



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА

УПРАВУВАЊЕ СО СУДИР НА ИНТЕРЕСИ

Практично упатство за правилата за ад-хок откривање и управување со случаи на судир на интереси за членовите на Владата на Република Северна Македонија

Скопје, ноември 2020 година

Содржина

I. Вовед	3
II. Што е судир на интереси?	3
III. Зошто управувањето со судир на интереси е важно?	6
IV. Како треба да се однесуваат службените лица?	6
V. Што да се направи за да се намалат ризиците од настанување на ситуации на судир на интереси?	11
VI. Постапка за самопроценка за судир на интереси	11

Изработката на ова практично упатство е во насока на имплементирање на препораката vi од ГРЕКО V круг на оценка на Република Северна Македонија на тема „Спречување на корупција и промовирање на интегритет кај централната власт (највисоките извршни функции) и органите за спроведување на законот“

I. Вовед

Судирот на интереси и неговите појавни облици, во последните години, сè повеќе го свртуваат вниманието на стручната и на пошироката јавност и сè почесто стануваат предмет на анализи и дебати, но и на конкретни постапувања на надлежните институции. Ова е позитивен развој, бидејќи тоа ја одразува растечката свест за сериозните последици што може да настанат доколку судирот на интереси соодветно не се регулира и управува.

Се чини дека ризиците што може да произлезат од судирот на интереси беа претходно донекаде потценети и останаа во сенка на ризиците поврзани со корупцијата. Иако секоја манифестација на коруптивно постапување треба да биде проследена со кривичен прогон, постоењето на судирот на интереси, сепак, е ситуација што често се случува независно од волјата на поединецот. Постоењето на судир на интереси не секогаш значи дека постојат незаконски активности како такви. Но јасно е дека судирот на интереси често претставува терен што води кон корупција. Оттаму, развојот и имплементацијата на систем за навремено реагирање и управување со ситуациите на судир на интереси е од суштинско значење. Регулативата и практиката треба да бидат дизајнирани не само да воспоставуваат обврски на службените лица, туку и да овозможат отпорност кон несоодветно постапување. Оттука, спречувањето на судирот на интереси и на неговите појавни форми значи воспоставување на механизми за справување со нив пред, или во моментот кога тие настануваат.

Целта на ова Упатство е да помогне во откривање и управување со судирот на интереси за лицата кои вршат највисоки извршни функции. Тоа исто така подеднакво може да биде користено од страна и на останатите избрани и именувани лица, како и од страна на вработените во јавниот сектор. Се надеваме дека Упатството не само што ќе овозможи ефективен развој и имплементација на управувањето со судирот на интереси, туку ќе одговори и на серија прашања од секојдневната практика.

II. Што е судир на интереси?

Меѓународните стандарди, насоки и препораки дефинираат дека:

- јавниот интерес мора да биде на прво место;
- транспарентноста на процесот на донесување одлуки е од исклучително значење;
- систем за пријавување и следење на имотот и интересите да биде воспоставен;
- индивидуалната одговорност и личниот пример се основа за доброто управување;
- организациската култура која не толерира судир на интереси мора да се поттикнува и развива.

Основната задача на службените лица при извршувањето на нивните службени должности и овластувања е да постапуваат во полза на јавниот интерес. Во нивната секојдневна рутина, овие луѓе се јавуваат во голем број улоги. Тие како битија се истовремено и претставници на власта и приватни лица и ова често може да доведе до состојби на судир на интереси. Бидејќи граѓаните очекуваат од службените лица чесно, фер и непристрасно однесување, од особено значење е службените лица да не се вклучат во било каква ситуација која може да ги доведе во состојба на фактички судир на интереси, но и да спречат состојби на потенцијален и на т.н. видлив судир на интереси.

Постоењето на судир на интереси, наспроти корупцијата, како што веќе е наведено е природна ситуација во секојдневниот живот. Тоа значи дека судирот на интереси е потенцијален ризик што доколку соодветно не се управува често претставува вистински влез во корупцијата. **Корупцијата секогаш вклучува и судир на интереси, иако не значи дека сите случаи на судир на интереси се и случаи на корупција.** Затоа, решението е во навременото и правилното управување со судирот на интереси.

Согласно Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси: *„Судир на интереси подразбира судир меѓу јавните овластувања и должности со приватниот интерес на службените лица, во којшто службеното лице има приватен интерес, што влијае или може да влијае врз вршењето на неговите јавни овластувања и должности.“*

Состојба на судир на интереси може да настане како поради стекнување на лична корист, така и поради избегнување на лични загуби, при што користа односно загубата може да биде материјална или нематеријална¹.

Постапувајќи во согласност со своите приватни интереси во состојба на судир на интереси, службеното лице предизвикува штета на други лица, на општеството во целина и на јавниот интерес².

Службени и блиски лица

Согласно Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, службени лица се сите избрани и именувани лица и вработените во јавниот сектор.

Под поимот „блиски лица“ се подразбираат лицата во брачна или вонбрачна заедница со службеното лице, роднини по крв во права линија и во странична линија до

¹ Приватен интерес опфаќа не само финансискиот интерес, правење на профит или избегнување на загуби, туку и нематеријалните поволности како што се услуги и привилегии.

² Спред ЗСКСИ, член 8, под поимот „јавен интерес“ 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.

четврт степен, роднините по сватовство до втор степен, како и секое физичко или правно лице со кое службеното лице има финансиски интерес. (татко, мајка, брат, сестра, чичко, тетка, вујко, први братучеди, зет / тешта – тест, снаа / свекор - свекрва, очув / маќеа / пасторци, дедо, баба и внуци на брачен другар, браќа и сестри на брачен другар)

Општ принцип во спречувањето на судирот на интереси е обврската за службените лица секогаш да дејствуваат во корист на јавниот интерес, без оглед на нивните приватни интереси и да дејствуваат во согласност со принципите на законитост, еднаквост, ефикасност, доверба, независност, јавност, непристрасност, чесност и професионалност.

Така, службеното лице никогаш не треба да биде мотивирано во извршувањето на неговите службени должности од семејни, етнички, верски, политички или други приватни интереси.

Покрај тоа, службените лица иако може да имаат свои лични ставови, предрасуди и уверувања, од нив се очекува да ги стават настрана при вршењето на нивните службени должности. Меѓутоа, ако личните определби и особини влијаат на правилното извршување на јавна должност, тогаш тие исто така може да доведат до судир на интереси.

Непријателството, како и самото пријателство, може да доведе до вистински судир на интереси доколку службеното лице во своето постапување им даде предност на истите.

Форми на судир на интереси

Судирот на интереси може да биде вистински / фактички, видлив и потенцијален.

- Вистински судир на интереси вклучува директен судир помеѓу тековните обврски и одговорности на службеното лице и неговите постојни приватни интереси.
- Видлив судир на интереси се однесува на ситуација каде што постои личен интерес кој што разумно од страна на другите би можело да се смета дека влијае на извршувањето на должностите на службеното лице, иако всушност не мора да постои такво несоодветно влијание или воопшто нема влијание.
- Потенцијален судир на интереси постои кога службеното лице има приватен интерес што би можело да биде во судир со неговата службена должност во иднина.

Препознавањето и дефинирањето на разликите меѓу вистинскиот и видливиот, односно потенцијалниот судир на интереси е од значење заради идентификувањето на истиот, а оттаму и во одредувањето на соодветниот пристап за управување. Важно е да

се разбере дека лошо управуван *видлив* судир на интереси може да биде исто толку штетен како и лошо управуван *вистински* судир на интереси.

III. Зошто управувањето со судир на интереси е важно?

Соодветно управување со судир на интереси носи голем број на придобивки за институциите од јавниот сектор.

Најнапред, се намалуваат можностите за корупција или несоодветно однесување.

Понатаму, ефективните политики и постапки за идентификувањето, откривањето и управувањето со судирот на интереси овозможува ефикасно справување со неоснованите обвинувања за пристрасност.

Исто така, институцијата ќе ја покаже својата посветеност за добро управување преку транспарентно работење, а особено со решавање на прашањата што најчесто се поврзани со судир на интереси.

IV. Како треба да се однесуваат службените лица?

Системот на управување со судирот на интереси треба да се темели на прифатени принципи и организувања што мора да се почитуваат.

▪ Постапувајте во согласност со законот и етичките принципи

Владеењето на правото вклучува почитување на сите важечки законски и подзаконски прописи. Сепак со законите не може секогаш целосно да се нормираат сите специфични случаи, поради што, службените лица треба да ги користат соодветните етички стандарди, бидејќи само нивното почитување обезбедува правилно функционирање на институциите. Најважните етичките вредности се: интегритет, честност, непристрасност, лојалност, доверливост и почит кон луѓето.

▪ Охрабрете ги другите да го почитуваат законот и етичките вредности

Највисоките претставници на извршната власт преку својот пример и постапување во согласност со законот и етичките вредности во професионалниот и приватниот живот, ќе ги охрабрат и другите да постапуваат на ист начин.

▪ Придонесете за растот на довербата на граѓаните во државата

Довербата на граѓаните значи верување дека државата и нејзините органи функционираат ефикасно и законито и дека претставниците на власта имаат способности, знаење и непристрасност што ги користат за општото добро. Затоа службените лица може да придонесат за зголемување на довербата на граѓаните во државата преку почитување на правото и етичките вредности. Падот на доверба кај граѓаните, всушност е резултат на прекршување на законот и непочитување на етичките вредности.

- **Бидете непристрасни**

Тешка задача со која се соочува претставник на извршната власт е да се одделат службените и приватните интереси. Често пати е тешко е да се одбие помош за семејството или за блиските лица, вклучувајќи и партиска припадност. Запомнете дека, сепак, приватните односи не смее да имаат влијание во извршувањето на службените задачи. Службените лица, најнапред, треба самите да се преиспитаат дали нивните приватни интереси или тие на нивните блиски лица се во судир со службените обврски. Судирот на интереси кој се јавува како резултат на наведеното, треба веднаш да се разреши.

Имено, доколку претставник на извршната власт учествува или одлучува за работи за кои тој или нему блиско лице имаат приватен интерес, должен е да го пријави приватниот интерес, да побара да биде изземен и да запре со своето постапување.

Кога службеното лице ќе дознае за околности што укажуваат на постоење на судир на интереси или на потенцијален судир на интереси, е должно веднаш да побара да биде изземено и да запре со своето постапување³.

Службеното лице ќе биде изземено од вршењето на определено дејствие со одлука на органот во кој е избрано или именувано, односно каде што врши функции, јавни овластувања или службени должности и по барање на заинтересирано лице кое дознало за околности што укажуваат на постоење на судир на интереси или на потенцијален судир на интереси⁴.

Понатаму, службеното лице кое учествува или одлучува во постапката за избор, именување или вработување или е вклучено како член на телото што ја спроведува таа постапка е должно да го извести раководното лице во органот, односно институцијата каде што службеното лице врши јавни овластувања за сите постапки што можат да предизвикаат судир на интереси.

- **Не користете јавни функции за да се здобиете со било каква материјална или нематеријална корист или за да се однесувате на начин што покажува желба да се здобиете со таквата корист**

³ Член 75 став (1)

⁴ Член 75 став(2)

Во многу случаи корупцијата започнува со мали подароци што може да заврши со крупни зделки при што се злоупотребува функцијата или се тргува со влијание. Заради тоа, одбивањето овозможува да се остане чесен и независен. Ова е многу повредно од каква било лична корист. Само јасна поделба помеѓу личните интереси и службените должности гарантира слободно одлучување. Прифаќањето подароци и учеството во зделките или пак користење на влијанието од позиција на моќ, ја ограничува оваа слобода.

▪ **Заштитете ја информацијата добиена во вршењето на јавната функција**

Највисоките претставници на извршната власт располагаат со информации, што може да бидат исклучително важни за донесување на одлуки. Во многу случаи, овие службени лица се обврзани на тајност. Исто така овие службени лица треба веднаш да се повлечат од постапките поврзани со информациите добиени со извршувањето на должностите или вршењето на функцијата, а кои може да ги доведат во состојба на судир на интереси, бидејќи тие не смеат да ги користат овие информации за да остварат корист или предност за себе или за друг. Ова е во спротивност со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси⁵.

Оваа обврска останува во рок од 3 години од денот на престанокот на функцијата односно должностите⁶.

▪ **Бидете лојални на функциите или на службата што ги вршите**

Носителите на највисоките функции на извршната власт треба да ги исполнуваат надлежностите и обврските што им се утврдени со закон или подзаконски акти. Овие барања понекогаш резултираат со судир на интереси, кој мора да биде решен поединечно од страна на лицето кое е носител на функцијата. Во исто време, овие лица треба да ги почитуваат етичките стандарди, бидејќи доброто функционирање на државата во голема мера зависи од правилното однесување на претставниците на власта.

Од долгогодишното постапување на ДКСК утврдено е дека службените лица често пати одлучуваат при постоење на приватен интерес, односно истиот не го пријавуваат.

Затоа, доколку имате дилема околу состојбата на судир на интереси во која се наоѓате, а не можете со сигурност да оцените дали таа состојба може да доведе до прекршување на законот, побарајте мислење од ДКСК.

Согласно Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси забрането е влијание на претставник на извршната власт при постапки за вработување или унапредување на блиски лица во органот во кој е избран или именуван или во друг

⁵ Член 50 став (1) Службено лице не смее да ги користи информациите со кои располага во вршењето на функциите, јавните овластувања и службените должности за остварување корист или предност за себе или за друг.

⁶ Член 50 став (2) Обврската од ставот (1) на овој член останува во рок од три години од денот на престанокот на функцијата, односно должноста, освен ако со закон е утврдено поинаку.

државен орган или јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице што располага со државен капитал врз кое врши надзор органот во кој лицето е избрано, односно именувано⁷.

Избрано или именувано лице или одговорно лице во јавно претпријатие и друго правно лице што располага со државен капитал е должно да ја извести ДКСК за секој избор, именување или вработување, унапредување на член на неговото семејство во државен орган, орган на локалната самоуправа, јавно претпријатие или друго правно лице што располага со државен капитал, во рок од десет дена од денот на извршениот избор, именување, унапредување или вработување⁸.

▪ **Не прифаќајте друга функција или извршување на друга дејност**

Функцијата министер или заменик министер во Владата на РСМ е неспојлива со други избрани и именувани функции избрани на непосредни избори или избрани или именувани од страна на претседателот на Републиката, Собранието на РСМ, Владата на РСМ или органите на локалната самоуправа.

Министер или заменик министер во Владата на РСМ не може истовремено да врши функција на одговорно лице или член на орган на управување или надзорен орган во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице кое располага со државен капитал.

Министер или заменик министер во Владата на РСМ не може да врши функција на член на управен одбор или на друг орган на управување во трговско друштво или друго правно лице што се занимава со дејност со која се остварува профит.

Доколку овие лица управуваат со трговско друштво или установа како сопственици, должни се со стапувањето на функција, управувањето да го доверат на друго лице или тело, освен на членови на неговото семејство и во рок од 30 дена од пренесувањето на управувачките права, до ДКСК да достават податоци за лицето на кое ги пренеле управувачките права со приложување на доказ за истото.

▪ **Бидете отчетни**

Министер или заменик министер во Владата на РСМ е должен во рок од 30 дена од денот на стапување на функција до институцијата, односно органот во кој ја врши функцијата да ги пријави правните лица во негова сопственост, во кои има акции или удели, по што органот е должен овие податоци јавно да ги објави.

Правните лица што се во сопственост на министер или заменик министер и на нивните блиски лица, не можат:

- да воспостават деловни односи со министерството со кое раководи министерот, или е заменик министер, во времето кога ги извршуваат функциите и
- да користат грантови, заеми односно финансиска поддршка од државата.

⁷ Член 56 став (1)

⁸ Член 56 став (2)

▪ **Ограничување за вршење дејност по престанок на функцијата**

Оваа ризична област е поврзана со можен судир на интереси кај претставник на извршната власт кој по престанок на функцијата се вработува во приватниот сектор, бидејќи се претпоставува дека можеби создал за себе погодности и привилегии уште додека ја извршувал функцијата.

Со цел да се спречи оваа форма на судир на интереси, законот утврдува дека претставник на извршната власт во рок од три години не може да се вработи во трговско друштво во кое вршел надзор или имал воспоставено каков било договорен однос при вршењето на јавните овластувања или должности и не може да стекне по кој било основ акции односно удели во правното лице во кое работел, односно вршел надзор.

Покрај тоа, претставник на извршната власт во рок од две години по престанување на вршењето на јавните овластувања или должности, односно по престанокот на вработувањето, не може:

- да врши застапување како претставник на меѓународна или друга организација која со органот во кој претходно работел имаат или воспоставуваат договорен, односно деловен однос,
- да застапува правно или физичко лице пред органот во кој вршел јавни овластувања во предмети за кои како службено лице учествувал во донесување на одлуки,
- да врши работи на управување или ревизија во правното лице во кое најмалку една година пред престанокот на вршењето на јавни овластувања, неговата работа била поврзана со супервизорска или надзорна функција.

▪ **Дискреционите овластувања не Ви овозможуваат целосна слобода при одлучувањето**

Дискрецијата значи слободно одлучување за постапувањето во однос на конкретна службена одлука. Широката употреба на дискреционите овластувања создава голем ризик за судир на интереси. Во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси јасно стои дека секој претставник на извршната власт во вршењето на дискреционите овластувања е должен, одлуките да ги донесува совесно, водејќи сметка за сите факти и околности на конкретниот случај и за начелото на законитост и справедливост.

V. Што да се направи за да се намалат ризиците од настанување на ситуации на судир на интереси?

За да се избегне судир на интереси, неопходно е:

- Свест, волја, посветеност и ангажираност на претставниците на извршната власт во избегнување на состојби на судир на интереси со давање на личен пример и охрабрување на сите други вработени да ги препознаваат состојбите на судир на интереси;
- Проширување на знаењето за тоа што е судир на интереси и како да се избегне;
- Користење обуки, публикации, експерти, платформа за е-учење со цел правилно управување со судирот на интереси;
- Давање јасни и практични примери со кои се илустрира оваа појава;
- Проценување на ризиците од судир на интереси, воведување на систем за управување и следење на истите;
- Назначување лице или тим за спроведување на споменатиот систем;
- Разгледување на прашањето за судир на интереси, како дел од градењето на организациската култура;
- Примена на санкции за непочитување на правилата за управување со судир на интереси;
- Решавање на сите случаи на судир на интереси на праведен и единствен начин.

VI. Постапка за самопроценка за судир на интереси

Во случај на сомневање за постоење на судир на интереси во конкретна ситуација, самото службено лице може да идентификува реален, потенцијален или видлив судир на интереси преку искрени одговори на следниве прашања:

- Дали постојат лични или интереси на блиски лица кои може да имаат влијание врз вршењето на моите службени должности?
- Може ли да се здобијам со лична корист од оваа состојба?
- Дали моето постапување може да фрли сомнеж врз мојата непристрасност?
- Како другите ќе го гледаат мојот ангажман во конкретната постапка или во процесот на донесување на одлуки?
- Дали и какви ризици постојат за мене или мојата институција?

- Дали мојот ангажман во конкретниот процес на донесување одлуки е фер и разумен во секоја гледна точка?
- Што можам да добијам или изгубам со одредена постапка или одлука?
- Кои се потенцијалните последици од игнорирањето на судирот на интереси? Што ако моето однесување стане видливо?
- Дали сум дал некакви ветувања или сум презел обврски во однос на моето постапување?

Доколку не сте сосема сигурни по овој процес на самопроценка и се уште имате дилема, немојте да се двоумите да побарате мислење од Државната комисија за спречување на корупцијата