување на студентите за пријавување на коруптивни дела во високото образование беше оценето како позитивна иницијатива. Имено, на поставеното прашање „Дали сметате дека новиот Закон за заштита на укажувачите кој гарантира заштита на лицата кои пријавуваат (укажувачите) ќе ги охрабри студентите почесто да пријавуваат дела на корупција?“ позитивно се изјасниле 74 проценти од испитаните. Меѓутоа, кај вработените на факултетите постои резерва дека законот ќе пружи сигурна и ефикасна заштита на откривањето на идентитетот на лицето кое ќе пријави дело на корупција во високото образование.

Слика 32.

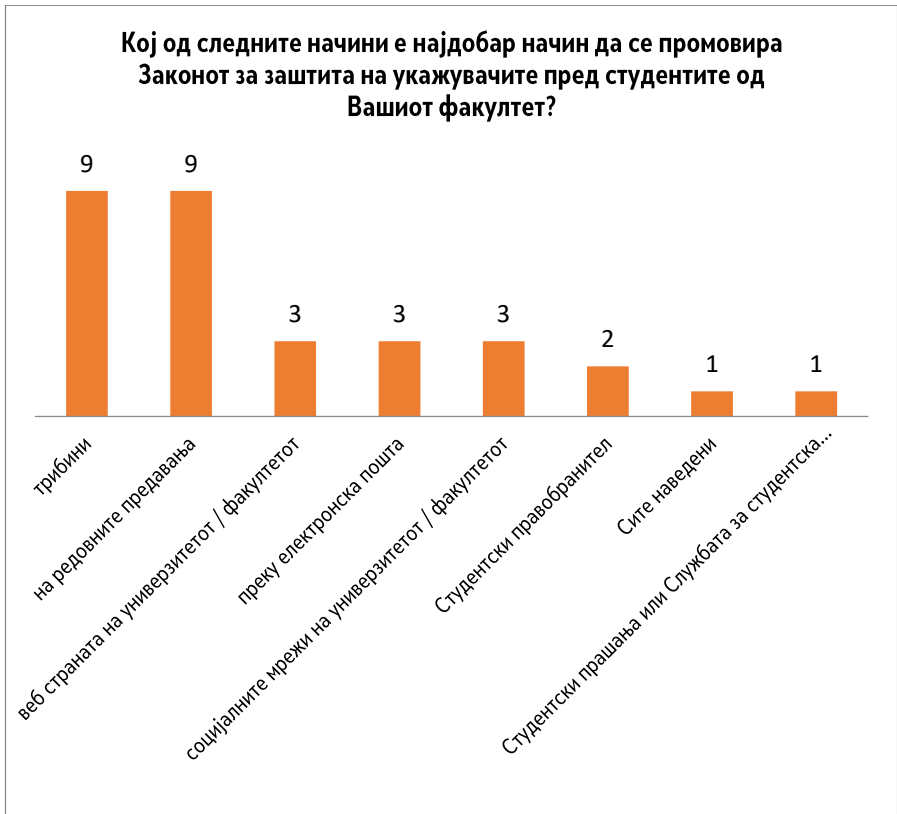


Слика 33.



На поставеното прашање „Дали сметате дека е потребно поконкретно запознавање на студентите со овој закон?“, сите анкетирани лица се изјаснуваат афирмативно. Притоа, како модус да се промовира Законот за заштита на укажувачите пред студентите, вработените ги избраа редовните предавања и организација на трибини.

Слика 34.



Последното прашање во прашалникот беше единственото прашање од отворен тип („Дали сакате да споделите Ваше размислување, искуство и слично за кое не бевте прашани со анкетава?“). На ова прашање не беше добиен ниту еден одговор.

### 3.3. Што научивме од тркалезните маси?

Во рамките на одржаните четири работилници кои се одржа во декември 2016 година учествуваа 141 учесник (студенти, професори, соработници, вработени лица на универзитетите, студенти, претставници на студентски организации и здруженија на граѓани, поранешни студентски правобранител и други заинтересирани

граѓани). Тркалезните маси беа организирани со цел да се презентираат податоците од спроведената анкета, да се поттикне јавната расправа за законските решенија, да се презентираат ставовите на различните субјекти засегнати со оваа проблематика и да се приберат податоци за спроведувањето на Законот за заштита на укажувачите.

Во овој дел ќе се обидеме да ги сумираме клучните заклучоци кои се наметнаа во рамките на дискусиите. Во таа насока, од одржаните тркалезни маси произлегоа следниве заклучоци:

- (1) Студентите не се информирани за тоа што е корупција, видовите корупција, како и за механизмите кои им стојат на располагање во рамките на високото образование;
- (2) Вработените лица на универзитетите не се запознаени со можностите кои ги нуди новиот Закон за заштита на укажувачите што претставуваше причина за проширување на анкетата и на оваа категорија на лица;
- (3) Присутниот амбиент на неказнивост во земјата влијае на отсуството на интерес на студентите и вработените лица на универзитетите за пријавување на коруптивни дела;
- (4) Механизмите за спречување на корупцијата треба да бидат развиени во рамки на самите универзитети;
- (5) Студентските организации вклучувајќи ги и студентскиот правобранител треба да играат проактивна улога особено во поглед на информирање и заштита на студентите;
- (6) Универзитетите се отворени за соработка и заинтересирани за резултатите од ова истражување;
- (7) Развојот на довербата и партнерскиот однос помеѓу клучните носители на интереси претставува основен предуслов за успешно спречување на корупцијата во високото образование;
- (8) Обврската за купување на учебници како предуслов за полагање на испитот претставува главна манифестација на корупцијата во високото образование, и
- (9) Беше демонстриран интерес за политиките на американските и британските универзитети за заштита на свиркачите.

### 3.4. Резултати од барањата за пристап до информации од јавен карактер

Во текот на февруари 2017 година ИСИЕ се обрати со барања за пристап до информации од јавен карактер до наведените универзитети и до Државната комисија

за спречување на корупција за определени аспекти на истражувањето. Предмет на наш интерес во барањата испратени до универзитетите беше (1) дали е назначено овластено лице за прием на пријави од укажувачи? (2) дали на универзитети се доставени пријави за корупција согласно Законот за заштита на укажувачи? и (3) дали до универзитети се доставени пријави за корупција воопшто?

Заклучно со 25 март 2017 година до ИСИЕ беше доставен одговор од Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип и од Универзитетот „Св. Климент Охридски“ - Битола. Во одговорот од УГД е наведено дека е назначено лице за прием на пријави, но дека досега не се доставени пријави за корупција.<sup>48</sup> Слично на тоа, и на УКЛО не се доставени пријави за корупција, а на овој универзитет не е назначено лице за прием на пријави. Останатите универзитети не доставија одговор на поставеното барање.

Што се однесува до барањето до испратено до ДКСК, беше побарана информација за (1) полугодишни извештаи за примени пријави од укажувачи од овластените, односно раководните лица на универзитетите во РМ; (2) посебни годишни извештаи за примени пријави од укажувачи кои Државната комисија за спречување на корупцијата е должна да ги достави до Собранието на Република Македонија, како и податоци за пријави за корупција во високото образование доставени до ДКСК. Оваа државна комисија достави одговор по доставеното барање (бр. 03-1755/5 од 27 март 2017 година). Во одговорот е наведено дека до ДКСК, согласно одредбите на Законот за заштита на укажувачите, полугодишен извештај има доставено само Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип, според кој овој универзитет немал примено пријави од укажувачи. Во однос на второто барање, ДКСК не извести дека не располага со информациите побарани во барањето за пристап до информации од јавен карактер.<sup>49</sup>

## ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Врз основа на спроведеното истражување во врска со можностите за примена на Законот за заштита на укажувачите во спречувањето на корупцијата во високото образование во РМ, дојдовме до повеќе заклучоци:

- Анкетата со студентите покажа дека корупцијата во високото образование сè уште е присутна. Трендовите во поглед на корупцијата во високото образование не бележат позначителна промена во однос на истражувањето спроведено во 2012 година.

- Во делот на прашањата за утврдување на состојбите со корупцијата во високото образование, беше констатирано дека постои разлика во добиените одговори кои ги мерат искуствата, наспроти перцепциите на **студентите**. Имено, Имено, вкупно 12 испитаници одговориле позитивно на прашањето дали некогаш биле жртва на корупција за време на студирањето (7 проценти), додека дури 235 студенти, односно речиси 47 проценти, изјавиле дека биле сведок кој нешто слушнал за корупција во високото образование.

- Иако повеќе половината анкетираниите студенти сметаат дека постои корупција на универзитетите, а 7% од анкетираниите навеле дека биле жртва на корупција, на универзитетите не се регистрирани пријавени случаи на корупција. Тоа покажува дека постојните механизми за спречување на корупцијата во високото образование се нефункционални.

- Најчеста практика против која реагираат студентите претставува принудата да се купи учебник за да се положи предметот или да се добие повисока оцена.

- Вкупно 78% од испитаните студенти изјавуваат дека не би пријавиле коруптивно дело бидејќи се плашат, или оцениле дека нивната пријава нема да промени ништо, односно нема да се постапи по истата. Тоа нè води кон заклучокот дека не постои амбиент на доверба кон институциите надлежни за спречување или пријавување корупција.

- Релативно мал дел од идните правници во земјата (околу 10%) се запознаени со постоењето на Законот за заштита на укажувачите.

- Освен слабата информираност за постоењето на законот и материјата која ја уредува, студентите на правните факултети во голема мера не се запознаени дали институцијата каде студираат има назначено одговорно лице за прием на пријави од укажувачи и кое е името на тоа лице. Анкетата покажа дека студентите најмногу доверба имаат во деканите, студентските правобранители, медиумите и ректорите, по овој редослед, како инстанци каде би пријавиле сомневање или сознание за сторено коруптивно дело.

- Најсоодветен простор каде може да се презентира содржината и да се дискутираат можностите кои ги нуди Законот за заштита на укажувачите се редовните предавања на факултетите, иако постои можност за дополнително информирање на веб-страниците, односно профилите на социјалните мрежи на факултетите, како и преку организација на различни трибини и јавни дебати.
  - Слично како и студентите и **вработените лица** на универзитетите не се запознаени со постоењето на Законот за заштита на укажувачите, како и можностите кои законот ги нуди во поглед на спречување на корупцијата во високото образование.
  - Постои генерална согласност меѓу лицата кои работат на факултетите/универзитетите во земјата дека би пријавиле разумно сомневање или сознание за сторено кривично дело преку користење на механизмите за пријавување предвидени во Законот за заштита на укажувачите. Притоа, повеќето од овие лица претпочитаат да пријавуваат во писмена форма, пред усното пријавување на записник.
  - Беше увидено дека деканите како раководни лица на факултетите уживаат релативна доверба како инстанца за доставување пријави од укажувачи (87 проценти од испитаниците изјавиле дека имаат доверба).
  - Општиот заклучок е дека вработените на правните факултети имаат средно ниво на доверба кон сите посочени категории на раководни лица (ректор, проректор, декан, продекан, раководител на институт, раководител на катедра, секретар на факултет) како лица одговорни за прием на пријави од укажувачи.
  - Вработените на правните факултети покажуваат слаба доверба во институциите предвидени со Законот за заштита на укажувачите при заштитено надворешно пријавување (Министерството за внатрешни работи, Основното јавно обвинителство, Државната комисија за спречување на корупцијата), со исклучок на Народниот правобранител на РМ.
  - Преовладува ставот дека Законот за заштита на укажувачите кој гарантира заштита на лицата кои пријавуваат (укажувачите) ќе ги охрабри студентите почесто да пријавуваат дела на корупција, но дека истиот не пружа сигурна и ефикасна заштита на откривањето на идентитетот на лицето кое ќе пријави дело на корупција во високото образование.
  - Со исклучок на Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип, останатите универзитети опфатени во истражувањето немаат доставено извештаи до Државната комисија за спречување на корупцијата, согласно Законот за заштита на укажувачи.
- Имајќи го во претходното, ги утврдивме следниве **препораки** до клучните носители на интереси:



### **До Собранието на Република Македонија:**

- Да се преформулира член 2 став 3 алинеја 6 од Законот за заштита на укажувачите. Лицата кои можат да се најдат во својство на укажувачи, наведени во оваа алинеја, треба да бидат попрецизно и појасно определени;
- Да се промени Законот за заштита на укажувачите согласно препораките на Венецијанската комисија во делот на механизмите за унапредување на имплементацијата на законот;
- Да се изготвува поадекватна процена за потребата од донесување на законите особено во случаи кога институти и законски решенија карактеристични за англосаксонскиот правен систем се инкорпорираат во македонското законодавство.
- Да се подобри општиот амбиент за почитување и примена на законите во земјата.

### **До универзитетите:**

- Согласно Законот, Универзитетите треба да именуваат овластени лица за прием на пријави од укажувачи и истите треба да бидат достапни и јавно објавени.
- Да подготват краток информативен материјал за тоа што е корупција и како би можела да се пријави и истиот да го дистрибуираат до студентите на почетокот на учебната година и да го објават на веб-страниците на универзитетот и факултетите.
- Во рамките на обуки и тренинзи на вработените да се вклучат содржини поврзани со заштитата на укажувачите и заштитеното внатрешно пријавување;
- Да ја разгледаат можноста да усвојат документ за политика за заштита на укажувачите на ниво на универзитетот.
- Имајќи предвид дека анкетата покажа дека обврската за купување на учебник како услов за полагање на испитот претставува доминантен вид корупција за студентите, универзитетите треба да најдат одржливо и прифатливо решение за ова прашање.
- Да објавуваат годишни извештаи за пријавени случаи на корупција и начините на кои било постапено како и да доставуваат редовни извештаи до Државната комисија за спречување на корупцијата. На овој начин ќе се унапреди довербата и ќе се охрабрат студентите да пријавуваат злоупотреби.
- Да се охрабри наставниот кадар да вклучат содржини поврзани со корупцијата во содржината на наставните програми особено во однос на правната рамка и алтернативните модели за заштита на укажувачите.
- Да се организираат трибини, тркалезни маси или јавни дебати од отворен тип на кои би можеле да присуствуваат и студентите од правните студии, а на кои ќе може

да се едуцираат за тековните законски решенија и импликациите од нивната примена. На тој начин дополнително би се зајакнала довербата во институцијата.

**До студентските организации/студентски правобранител:**

- Треба да играат проактивна улога во заштитата на правата на студентите и да иницираат дијалог меѓу студентите и факултетите за прашањата поврзани со корупцијата.
- Треба да воспостават механизам за информирање на студентите и нудење помош во случаи на злоупотреба.
- Преку отворање на оваа тема, во јавноста да го поттикнат градењето на доверба на студентите во институциите кои им стојат на располагање.

## ЕНДНОТИ

<sup>1</sup> Камбовски, В., Тупанчески, Н. (2011) „Казнено право – посебен дел“, Скопје: Просветно дело, стр.483-4.

<sup>2</sup>Schultz, D., Harutyunyan, K. (2015) “Combating corruption: The Development of Whistleblowing laws in the United States, Europe and Armenia”, International ComparativeJurisprudence, Mykolos Romeris University, p.87.

<sup>3</sup> Камбовски, В., Тупанчески, Н. (2011) „Казнено право – посебен дел“, Скопје: Просветно дело, стр.484.

<sup>4</sup>Osipian L. A. (2008) “Corruption in Higher Education: Does it Differ across the Nations and Why?”, Research in Comparative and International Education, Volume 3, Number 4, p.345.

<sup>5</sup> Канцеларија на Обединетите нации за дрога и криминал и Државен завод за статистика (2011) „Корупцијата во Поранешна Југословенска Република Македонија: подмитувањето искусено од населението“, Скопје

([https://www.unodc.org/documents/southeasterneurope/corruption/Corruption\\_Report\\_fYR\\_Macedonia\\_Macedonian\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/southeasterneurope/corruption/Corruption_Report_fYR_Macedonia_Macedonian_web.pdf)). Пристапено на 1 март 2017 година.

<sup>6</sup>Државна комисија за спречување корупција, Rating Agency and Transparency International „Истражување за корупцијата во областа на образованието и областа на образованието и спортот во Република Македонија.“ Достапно на [http://www.transparency.org.mk/index.php?option=com\\_content&task=view&id=805&Itemid=57](http://www.transparency.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=805&Itemid=57), [Пристапено на 17 февруари].

<sup>7</sup> Иванов, П.Л., Димитров, П., Мирчевска, М., Алексовски, М. (2013) „Регионално истражување на перцепција за корупција во високо образование“. Скопје: Младински образовен форум, стр. 15-16. Достапно на <http://www.herdata.org/public/Mof-brosura-regionalno-istrazuvanje-za-web1.pdf>. [Пристапено на 17 февруари].

<sup>8</sup>Во оваа анкета се анализирани ставови и перцепција на примерок од целото население, Види: Нурединоска, Е., Аздевски, М., Борјан Ѓузелов (2014) „Извештај за проценка на корупцијата во Македонија“, Скопје : Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), стр. 29.цит. во Живковиќ, Александра (2015) „Корупција во високо образование: Анализа на правни акти со посебен осврт на работата на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“- Скопје, стр.65 .

<sup>9</sup>Европска комисија, Извештај за напредокот на Република Македонија во 2014 година, Достапно на [http://www.sep.gov.mk/data/file/Progres%20Report%202014/Izvestaj%20MK\\_PROV\\_10\\_10\\_2014.pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Progres%20Report%202014/Izvestaj%20MK_PROV_10_10_2014.pdf). [пристапено на 10 март 2017 година].

<sup>10</sup>European Commission, Urgent Reform Priorities for FYR Macedonia. Достапно на [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent\\_reform\\_priorities\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf) [пристапено на 1 март 2017 година].

<sup>11</sup>European Commission, Commission Staff Working Document, FYR Macedonia 2016 Report, Достапно на [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf) [пристапено на 10 февруари 2017 година].

<sup>12</sup>Transparency International (2013) “International Principles for Whistleblower Legislation: Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers And Support Whistleblowing In The Public Interest“, p.2.

<sup>13</sup> Иако, во многу држави има законодавство за „свиркање“, сепак, интересот за „свиркањето“ е зголемен во последно време поради откритијата што ги изнесе Едвард Сноуден. Тој откри упад во приватноста на граѓаните од глобален обем од страна на службите за национална безбедност на САД во размер нечуен и буквално незамислив пред тоа.

<sup>14</sup>B. повеќе: Thüsing, G., Forst, G. "Whistleblowing Around the World: A Comparative Analysis of Whistleblowing in 23 Countries", in:Thüsing, G., Forst, G. (eds) (2016) "Whistleblowing - A Comparative Study, Springer International Publishing Switzerland, p.7.

<sup>15</sup>*ibid.*, p. 8-11.

<sup>16</sup>*ibid.*, p.11-19.

<sup>17</sup>*ibid.*, p.20-21.

<sup>18</sup>Може да се идентификуваат три категории на јурисдикции: земји кои припаѓаат на првата група, го ограничуваат „свиркањето“ на незаконско однесување. Тоа значи дека само информации кои се однесуваат на прекршување на законот може да бидат пријавени. Укажувања за неетичност, а кои не се незаконски, не се заштитени во овие јурисдикции. Земји кои припаѓаат на втората група им овозможуваат на имателите на информации да пријават одредени повреди на законот, како и опасности што не мора да значи дека со нив се прекршуваат одредени правила. Трет пристап е да се донесат временски ограничувања на факти за кои може да укажува лицето, а се однесуваат на одреден инцидент што се случил во минатото, а малку е веројатно дека повторно ќе се случат.

<sup>19</sup>*ibid.*, p.23-26.

<sup>20</sup>*ibid.*, p.26-28.

<sup>21</sup>Worth, M., (2013) "Whistleblowing in Europe: Legal protection for Whistleblowers in EU",

Transparency International, p.5. Достапно на:

[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) [Пристапено на 23 февруари 2017].

<sup>22</sup>Schultz, D., Harutyunyan, K., (2015) "Combating corruption: The development of whistleblowing laws in the United States, Europe, and Armenia", International Comparative Jurisprudence, Mykolas Romeris University, p.97.

<sup>23</sup>University of California, Whistleblower Policy (Policy on Reporting and Investigating Allegations of Suspected Improper Governmental Activities). Достапно на: <http://policy.ucop.edu/doc/1100171/Whistleblower> [Пристапено на 12 февруари 2017].

<sup>24</sup>University of Adelaide, University Policies and Procedures, Whistleblowers Policy. Достапно на:<http://www.adelaide.edu.au/policies/3983/> [пристапено на 19 февруари 2017].

<sup>25</sup>University of Leicester, Whistleblowing Policy. Достапно на:<http://www2.le.ac.uk/offices/governance/documents/whistleblowing> [пристапено на 19 февруари 2017]

<sup>26</sup>Камбовски, В., Тупанчески, Н., (2011) „Казнено право – посебен дел“, Скопје: Просветно дело, стр.484.

<sup>27</sup>Конвенцијата на Обединетите нации против транснационален организиран криминал (Конвенцијата од Палермо) од 2000 година и посебен Модел на законодавство против корупцијата, Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата од 2005 година, Казнена конвенција против корупцијата од 1998 година и Цивилна конвенција против корупцијата од 1999 година на Советот на Европа (двете се ратификувани од нашата држава), Конвенција за заштита на финансиските интереси на ЕУ од 1995 година и Конвенција за борба против корупцијата што инволвира службени лица на ЕУ од 1997 година, Резолуција (99) 5 за основање група држави против корупцијата (ГРЕКО), Резолуција (97) 24 за дваесетте водечки принципи за борба против корупцијата и други.

<sup>28</sup>Закон за спречување на корупцијата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, 97/2015 и 148/2015).

<sup>29</sup>

<sup>30</sup>Закон за спречување судир на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/2007, 114/2009, 6/2012 и 153/2015).

<sup>31</sup>Закон за спречување на перење пари и финансирање на тероризам („Службен весник на Република Македонија“ бр. 130/2014, 192/2015 и 27/2016).

<sup>32</sup> Закон за заштита на укажувачите („Службен весник на Република Македонија бр.196 од 11.10.2015 година).

<sup>33</sup>Кривичен законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015 и 226/2015).

<sup>34</sup> Камбовски, В., Тупанчески, Н., (2011) „Казнено право – посебен дел“, Скопје: Просветно дело, стр.491-496.

<sup>35</sup>Закон за спречување на корупцијата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, 97/2015 и 148/2015).

<sup>36</sup> В. член 1-а.

<sup>37</sup>Глава шеста - Спречување на корупцијата во вршењето работи од јавен интерес и други дејности на правни лица (член 55-59).

<sup>38</sup> Закон за спречување судир на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/2007, 114/2009, 6/2012 и 153/2015).

<sup>39</sup>Прирачник за заштита на укажувачи (септември, 2016) ИПА твининг проект „Поддршка за ефикасна превенција и борба против корупцијата“, проектот го финансира Европската унија, а го спроведуваат Државната комисија за спречување на корупцијата од земјата-домаќин и Сојузната служба за администрација на СР Германија, Скопје.

<sup>40</sup> Закон за заштита на укажувачите, Службен весник на Република Македонија бр.196 од 11.10.2015 година.

<sup>41</sup> Авторите на оваа студија понатаму во текстот ги користат термините укажувач, свиркач, информатор, имател на информации.

<sup>42</sup>Под поимот јавен интерес во смисла на овој закон се подразбира заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот на Република Македонија, спречување на ризиците за здравјето, одбраната и безбедноста, заштита на животната средина и на природата, заштита на сопственоста и на слободата на пазарот и претприемништвото, владеење на правото и спречување на криминалот и корупцијата (член 2 став 4, ЗЗУ). Под поимот блиско лице се подразбираат брачниот и вонбрачниот другар, роднините по крв во права линија, роднините во странична линија заклучно до трет степен, како и роднините по сватовство заклучно до втор степен, посвоеник и посвоител и друго лице кое заштитеното лице го смета за блиско лице (член 2 став 5, ЗЗУ).

<sup>43</sup>Закон за високото образование („Службен весник на Република Македонија“ бр. 35/2008; 103/2008; 26/2009; 83/2009; 99/2009; 115/2010; 17/2011; 51/2011; 123/2012; 15/2013; 24/2013; 41/2014; 116/2014; 130/2014; 10/2015; 20/2015; 98/2015; 145/2015; 154/2015; 30/2016; 120/2016 и 127/2016).

<sup>44</sup>Во високообразовните установи работните места на вработените се делат на: работни места на административни службеници, работни места на даватели на јавни услуги во високообразовните установи и работни места на помошно-технички лица (в. член 10-а ЗВО).

<sup>45</sup>Сл. весник на РМ, бр.46/2016.

<sup>46</sup>Council of Europe, Venice Commission, CDL-AD(2016)008-e, Opinion on the Law on the Protection of Privacy and on the law on the Protection of Whistleblowers of “the FYR Macedonia”, adopted by the Venice Commission at its 106th plenary session (Venice, 11-12 March 2016) Достапно на [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)008-e) [пристапено на 12 февруари 2017].

<sup>47</sup> Деталната методологија е опишана во воведот на оваа студија.

<sup>48</sup> Одговор на барање за пристап до информации од јавен карактер бр.0302-4 од 24.2.2017 година.

<sup>49</sup> Државна комисија за спречување на корупцијата на Република Македонија, Доставување на информации од јавен карактер, бр. 03-1755/5, 27.03.2017 г.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- ◎ European Commission, Commission Staff Working Document, FYR Macedonia 2016 Report, Достапно на [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf) [пристапено на 10 февруари 2017 година].
- ◎ Council of Europe, Venice Commission, CDL-AD(2016)008-e, Opinion on the Law on the Protection of Privacy and on the Law on the Protection of Whistleblowers of “the FYR Macedonia”, adopted by the Venice Commission at its 106th plenary session (Venice, 11-12 March 2016) Достапно на [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)008-e) [пристапено на 12 февруари 2017].
- ◎ European Commission, Urgent Reform Priorities for FYR Macedonia. Достапно на [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent\\_reform\\_priorities\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf) [пристапено на 1 март 2017 година].
- ◎ Osipian L. A. (2008) “Corruption in Higher Education: does it differ across the nations and why?”, Research in Comparative and International Education, Volume 3, Number 4.
- ◎ Schultz, D., Harutyunyan, K. (2015) “Combating corruption: The development of whistle blowing laws in the United States, Europe, and Armenia”, International Comparative Jurisprudence, Mykolas Romeris University.
- ◎ Thüsing, G., Forst, G. (eds) (2016) “Whistleblowing - A Comparative Study”, Springer International Publishing Switzerland.
- ◎ University of Adelaide, University Policies and Procedures, Whistleblowers Policy. Достапно на: <http://www.adelaide.edu.au/policies/3983/> [пристапено на 19 февруари 2017].
- ◎ University of California, Whistle blower Policy (Policy on Reporting and Investigating Allegations of Suspected Improper Governmental Activities). Достапно на: <http://policy.ucop.edu/doc/1100171/Whistleblower> [пристапено на 12 февруари 2017].
- ◎ University of Leicester, Whistleblowing Policy. Достапно на: <http://www2.le.ac.uk/offices/governance/documents/whistleblowing> [пристапено на 19 февруари 2017].
- ◎ Worth, M., (2013) “Whistle blowing in Europe: Legal protection for Whistle blowers in EU”, Transparency International, p.5. Достапно [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing\\_in\\_europ](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europ)

e\_legal\_protections\_for\_whistleblowers\_in\_the\_eu [Пристапено на 23 февруари 2017].

- ◎ Државна комисија за спречување корупција, Rating Agency и Transparency International „Истражување за корупцијата во областа на образованието и областа на образованието и спортот во Република Македонија“. Достапно на [http://www.transparency.org.mk/index.php?option=com\\_content&task=view&id=805&Itemid=57](http://www.transparency.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=805&Itemid=57), [Пристапено на 17 февруари].
- ◎ Државна комисија за спречување на корупцијата на Република Македонија, Доставување на информации од јавен карактер, бр. 03-1755/5, 27.03.2017 г.
- ◎ Европска комисија, Извештај за напредокот на Република Македонија во 2014 година, Достапно на [http://www.sep.gov.mk/data/file/Progres%20Report%202014/Izvestaj%20MK\\_PROV\\_10\\_10\\_2014.pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Progres%20Report%202014/Izvestaj%20MK_PROV_10_10_2014.pdf). [Пристапено на 10 март 2017 година].
- ◎ Живковиќ, А., (2015) „Корупција во високо образование: Анализа на правни акти со посебен осврт на работата на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ - Скопје, (магистерска теза).
- ◎ Закон за високото образование („Службен весник на Република Македонија“ бр. 35/2008; 103/2008; 26/2009; 83/2009; 99/2009; 115/2010; 17/2011; 51/2011; 123/2012; 15/2013; 24/2013; 41/2014; 116/2014; 130/2014; 10/2015; 20/2015; 98/2015; 145/2015; 154/2015; 30/2016; 120/2016 и 127/2016).
- ◎ Закон за заштита на укажувачите („Службен весник на Република Македонија бр.196 од 11.10.2015 година).
- ◎ Закон за спречување на корупцијата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, 97/2015 и 148/2015).
- ◎ Закон за спречување на перење пари и финансирање на тероризам („Службен весник на Република Македонија“ бр. 130/2014, 192/2015 и 27/2016).
- ◎ Закон за спречување судир на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/2007, 114/2009, 6/2012 и 153/2015).
- ◎ Закон за спречување судир на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/2007, 114/2009, 6/2012 и 153/2015).
- ◎ Иванов, П.Л., Димитров, П., Мирчевска, М., Алексовски, М. (2013) „Регионално истражување на перцепција за корупција во високо образование“. Скопје: Младински образовен форум, стр. 15-16. Достапно на <http://www.herdata.org/public/Mof-brosura-regionalno-istranzuvanje-zaweb1.pdf>. [Пристапено на 17 февруари].
- ◎ Камбовски, В., Тупанчески, Н. (2011) „Казнено право – посебен дел“, Скопје: Просветно дело.

- Канцеларија на Обединетите нации за дрога и криминал и Државен завод за статистика (2011) „Корупцијата во Поранешна Југословенска Република Македонија: подмитувањето искусено од населението“, Скопје ([https://www.unodc.org/documents/southeasterneurope/corruption/Corruption\\_Report\\_fYR\\_Macedonia\\_Macedonian\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/southeasterneurope/corruption/Corruption_Report_fYR_Macedonia_Macedonian_web.pdf)). Пристапено на 1 март 2017 година.
- Кривичен законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015 и 226/2015).
- Нурединоска, Е., Ацевски, М., Борјан Ѓузелов (2014) „Извештај за проценка на корупцијата во Македонија“, Скопје : Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС).



## Одржани тркалезни маси во Битола, Скопје, Тетово и Штип.



---

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

378:343.352]:340.13(497.7)

ДОКМАНОВИЌ, Мишо

Ќе има ли "свиркачи" на факултетите? : можностите на законот за заштита на укажувачите и спречувањето на корупцијата во високото образование во Република Македонија : студија на јавна политика / Мишо Докмановиќ, Александра Груевска-Дракулевски, Катерина Шапкова Коцевска. - Скопје : Институт за стратешки истражувања и едукација, 2017. - 66 стр. ; 21 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 64-66

ISBN 978-608-65157-3-7

1. Александра Груевска-Дракулевски, Александра [автор] 2. Шапкова Коцевска, Катерина [автор]

а) Високообразовни институции - Корупција - Укажувачи на криминал - Правна рамка - Македонија  
COBISS.MK-ID 103061514