

## Проект „Слобода на Интернет“

# Прелиминарен извештај за примената на законските рамки поврзани со слободен пристап до информации од јавен карактер

Автори

Сања Божовиќ

Данче Даниловска

Скопје, 2018

## Содржина

Вовед .....	3
Законски рамки за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер .....	4
Меѓународни правни рамки поврзани со областа .....	4
Во рамки на системот на ООН.....	4
Во рамки на системот на Советот на Европа .....	6
Во рамки на системот на Европската Унија (ЕУ) .....	8
Правна практика на меѓународните институции во оваа област .....	9
Анализа на состојбите во Македонија .....	11
Правни рамки во Република Македонија .....	11
Уставот на Република Македонија .....	11
Законски решенија .....	12
Практиката на националните институции за заштита на правата на граѓаните .....	13
Судска практика во областа .....	19
Периодични оценувања .....	21
Тековни реформи.....	22
Заклучоци и препораки .....	25
Препорачана литература.....	28

## Вовед

Цел на овој извештај е да се даде преглед на состојбите поврзани со примената на законските рамки поврзани со слободниот пристап до информации од јавен карактер во Република Македонија (РМ) во изминатиот и тековниот период, до 31 декември 2017 година.

Овој извештај дел од поширок извештај кој се однесува на состојбите со слободата на интернет, со фокус на слободата на изразување, приватноста и безбедноста во дигиталниот свет, како дел од проектот „Слобода на интернет“ кој го спроведува Фондацијата „Метаморфозис“ во рамки на регионалниот проект „Интернет слобода во Источна Европа и Евроазија“ на Американска адвокатска комора (АБА РОЛИ).

Содржината на текстот е единствена одговорност на авторите и на ниту еден начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Фондацијата „Метаморфозис“ и на АБА РОЛИ.

Сите материјали и извештаи од проектот се достапни на веб-локацијата на Фондацијата „Метаморфозис“ [www.metamorphosis.org.mk](http://www.metamorphosis.org.mk).

# Законски рамки за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер

## Меѓународни правни рамки поврзани со областа

### Во рамки на системот на ООН

Со оглед на тоа дека слободата на добивање и давање на информации е основно човеково право кое ја опишува и дефинира демократијата во секоја земја, меѓународните организации, а со тоа и ООН се залагаат за негово почитување, како и негово преточување во домашните законодавства во форма на норми и закони. Токму ваква е и една од заложбите на ООН, која што во своите основни документи ја предвидува и гарантира слободата на информирање како основно човеково право.

Слободата на информирање или правото на информирање, може да се дефинира како право на пристап до информации кои ги поседуваат или креираат јавните институции. Во рамките на Обединетите Нации, таа е составен дел од фундаменталното право на „слобода на изразување“, што е утврдено со **Резолуцијата 59<sup>1</sup>** на Генералното собрание на Обединетите Нации усвоена во 1946 година како „Слободата на информирање е основно човеково право и...Камен темелник за сите слободи за кои се залагаат Обединети Нации“.

За да може соодветно да се гарантира ова право во рамките на сите земји-членки на Обединетите Нации, слободата на информирање е предвидена и со член 19<sup>2</sup> од **Универзалната декларација за човекови права**, која вели „Секој има право на слобода на мислење и изразување. Ова право во себе вклучува слобода да се има мислење без влијанија, како и да се бараат, да се примаат и да се даваат информации и идеи преку секој медиум, без разлика на границите“.

Во рамките на Обединетите Нации има и други основни документи кои ја гарантираат слободата на информирање како што се **Меѓународниот пакт за граѓански и политички права** донесен во 1966 година. Овој меѓународен пакт стапува на сила дури десет години подоцна, односно во 1976 година. Во својот член 19 ја уредува слободата на изразување и тоа

„1. Никој не може да биде вознемируван поради своите мислења.

2. Секое лице има право на слобода на изразувањето. Ова право, без оглед на границите, ја подразбира слободата на изнаоѓање, примање и ширење на информации и идеи од

<sup>1</sup> General Assembly, Resolutions adopted by general assembly during its first session, <http://www.un.org/documents/ga/res/1/ares1.htm>

<sup>2</sup> Universal declaration of Human Rights, Article 19, [http://www.claiminghumanrights.org/udhr\\_article\\_19.html](http://www.claiminghumanrights.org/udhr_article_19.html)

сите видови во усмена, писмена, печатена или уметничка форма, или на кој и да е начин по слободен избор.

3. Остварувањето на слободите предвидени во точката 2 на овој член опфаќа посебни должности и одговорности. Следствено на тоа, тоа може да биде подложено и на извесни ограничувања што мораат, меѓутоа да бидат одредени со закон, а се потребни од причините: а) на почитување на правата или угледот на други лица; б) на заштита на државната безбедност, на јавниот ред, на јавното здравје и моралот“.

Оттаму, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права е особено битен во поглед на гарантирањето на слободата на информирање, имајќи в предвид дека предвидува исклучи но само во строго однапред предвидени ситуации. Со статусот на членка, кој што го добива Македонија во 1993 година има можност овој пакт да биде дел од националното законодавство. Всушност во 1994 година Собранието на Република Македонија го ратификува Меѓународниот пакт за граѓански и политички права и така овој документ станува дел од националното законодавство.

Мандатот и работата на **УНЕСКО**, кои се поставени со „Уставот“ во 1945 година, специјално наведува дека Организацијата треба да „**го промовира слободното ширење на идеи преку писмо или слика**“. Ваквата мисија на УНЕСКО директно се рефлектира и на **Стратегијата на УНЕСКО 2008-2013 година**, како и во нивните стратешки и програмски документи за унапредување на универзалното човеково право за пристап до информации и знаење. Слободата на информирање е исто така централна тема и на Светскиот самит за информатичко општество, кој ја потврди слободата на изразување и универзалниот пристап до информации како основи на инклузивно општеството за размена на знаења. Понатаму, релевантноста на слободата на информирање исто така беше потенцирана и во Декларацијата за слобода на информирање од Бризбон: Право да знаеш (2010), Декларацијата за поттикнување на слободата на изразување и пристап до информации од Мапуто (2008), Декларацијата за медиуми и добро управување од Дакар (2005), како и Конвенцијата за пристап до информација, учество во донесувањето на одлуки и пристап до правда за сите прашања поврзани со животната средина (1998), сите кои произлегуваат од од годишните прослави на УНЕСКО на Светскиот ден на слободата на печатот. УНЕСКО работи со владите и со граѓанскиот сектор на надминување на сите предизвици, унапредување на дијалогот и дебатата, како и на совети за техничка имплементација и подготовка на националните законодавства на земјите за слободата на информирање.

Како и за сите други прашања, односно членови од Универзалната декларација за човекови права, ООН врши мониторинг над нивната имплементација, преку Канцеларијата на Високиот Комисионер за човекови права, како и преку други тела кои се основани во рамките на ОН да пружаат поддршка при спроведувањето на сите акти, но и да спроведуваат мониторинг за нивното спроведување во земјата. Па едно такво тело е и Советот за човекови права, кој што е меѓувладино тело кое состанува редовно во Женева и на своите седници ги разгледува состојбите по земји и клучни прашања.

## Во рамки на системот на Советот на Европа

Советот на Европа понатаму, како меѓународна организација го регулира правото, односно слободата на информирање преку своите акти и основни документи, кои понатаму се битни за имплементирање во нејзините земји членки.

Преку **Европската Конвенција за човекови права** усвоена во 1950 година, Советот на Европа во членот 10 ја гарантира слободата на информирање и тоа:

„1. Секој има право на слобода на изразување. Ова право ја вклучува слободата на сопствено мислење и примање и пренесување на информации или идеи без било какво мешање на јавната власт и без оглед на државните граници. Овој член не ги спречува државите да доделуваат лиценци за работа ма претпријатијата за радиодифузија, телевизијски пренос и кината.

2. Остварувањето на овие слободи, бидејќи со себе носи и одговорност, може да се подложи на формалности, услови, рестрикции или казни определени со закон и неопходни во едно демократско општество, во интерес на националната безбедност, територијалниот интегритет или јавната сигурност, за заштита од немири или кривично дело, на здравјето или моралот, репутацијата или правата на другите, за заштита од откривање на доверливи информации или за одржување на авторитетот и непристрасноста на правосудството“.

Всушност ова право се однесува на слобода на изразување и слобода на информирање, која се протега на сите и на секого подеднакво, офлајн и онлајн, и треба да се применува во согласност и корелација со другите права и слободи.

Покрај предвидувањето во Европската конвенција за човекови права, слободата на информирање е дел и од повеќе препораки кои се од особена важност за развој на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Препораките се донесени од страна на Комитетот на министри и се однесуваат на информации кои се чувани од страна на јавните власти (**Препорака 19**), комуникација со трети страни за лични податоци чувани од страна на јавните власти (**Препорака 10**), лични податоци собрани и употребувани за статистички цели (**Препорака 18**), како и европската политика за пристап до информации од архивата (**Препорака 13**) како и пристап до службени документи (**Препорака 2**). Овие препораки во себе вклучуваат:

„1. Секое лице во рамките на јурисдикцијата на државата што е членка ќе има право, по барање, да добие информации чувани од страна на јавните власти, освен законодавните тела и судската власт.

2. Државите што се членки треба да го гарантираат правото на секое лице, по барање, да има пристап до службени документи чувани од страна на јавните власти. Овој принцип треба да се применува без дискриминација по било која основа, вклучувајќи го и националното потекло“.

Во рамките на една од препораките, особено е битно да се нотира дека предвидува исклучоци заради кои „пристапот до определн документ може да се одбие ако објавувањето на информацијата содржана во службените документи ќе наштети или веројатно би наштетила на

било кој од интересите изнесени погоре (исклучоците), освен ако не постои преовладувачки јавен интерес во објавувањето“. Па така дел од исклучоците се однесуваат на приватноста и личните податоци, националната и јавната безбедност, доверливи податоци, економска и монетарна политика на земјата и слично. Голем дел од овие исклучоци се дел и од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер на Република Македонија.

Заложбите на Советот на Европа не застануваат тука туку продолжуваат во 2009 година со донесување на **Конвенцијата за пристап до јавни документи**<sup>3</sup>, која во себе вклучува низа правила, но и механизми за мониторинг за имплементацијата на овие правила.

Европскиот суд за човекови права во рамките на својата работа, како и за секој друг член од документите, така и за слободата на информирање има судска пракса<sup>4</sup> која се однесува за заштитата на слободата на информирање, со оглед на тоа дека неговата задача е да се погрижи дека земјите соодветно ќе се посветат на имплементација на сите членови на Конвенција во најдобра форма. Па така согласно заложбите на ЕСЧП го заштитува членот 10, со кој што „се предвидува негативна обврска за државата да не се меша во слободата на примање и споделување на информации“. Во последните неколку случаи може да се заклучи дека Европскиот суд за човекови права, слободата на информирање ја сфаќа и ја применува доста широко, додека ограничувањата треба да се правно издржани во нивната форма и строго предвидени со законски текст. Понатаму согласно поновата судска пракса Европскиот суд за човекови права се забележува дека се предвидува и „позитивна обврска“ за земјите да се залагаат за спроведување на слободата на информирање преку медиумите и на никаков начин да не ја спречуваат истражувачката пракса на новинарите во насока на заштита на јавниот интерес.

Република Македонија сè уште нема ваков случај, примарно со овој основ пред Европскиот суд за човекови права, но членот 10 кој што е дел од Европската конвенција е применлив и во Македонија и во иднина би можело да се поведат случаи по овој основ пред Европскиот суд, доколку се забележи прекршување на ова право од страна на државата, а согласно правилата на овој суд.

---

<sup>3</sup> Council of Europe Convention on Access to Official Documents, Tromsø, 18.06.2009, <https://rm.coe.int/1680084826>

<sup>4</sup> Internet: Case Law of the European Court of Human Rights, Council of Europe, 2015, [http://www.echr.coe.int/Documents/Research\\_report\\_internet\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_internet_ENG.pdf)  
Freedom of Expression in Europe, Case Law concerning Article 10 of the European Convention of Human Rights, Human Rights files, No 18. [http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-18\(2007\).pdf](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-18(2007).pdf)

## Во рамки на системот на Европската Унија (ЕУ)

Европската Унија исто како и Советот на Европа, уште од нејзиното основање се посветува и работи на што поголема транспарентност и отчетност на нејзините органи преку примената и гарантирањето на слободата на информирање. Па така уште во основачкиот договор на Европската Унија се среќава гарантирањето на пристап до информации и јавни документи и тоа:

- „1. Секој граѓанин на ЕУ и секое физичко или правно лице кое престојува или е регистрирано во некоја држава која е членка има право на пристап до документите на Европската заедница, Советот и Комисијата, почитувајќи ги принципите и условите што ќе бидат утврдени врз основа на точките 2 и 3;
2. основните принципи и ограничувањата врз основа на јавниот или приватниот интерес за пристап кон документите ќе бидат утврдени од страна на Советот, во рамките на постапката на донесување одлука предвидена во член 251 во рок од две години од влегувањето во сила на Договорот од Амстердам
3. Секој споменат орган во својот деловник ќе усвои специфични одредби во однос на пристапот до документи“.

Развојот на правото воо рамките на Европската Унија се развива понатаму онака како што се развиваат политиките и соработката помеѓу државите. Неопходно е земјите членки и нивните граѓани да си разменуваат информации, па токму затоа слободата на информирање е меѓу првите кои се развиваат во сите документи.

Во рамките на најбитниот документ во ЕУ, **Договорот за функционирање на ЕУ (Лисабонскиот договор)**, слободата на информирање, зазема многу висока позиција. Па така, според член 15 од Договорот *„основните принципи за промоција на добро владеење и осигурување на учество на граѓанскиот сектор, Европските институции треба да ја одржуваат својата работа транспарентно на највисоко ниво, како и дека Европскиот парламент и другите институции треба да се залагаат за активна транспарентност и да обезбедат објавување на сите документи поврзани со законодавните процедури“.*

Слободата на информирање е дел и од **Европската повелба за човекови права**, конкретно во својот член 42, го гарантира правото на пристап до документи на сите физички и правни лица, граѓани на ЕУ од страна на сите ЕУ институции, тела, агенции и канцеларија. Дотолку повеќе во овој документ е овозможен и пристапот до информации во секоја форма притоа вклучувајќи писмена, електронска или друга форма на достапност на документите.

Европската Унија сепак развива и секундарно право, во кое недвосмислено е вклучена и посебно потенцирана слободата на информирање. Па така, **Регулативата бр. 1049/2001** има за цел да го олесни "целосниот можен пристап на јавноста" до документите на ЕУ (особено во случаи кога институциите на ЕУ дејствуваат во законодавен капацитет), додека - во исто време - се обидуваат да зачуваат "ефикасност" на процесот на донесување одлуки на институциите, со зачувување на тајноста на внатрешните консултации и разгледување на институциите каде што е потребно за да се зачува нивната способност за извршување на нивните задачи (член 4 (3)).



Еден од најбитните документи кој што го регулира правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер е и **Директивата 2003/98/ЕС**<sup>5</sup> за повторна употреба на информации од јавниот сектор. Фокусот е оваа директива е кон воведување на општо правило при што сите документи кои се достапни преку телата на јавниот сектор, може повторно да бидат употребени за било која намена, единствено доколку истите не се заштитени со авторски права од трети лица; воспоставување на принципот државните органи да не наплаќаат повеќе од трошоците настанати при лично побарување на податоци. Во пракса тоа значи повеќето од податоците да бидат понудени бесплатно или речиси бесплатно, освен ако трошоците се оправдани; да се постигне задолжително обезбедување на податоците во најчесто користен, машински-читлив формат, со цел податоците повторно и ефективно да се користат; воведување на регулаторен надзор за спроведување на принципите; масовно проширување на опсегот на Директивата, со цел за прв пат да се вклучат и библиотеките, музеите и архивите. Во насока на подобро искористување на информациите од јавниот сектор во текот на 2013 година се пристапи кон нејзино ревидирање.

Слободата на пристап до информации (2003/4 / ЕЗ) е регулирана и со директива на Европската унија со формален наслов "**Директива 2003/4 / ЕЗ** на Европскиот парламент и на Советот од 28 јануари 2003 година за јавен пристап до информации за животната средина и за укинување на Советот Директивата 90/313 / ЕЕЗ "<sup>6</sup>. Целта на Директивата е да се осигура дека информациите за животната средина се систематски достапни и дистрибуирани до јавноста. Директивата бара од земјите-членки да се осигураат дека јавните органи се обврзани да ги доставуваат информациите за животната средина кои ги поседуваат на кое било правно или физичко лице на барање. Директивата за слободен пристап до информации од областа на животната средина е задолжителна за земјите што се членки на ЕУ, односно нејзиното неисполнување ќе биде санкционирано од страна на Комисијата на ЕУ. Така, на пример, во 2005 година Европската комисија ги санкционирала Италија, Шпанија и уште пет земји што се членки поради несоодветно спроведување на оваа Директива.

Во 1998 година, Европската заедница потпиша **Конвенција за пристап до информации, учество на јавноста во донесувањето одлуки и пристап до правдата во врска со прашањата поврзани со животната средина (Архуската конвенција)**. Директивата за слобода на пристап до информации ја спроведува Конвенцијата.

## Правна практика на меѓународните институции во оваа област

Во 2009 година, Европскиот суд за човекови права призна дека постои фундаментално право на пристап до информациите кои ги поседуваат јавните институции, заштитено со Член 10 од Конвенцијата, што е одредба за слободата на изразување: Секој има право на слобода на изразување. Ова право ќе ја вклучува слободата да се имаат мислења и да се добиваат и даваат

<sup>5</sup> European legislation of re-use of public sector information, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-legislation-reuse-public-sector-information>

<sup>6</sup> DIRECTIVE 2003/4/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 28 January 2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:041:0026:0032:EN:PDF>

информации и идеи без мешање на државните власти и без оглед на границите. Судот се изјасни дека правото на информации е особено заштитено кога овие институции се единствените што ги поседуваат овие информации („монопол на информации“) и кога информациите им се потребни на медиумите или на организациите од граѓанскиот сектор кои ги користат овие информации за да овозможат јавна дебата и да бараат отчетност од владите<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> European court of Human Rights, Internet: Case Law of the Europe, Updated June 2015, European Court of Human Rights, pg. 44, case: Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, no. 37374/05, § 35, 14 April 2009, where the Court has recently interpreted freedom to receive information more broadly, [http://www.echr.coe.int/Documents/Research\\_report\\_internet\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_internet_ENG.pdf)

# Анализа на состојбите во Македонија

Пристапот до информации од јавен карактер како основно демократско човеково право е наменето за информирање на граѓаните со начините на работа и трошење на јавните финансии на властите. Само информирани граѓани може да донесуваат правилни одлуки за секоја власт и да ја оценуваат нивната работа. Всушност тоа е и целта зошто меѓународните организации во своите основни акти го вметнуваат ова право. Исто така и земјите кои се залагаат за развој на демократско општество инсистираат и почиваат на слободата на информирање, односно на правото на пристап до јавни документи.

До донесувањето на законската рамка во Република Македонија од нејзиното основање поминаа петнаесет години. До тогаш ова право им беше гарантирано на граѓаните но без специфична и соодветна процедура за примена. Токму затоа изостануваат податоци за секојдневната примена на ова право во периодот до донесувањето на законот. Всушност сето ова се дојеше на непостоење на законски и подзаконски правила кои ја уредуваат постапката. Граѓаните ги поднесувале барањата до одделенијата за архивирање, без притоа да има назначено лице кое што ќе може соодветно да им помогне на граѓаните при остварување на ова право.

На инсистирање на граѓанскиот сектор во земјата, Владата на Република Македонија, го отпочнала процесот за подготовка на законско решение. Процедурата за подготовка и донесување на законот ги опфаќа сите засегнати страни и притоа се донесува закон кој што во тој момент е согласно сите меѓународни стандарди.

## Правни рамки во Република Македонија

### Уставот на Република Македонија

Ова граѓанско право, се постави уште при самото конструирање на демократска Република Македонија, со нејзиното осамостојување во 1991 година, односно е дел од Уставот на самостојна Македонија од 1991 година. Во член 16, став 3, стои *„Се гарантира слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации“*<sup>8</sup>. Оттука, необезбедувањето слободен пристап до информации значи и непочитување и кршење на највисокиот правен акт- *Уставот на Република Македонија*.

Но и покрај, неговата гаранција од највисоко ниво, не можеше да се искористува онака како што беше замислено. Неговата неприменливост, може да се лоцира во непостоењето на законски и подзаконски норми кои дополнително ќе ја разработат процедурата, правата и обврските на граѓаните за практична реализација на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

---

<sup>8</sup> Устав на Република Македонија, Сл. Весник на РМ бр. 52/91

## Законски решенија

Во Република Македонија, остварувањето слободен пристап до информации од јавен карактер е обврска што произлегува и од други закони, но само делумно, без соодветно дефинирани постапки за остварување на ова човеково и уставно загарантирано право на граѓаните.

Всушност, 4 години пред донесување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, **Законот за локална самоуправа**, ја предвиде отвореноста и транспарентноста на општините во член 6 каде таксативно се набројани обврските на општините, комисиите на советите и јавните служби основани од општината без надоместок да ги информираат граѓаните за својата работа, како и за плановите и програмите што се од значење за развојот на општината. Воедно, општината е должна на граѓаните да им овозможи, пристап кон, основните информации за услугите што им ги обезбедува на начин и под услови уредени со статутот. Оваа одредба е во рамките на македонското законодавство до денес.

Во **Законот за вработени во јавен сектор** од 2015 година, исто така е вметната одредбата за транспарентност и пристап до информации, во својот член 10 став 1, предвидено како едно од основните начела на работа на јавните службените. Начелото ја уредува јавноста во работењето преку:

- „1. Вработените во јавниот сектор при вршењето на работите и на работните задачи се должни да обезбедат пристап до информации од јавен карактер на начин и под услови утврдени со закон.
2. Вработените во јавниот сектор во извршувањето на работите и на работните задачи на работното место со личните, службените и класифицираните податоци постапуваат на начин и под услови утврдени со закон.“

За целосна имплементација на уставната одредба што произлегува од членот 16, но и заради усогласување на македонското со европското законодавство, Собранието на Република Македонија во јануари 2006 година го донесе **Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер**, а неговата примена започна од 1 Септември истата година. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер ја уредува постапката за јавност на информациите, го дефинира поимот информација, барател и имател на информација; ги уредува исклучоците од правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, ја уредува двостепеноста во постапката, позицијата и работата на второстепената постапка и слично.

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер од неговото донесување до денес е променет 5 пати, во насока на негово што поголемо усогласување со европските и меѓународните стандарди. Денеска Македонија може да се пофали со задоволителен законски текст во оваа обалст, но со многу слаба примена и почитување на неговите одредби. Всушност при примената и самиот закон алармираше за предизвиците кои може да се појават во реалната примена, па токму затоа до сега веќе граѓанскиот сектор има подготвени низа предлози за негово подобрување и унапредување на слободата на информирање во земјата.

## **Слободниот пристап како дел од документи поврзани со јавните политики и работата на државни органи – стратегии, акциони планови, меѓународни партнерства**

Преку глобалната иницијатива „Партнерство за отворена власт“ (анг. Open Government Partnership), Владата на Република Македонија се обврза и ја потврди својата заложба континуирано да се подобрува и својата работа да ја темели на отворени, транспарентни, сигурни и ефикасни владини институции, кои комуницираат и соработуваат со граѓаните. Во оваа иницијатива како основен принцип е вклучена транспарентноста на институциите, односно пристапот до јавни документи. Па така во **Акцискиот план за Отворено владино партнерство 2014-2016 година**, слободата на информирање ја вклучува во својата содржина, како посебна област со посебни вклучени активности. Во оваа област носечка институција на активностите и одговорна за нивно спроведување е Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Исто така во новиот **Национален акциски план за отворено владино партнерство 2016-2018**<sup>9</sup> е вклучена слободата на информирање со мал број на активности, кои треба да допринесат кон промовирање и искористување на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер преку зголемена соработка помеѓу имателите на информации, КОМСПИ и граѓанскиот сектор.

Министерството за информатичко општество и администрација во текот на 2017 година започна со подготовка на драфт **Стратегијата за реформа во јавната администрација 2018-2022**<sup>10</sup>. Текстот во себе вклучува посебна област „Транспарентност и отчетност“ каде најголем дел од оваа област зазема прашањето на слобода на информирање, односно правото на пристап до информации од јавен карактер. Следствено на стратегија, подготвен е и драфт Акциски план за нејзино спроведување, кој што секако се офкусира по години на постигнување на целите за поголема транспарентност и достапност на информациите.

Слободата на информирање, како и заложби за промена на дел од законските одредби на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер се дел и од **Програмата на Владата на Република Македонија 2017-2020 година**<sup>11</sup>.

## **Практиката на националните институции за заштита на правата на граѓаните**

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во својот член 3 ја дава дефиницијата за имателите на информации, каде се вели „иматели на информации се органите на државната власт и други органи и организации утврдени со закон, органите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје, установите и јавните служби, јавните претпријатија,

<sup>9</sup> Отворено владино партнерство, Министерство за информатичко општество и администрација, <http://www.mio.gov.mk/?q=node/3291>

<sup>10</sup> Стратегија за реформа на јавната администрација, Министерство за информатичко општество и администрација, <http://mioa.gov.mk/?q=node%2F4542>

<sup>11</sup> Програма за работа на Влада, [http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/ProgramaVlada2017-2020\\_08062017.pdf](http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/ProgramaVlada2017-2020_08062017.pdf)

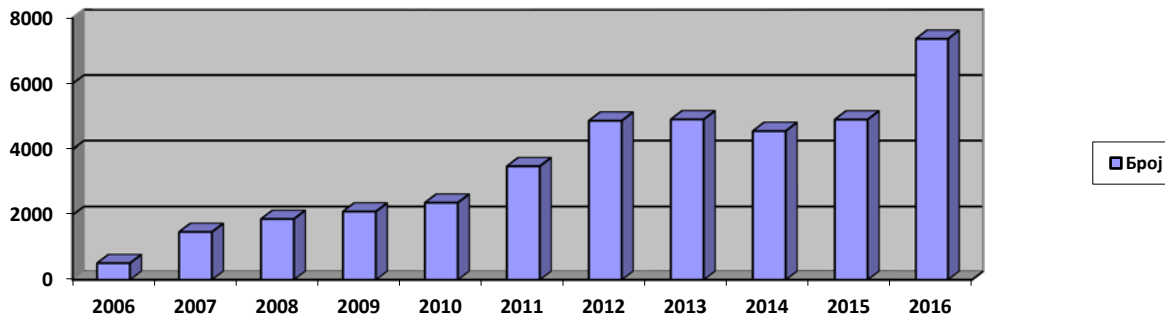
правни и физички лица што вршат јавни овластувања, утврдени со закон<sup>12</sup>. Во оваа дефиниција, Законот ги определува субјектите кои се должни да ги имаат сите услови кои би им овозможиле на барателите достапност на сите информации. Основата за спроведување на ова право, што се однесува до самите органи, претставува обврска за секој имател на информации да има службено лице за посредување на информации. Оваа обврска за службено лице кое ќе се грижи за доследна реализација на ова право, е уредена со член 8 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Уште повеќе, оваа одредба, вклучува за органите и проактивен пристап, односно објавување на лицето за посредување со информации<sup>13</sup>.

Обврските на институциите кои се иматели на информации од јавен карактер вклучуваат и проактивен пристап, односно активно и редовно објавување на сите информации од јавен карактер на своите јавни гласила.

Постапката пред имателите ја вклучува и главната обврска на имателите, а тоа е да им ги направат достапни информациите на барателите, да дозволат делумен пристап или да го одбијат пристапот на барателите согласно предвидените исклучоци во членот 6 на законот.

### Статистички показатели

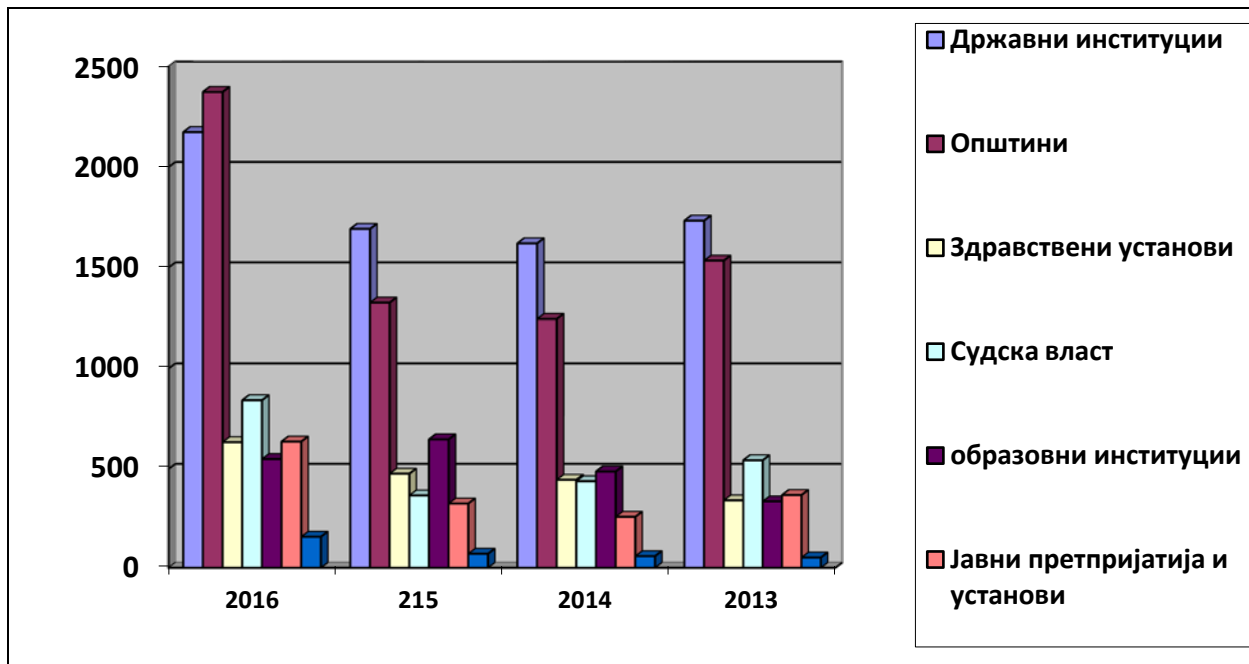
Согласно податоците од официјалните извештаи на Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер, во текот на 2016 година биле поднесени рекорден број на барања за слободен пристап до институциите.



Бројот на барања до институциите варира од година во година.

<sup>12</sup> Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Сл. Весник на Р. Македонија бр.13 од 01.02.2006 година, член 3

<sup>13</sup> Овие информации за службени лица во органите може да се најдат на страната на Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер, [www.komspi.mk](http://www.komspi.mk)



Согласно извештаите на Комисијата, а и согласно сите истражувања спроведени од страна на граѓанскиот сектор, овој закон најмногу го користат граѓанските организации, наспроти граѓаните и други правни лица. Па така истражувањата покажуваат дека значителен дел од граѓаните не сметаат дека имаат право да бараат информации од јавните и од државните институции. Ставот на граѓаните зависи и од видот на институцијата од којашто се бараат информациите и од прашањето на кое се однесува барањето за пристап. Најчест е случајот кога граѓаните сметаат дека немаат право да бараат информации од здравствените установи и од државната власт, каде што секој трети испитаник смета дека нема право да бара ваков вид информации. За разлика од информациите што ги поседуваат централната власт и здравствените установи, речиси сите граѓани (90%) сметаат дека имаат право да бараат информации во врска со животната средина (квалитет, загадување, итн.). Мислењето на граѓаните дали имаат право на одреден вид информација во принцип корелира со интересот на граѓаните да имаат пристап до таков вид информации. Постои некој вид дискрепанца за трошењето на буџетот каде што има голем интерес, а значајна недоверба во достапноста на овој тип информации<sup>14</sup>.

### Односот на надлежните институции

Слободниот пристап до Република Македонија, согласно важечкиот законски текст е загарантиран за сите физички и правни лица, без дискриминација по било која основа. Во оваа смисла законто не распознава различни категории на граѓани, односно различни професии кои би можеле да го искористуваат овој закон.

<sup>14</sup> Надминување на принципите на тајност во работењето на администрацијата, Фондација Отворено општество – Македонија, <http://soros.mk/CMS/Files/Documents/istrazuvanje-tajnost-vo-rabotenjeto-mkd-1.pdf>

Сепак при практичната примена на законот, покрај праксата граѓанските организации за свои цели да ја искористуваат оваа законска можност, доста многу се промовира правото на пристап до информации од јавен карактер за новинарите. Правото на пристап до информации им овозможува на новинарите да може да користат информации во своите објави, дотолку повеќе да подготвуваат истражувачки стории за работа на властите само врз основа на документите и информациите добиени од јавните институции. Ова беше и една од идеите при донесување на законот, како и при промена на законските правила и прописи.

Постапката за остварување на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер е од исклучително значење и за многумина баратели, вклучувајќи ги и новинарите, таа претставува пречка поради која барањата често се одбиваат поради непознавање и грешки во процедурата. Дополнително рокот за одговор од 30 дена, некогаш за новинарите е и предолг, па затоа се одлучуваат да не го искористат ова право и да ја добијат информацијата на друг начин.

Рокот за добивање на информација од јавен карактер, со измените на законскиот текст, заисат од начинот на поднесување на барањето. Законот распознава поднесување на барање писмено до архива, усно и барање поднесено преку електронски запис. При донесувањето на законот рокот за одговор на барањето за пристап до информации беше 30 дена, со исклучок на усно поднесеното барање за кое рокот беше 10 дена.

Во текот на 2010 година, со измените на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, рокот за усно поднесување на барање се скрати од 10 дена на 5 дена, додека за останатите начини на поднесување на барање останаа исти. Всушност идејата беше и наменета за новинарите да можат да го користат овој закон за свои потреби, односно за објава на стории и поврзување на јавните информации за потребите на новинарството. Сепак во законот никаде не е запишана намерата за пократки рокови за новинарите, туку се намалува рокот за усно поднесување на барање, право кои може да го користи секое физичко и правно лице. За електронско барање на информации од јавен карактер, на барателите им е потребен електронски потпис, што во практиката не е воведен. Поради тоа, овој начин на барање информации не дава основа за поведување на жалбена постапка во случај побараната информација да не се добие во целост или делумно, или да се добие подоцна од законски предвидениот рок. Постапката за усно и писмено барање на информации е прецизно утврдена со законот и таа обезбедува поведување на жалбена постапка во случај на прекршување на правото на пристап до информации од јавен карактер.

Заради олеснување за поднесување на барања за слободен пристап, зголемување на транспарентноста на институциите, но и промоција на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер се имплементираа неколку електронски платформи кои им даваат шанса на физичките и правни лица да поднесат барање и електронски. Такви платформи се [www.slobodenpristap.mk](http://www.slobodenpristap.mk), [www.fiskalntransparentnost.org.mk](http://www.fiskalntransparentnost.org.mk). Сепак мора да се напомене дека институциите немаат обврска да им одговараат на поднесените барања на барателите преку овие платформи, а при недобивање на одговор, не може да се поднесе жалба против овие барања заради непочитување на условите за електронско поднесување на барања.



## Надлежности на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер

Надлежностите на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер се предвидени во член 32 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Одлучувањето по жалби за барања поднесени до имателите информации е нејзината примарна надлежност меѓу многу други кои се: спроведување на законот, подготовка и ажурирање на листата на иматели на информации, едукација и обука на имателите на информации, го промовира правото на слободен пристап и слично.

Комисијата одлучува по жалбите поднесени против решенијата и заклучоците на имателите на информации и по жалбите поднесени кога имателите не постапиле по барањата за пристап до информации од јавен карактер во законски предвидениот рок, односно кога има молчење на администрација. Жалбата согласно Законот може директно да се поднесе до Комисијата, или ако се примени Законот за општата управна постапка жалбата може да се поднесе и преку имателот на информации. Доколку жалбата директно е доставена до Комисијата таа веднаш по добивањето ја препраќа до имателот на информацијата, кој во рок од 7 (седум) дена треба да се произнесе по истата и до Комисијата да ги достави сите списи во врска со предметот.

Рокот за донесување на решение од страна на Комисијата, за жалбата на барателот е 15 дена. Истражувањата и искуството на граѓанските организации покажуваат дека во многу голем број на случаи овој рок не се почитува, односно се пробива, па на Комисијата и се потребни повеќе денови за да го реши предметот.

Во зависност од годината се менува бројот на поднесени жалби до Комисијата. Од компаративниот преглед може да се заклучи дека во текот на 2012 година, 2015 и 2014 година до комисијата биле поднесени најголем број на жалби. Сепак бројот на жалби во никој случај не може директно да се поврзе со намалување или зголемување на транспарентноста по институции, особено не во последните години кога во сите документи е нотирана зголемена класификација на документите и многу мал пристап до информациите од јавен карактер.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Жалби	29	330	670	340	540	409	1225	564	849	960	619
Решенија	19	211	214	151	282	272	442	213	399	496	269
Заклучоци	8	103	427	162	179	102	711	337	408	439	322
Пренесени	2	16	28	23	74	35	72	26	42	25	28

Најголемиот број на поднесени жалби по години се однесува на молчењето на администрацијата, како најголем проблем во изминатите години. Со молчењето на администрацијата, институциите не дозволуваат пристап до бараната информација и го игнорираат правото на граѓаните. Комисијата преку имплементација на својата второстепена постапка треба да ја направи информацијата јавна. Но заради големата зависност на Комисијата

(од финансиски аспект) кон државниот буџет, нејзиното влијание се намалува од година во година, дотолку повеќе што оваа Комисија нема право да изрекува прекршочни одредби, па со тоа дополнително се намалува одговорноста на имателите кон овој закон и ова право на граѓаните. Од приложената табела може да се заклучи дека сеуште молчењето на администрација е најголемиот проблем при остварување на ова право од страна на физичките и правните лица.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Молчење на администрација	324	/	428	785	874	411
Незадоволство од добиените одговори	42		95	44	57	119
Одбивање на пристапот	43		41	20	29	71

Во однос на начинот на кој Комисијата постапувала во изминатите години по жалбите на имателите, може да се каже дека во најголем процент одлучила позитивно и ги задолжувала имателите на информации да ја достават бараната информација. Сепак задолжувањето на имателите да ја достават бараната информација без притоа да постои механизам кој што сигурно ќе ја обезбеди информацијата до имателите го доведува во прашање остварувањето на ова право.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
решенија со кои жалбата се уважува и се задолжува имателот да ја даде бараната информација	111	162	125	222	340	145
решенија со кои жалбата се отфрла како недопуштена	76	103	34	21	61	27
решенија со кои жалбата се одбива како неоснована	45	52	13	126	63	60
решенија со кои жалбата се уважува и предметот се враќа на повторно постапување	20	87	21	30	32	35
решенија со кои жалбата се уважува, оспореното решение се поништува и се задолжува имателот да ја даде бараната информација	19	6	12	1	/	2
заклучоци со кои постапката по жалба се запира поради доставување на бараната информација	92	265	337	406	316	272
жалби се пренесени за постапување во наредната година	35	/	26	42	25	28
Друг основ	11	/	39	27	81	25

Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер при поднесувањето на жалба не прави разлика во однос на статусот на лицето кое ја поднесува жалбата. Во оваа смисла се и законските одредби кои предвидуваат спроведување на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер без дискриминација кон физичките и правните лица. Во извештаите на комисијата, може да се пронајдат информации во однос на односот на жалби и барања кои се поднесени од страна на граѓански организации, наспроти физички лица, со што се докажува големата активност на граѓанските организации и влијание кое го имаат за спроведување на овие законски одредби. Во однос на сите години, слободно може да се донесе заклучокот дека граѓанските организации во многу поголем број поднесуваат барања и жалби за слободен пристап до информации од јавен карактер, што го докажува погоренаведениот, дека граѓаните не се запознаени, а со тоа и не го практикуваат ова право.

## Судска практика во областа

Во Република Македонија судската заштита<sup>15</sup> на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер се остварува преку поведување управен спор пред Управниот суд на Република Македонија. Управниот суд е надлежен да одлучува во прв степен по тужба против решенијата донесени од страна на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, со кои таа ја одбива жалбата на барателот на информацијата поднесена против решение или заклучок на имателот на информацијата. Вишиот управен суд одлучува во втор степен по жалбите против одлуките на Управниот суд.

За заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер до Управниот суд (2007 год.-2016 год.) од примената на Законот за слободен пристап до информациите поднесени се вкупно 416 тужби против одлуките на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Табела: Поднесени тужби против одлуките на Комисијата, по години.										
Извор: Извештаи на Комисијата										
2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
12	77	18	41	93	17	35	25	57	41	/
Вкупно = 416 тужби										

Од евиденцијата со која располага Комисијата, а е претставена во Годишните извештаи, тужителите се категоризирани како физички и правни лица, а единствено посебно ги издвојува здруженијата кога се јавуваат како тужители во постапката за заштита на правото на слободен пристап до информациите. Во периодот 2009-2016 год. здруженијата имаат поднесено вкупно 224 тужби, што е половина од вкупниот број на поднесени тужби.

По тужбите поднесени во 2009 и 2010 година против одлуките на Комисијата, Управниот суд во 2010 год. донел 34 решенија и 21 пресуда. Застој во одлучувањето од страна на Управниот суд е забележан во 2011 година, каде според евиденцијата на Комисијата по ниедна тужба

<sup>15</sup> Член 35 од Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер

поднесена во 2011 година, Управниот суд не донел одлука. Ни во 2012 год. Комисијата нема известно за донесени одлуки од Управниот суд по тужбите поднесени против неа, иако евидентирано е дека бројот на тужби против одлуките на Комисијата значително се зголемил во 2012 год., односно поднесени се дури 93 тужби пред Управниот суд. Во 2012 год за прв пат во Годишниот извештај Комисијата нотира дека пред Вишиот Управен суд се доставени 15 жалби поднесени против Решенија на Управниот суд. Очигледно застојот од 2 години за донесување одлуки од страна на Управниот суд е надминат дури во 2013 год, кога Комисијата известува дека до неа се доставени 118 пресуди, од кои 89 пресуди и 1 решение се од Управен суд, а 28 пресуди се на Вишиот Управниот суд на Република Македонија. Ова значи дека од вкупниот број на тужбите поднесени во периодот 2011-2013 кој изнесува 171 тужба, 90 биле решени во 2013. Понатаму во извештајот за 2014 год Комисијата известува дека до неа се доставени 4 пресуди и 1 решение од Управниот суд, а во 2015 год. Управниот суд до Комисијата доставил 11 пресуди и 34 решенија со кое постапката по тужба се запира поради тоа што тужителот ја повлекувал тужбата. Дополнително, во 2016 год. Комисијата известува дека Управниот суд постапил по една тужба и донел една пресуда по тужбите од оваа календарска година, додека по останатите 11 тужби, се до поднесувањето на Годишниот извештај (31 март 2017 год) Управниот суд до Комисијата се уште немал доставено пресуди. Статистиката која е претставена во Годишните извештаи на Комисијата укажува за судската заштита на правото на слободен пристап до информации, не е комплетна, односно нема информација до каде е постапувањето по 137 тужби поднесени во периодот 2011-2016 год.

Од Годишните извештаи за работата на Управниот суд<sup>16</sup> не е можно посебно да се анализира просечното време кое му е потребно на судот за решавање на предметите во кои се бара заштита на правото на слободен пристап до информациите, бидејќи судот наведува сумарни статистички показатели по одделите во кои се одлучува за повеќе права.

Во посебната постапка за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер од 2012-2015 год. пред Вишиот управен суд во 88 случаи<sup>17</sup> е искористено правото на жалба против одлуките на Управниот суд. Земено предвид дека во 98%<sup>18</sup> од нив Вишиот управен суд ја потврдил пресудата на Управниот суд, а одлуките ги донел во тековната година<sup>19</sup> кога е заведен спорот, само се потврдува претходното укажување од експертскиот јавност дека жалбата како редовно правно средство во оваа постапка само претставува

<sup>16</sup> Достапни на <http://www.uskopje.mk/Statistika.aspx>

<sup>17</sup> Одговор на барање за слободен пристап од Виш управен суд 0811 СПИ.бр.2-4/2-16 од 19.04.2016 год., и тоа во 2012 се заведени 19 предмети, во 2013 се заведени 60 предмети, во 2014 се заведени 8 предмети а во 2015 е заведен само 1 предмет.

Овие 88 предмети по жалба претставуваат 1/5 од поведените управни спорови пред Управниот суд продолжиле пред Вишиот управен суд Извор: Годишни извештаи за работата на Комисијата, 2012-2015 г. [http://www.komspi.mk/?page\\_id=2609](http://www.komspi.mk/?page_id=2609) и <http://sobranie.mk/materialdetails.nspx?materialId=15ca7270-0d89-4032-8353-39ad45ec7bfb>

<sup>18</sup> Извор: Годишни извештаи за работата на Комисијата, 2006-2014 г. [http://www.komspi.mk/?page\\_id=2609](http://www.komspi.mk/?page_id=2609) и <http://sobranie.mk/materialdetails.nspx?materialId=15ca7270-0d89-4032-8353-39ad45ec7bfb>

<sup>19</sup> Одговори на барање за слободен пристап од Вишиот управен суд: 0811 СПИ.бр.4-4/2016 од 19.04.2016 год. (во 2012 год заведени се 19 предмети, а донесени се 15 пресуди и 4 решенија); 0811 СПИ.бр.5-4/2016 од 19.04.2016 год. (во 2013 год заведени се 60 предмети, а донесени се 52 пресуди и 8 решенија); 0811 СПИ.бр.6-4/2016 од 19.04.2016 год. (во 2015 год заведен е 1 предмет и донесена е 1 пресуда) и 0811 СПИ.бр.7-4/2016 од 19.04.2016 год. (во 2014 год заведени се 8 предмети, а донесени се 7 пресуди и 1 решение)

одолговлекување на заштитата на правата и интересите, а не вистинска правна заштита во конкретниве случаи.

Во иднина неопходно е Комисијата при подготовка на Годишниот извештај да употреби посебен прашалник, како метод, за да добие изворни информации од Управниот и Вишиот управен суд за динамиката и бројот на решените предмети. Системот за собирање на податоците за судските случаи ги има Управниот суд, кој ги објавува донесените пресуди на единствениот судски портал [www.vsrn.mk](http://www.vsrn.mk), но на кој пребарувањето е отежнато.<sup>20</sup>

## Периодични оценувања

Според индексот на слобода на медиумите на Репортери без граници (2014), земјата падна на своето најниско рангирање и беше рангирана на 123 место во светот. Фридом хаус го рангира тоа како “делумно слободна” во согласност на слободата на медиумите, но со опаѓачки резултат во последните години<sup>21</sup>.

Според искуството на граѓаните кои поднеле барања за слободен пристап системот за остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер е само делумно ефикасен<sup>22</sup>. На ова се надоврзува и мислењето на новинарите, според кои постоеше тенденција кај јавните власти за прекумерно класифицирање на документите<sup>23</sup>.

Покрај потребата од финансиски средства за ефикасно спроведување на Законот за слободен пристап, идентификуван е недостаток на човечки капацитети кај Комисијата, но и надлежности за да поведе прекршочни постапки против имателите кои не го спроведуваат Законот, односно го попречуваат остварувањето на пристапот до информациите. Дополнително, во Извештајот на Европската комисија за напредокот на РМ за 2016 година, беа упатени критики на адреса на Комисијата дека е пасивна и има недостаток на функционална независност<sup>24</sup>. Во континуитет во Извештаите за напредокот од 2013 до 2016 година беше констатирано дека, од година во година, се зголемуваше бројот на жалбите за имателите на информациите кои не одговараа на барањата; прекршоците не се спроведуваа во праксата; односно, генерално беше намален

<sup>20</sup> [http://www.vsrn.mk/wps/portal/central/sud/odluki!/ut/p/z1/IZFdb4lwFIZ\\_ixdcYg8VaN0dCVPINLo4ovbG8FGwG1CEKst-YpbYIY3s\\_WuzXN6nvMexNAGsTI8iSxUQpZhrU9b5u7csWODfyDZeBkQ8OY-TJ6GU0yxi9ZnAH45HiD2l\\_oLMFlOIKDEHgzjrh\\_4b\\_0VwG7rTb81uOqvExDPHwPzEltlqfirQpuYl6oO813xYkBzTAyoZMxVGRpw4o0SBmBrQBwM2lyjIzi2Y6VmZBHbtIYQRglOI064Vme3phsT9xO4rZ\\_IMvrYIFdGA5ohVvOU17zuH2v9vFegau4MMKBt234mZZbzfiif-U8VeNnq8LyDa6oTJRlXGXUJ3VuORx-x7RO06jRFUeUifmouE56jraqPHFVFEGzeZulqWaypotB6vd47K-1WgQ!!/?uri=nm:oid:Z6\\_6G4408KOLGPU70AMD0HT9J2826](http://www.vsrn.mk/wps/portal/central/sud/odluki!/ut/p/z1/IZFdb4lwFIZ_ixdcYg8VaN0dCVPINLo4ovbG8FGwG1CEKst-YpbYIY3s_WuzXN6nvMexNAGsTI8iSxUQpZhrU9b5u7csWODfyDZeBkQ8OY-TJ6GU0yxi9ZnAH45HiD2l_oLMFlOIKDEHgzjrh_4b_0VwG7rTb81uOqvExDPHwPzEltlqfirQpuYl6oO813xYkBzTAyoZMxVGRpw4o0SBmBrQBwM2lyjIzi2Y6VmZBHbtIYQRglOI064Vme3phsT9xO4rZ_IMvrYIFdGA5ohVvOU17zuH2v9vFegau4MMKBt234mZZbzfiif-U8VeNnq8LyDa6oTJRlXGXUJ3VuORx-x7RO06jRFUeUifmouE56jraqPHFVFEGzeZulqWaypotB6vd47K-1WgQ!!/?uri=nm:oid:Z6_6G4408KOLGPU70AMD0HT9J2826)

<sup>21</sup> Види [https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2015#.VWK7obkw\\_IU](https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2015#.VWK7obkw_IU)

<sup>22</sup> Извештај од спроведеното истражување за правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер во Македонија, ФООМ, ноември 2013 год. Достапно на <http://www.fosm.mk/CMS/Files/Documents/istrazuvanje-tajnost-vo-rabotenjeto-mkd-1.pdf>. (страница 34)

<sup>23</sup>

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf), (страница 21)

<sup>24</sup> Извештај на Европската комисија за напредокот на РМ, 2016 година. 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) (страница 57)

обемот и квалитетот на јавно достапните документи. Исто така забелешка беше нотирана и во однос на ниската јавна свест за правото на пристап до јавни информации. Имаше уназадување на воспоставената практика во однос на политичките партии како иматели на информации, кои во 2013 година беа изземени од обврската да доставуваат информации.

Не изостанаа забелешки за пристапот до информациите ниту во Итните реформски приоритети<sup>25</sup> а кои беа дизајнирани за да ги утврдат системските слабости на државата, па така „задача“ која беше поставена за да се унапреди пристапот до информациите, беше „да се адресираат главните пречки со кои се соочуваат новинарите при добивањето јавни информации (на пр. неуспехот на релевантни тела да одговорат на многу барања за информации, неоправданото прекумерно користење на категоријата „доверливо“ за документи што не се од таква природа)“<sup>26</sup>.

Општ заклучок е дека системот не функционира ефикасно.

## Тековни реформи

Во текот на 2015 год. граѓанскиот сектор, подготви документ под назив „Предлог за итни реформски приоритети“<sup>27</sup>, каде дел заземаат и мерките кои треба да бидат преземени за поголем и послободен пристап до информации од јавен карактер. Во овој документ пристапот до информации во јавен карактер своето место го има во раките на секоја област и во сите предвидени мерки од краткорочен, среднорочен и долгорочен план. Дел од овие мерки се преземени и во планот 3-6-9 на Владата на Република Македонија, а дел од нив сеуште треба да се следат за нивна соодветна имплементација во оваа област.

### Плановите на Владата на РМ

По доаѓањето на новата Влада, реформите кои ги предвиде да се имплементираат во наредните неколку месеци ги смести во Планот 3-6-9. Овој план опфаќаше неопходни промени во наредните 3,6 и 9 месеци, кои требаше да обезбедат минимум демократски услови за понатамошно нормално функционирање на Владата.

Во овој план „пристапот до информации од јавен карактер“ зазема свое место. Па така во своите први чекори предвидено е „Владата ќе ги отвори сите информации за јавноста кои се од јавен карактер и јавен интерес“. Всушност ова е и реакција на досегашните забелешки на ЕУ за „прекумерна класификација на документи и информации од јавен карактер“.

Како предвидени мерки, до спроведувањето на локалните избори, Владата, согласно планот 3-6-9 се залагала за:

- Одлука за декласификација на сите документи од интерес на јавноста

<sup>25</sup> Достапни 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)

<sup>26</sup> Итни реформски приоритети за поранешна југословенска Република Македонија, неофицијален превод, Европска Комисија, Јуни 2015 година, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent\\_reform\\_priorities\\_mk.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_mk.pdf)

<sup>27</sup> Предлог за итни демократски приоритети, Јули 2016 година, Скопје, [http://www.mhc.org.mk/system/uploads/redactor\\_assets/documents/1582/BP\\_MKD\\_FINAL\\_08.07.2016.pdf](http://www.mhc.org.mk/system/uploads/redactor_assets/documents/1582/BP_MKD_FINAL_08.07.2016.pdf)

- Укинување на одлуката за утврдување на надоместок за материјални трошоци за дадена информација, од имателите на информации
- Ревидирање на Регистарот на иматели на информации од јавен карактер и лица надлежни за слободен пристап до информации од јавен карактер во сите институции и задолжување на институциите да ги објават на веб страните документите од јавен карактер
- Објавување на дневните редови за седниците на Владата на веб страната

Понатаму во Програмата на Владата 2017-2020 исто така го вклучува пристапот до информации и се фокусира на неколку клучни и битни прашања, за унапредување на прашање. Па така, Владата во таа насока планира да ги имплементира мерките од Отворено Владино Партнерство кои се однесуваат на:

- ќе предложи законски измени за преполовување на законскиот рок за одговор на барањата за пристап до информации од јавен карактер од 30 на 15 дена;
- ќе воведо принцип на т.н. „активна транспарентност“ на институциите, што подразбира објавување (без да им бидат побарани) на нивните програми (и предлог-програми), стратегии, мислења и студии, податоците за организацијата и трошоците на работењето, како и одлуките, актите и мерките со кои се влијае врз животот и работата на граѓаните и фирмите;
- ќе обезбеди процес на загарантирани консултации со граѓанскиот сектор, со коморите, со синдикатите и со други релевантни чинители во сферите на работа на власта, при носење нови закони и измени на постојните.

### **Досегашно исполнување на поставените приоритети**

Во рамките на својата работа и одржаните седници, Владата на Република Македонија започна со остварување на мерките и плановите за унапредување на пристапот до информации од јавен карактер.

Па така Владата на 8-та седница, одржана на 22.06.2017 година усвои заклучок со кој ги задолжи сите министри да ги декласифицираат сите информации/податоци коишто се поврзани со трошоци за службени патувања и трошоци за репрезентација во самите министерства (во иднина, како и од претходниот период), освен податоците кои треба да останат заштитени согласно законските прописи (заради безбедносни структури, служби и слично).

Понатаму, Владата на 25-та седница, одржана на 29.08.2017 година усвои заклучок да се декласифицираат 10 информациите донесени од Владата кои се од јавен интерес и се однесуваат на договорите за доделување на државна помош. Притоа, задолжени се директорите на Агенцијата за странски инвестиции и Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони да ги декласифицираат информациите кои претходно биле класифицирани од нивната институција, а се однесуваат на информации и договори за доделување на државна помош.

Една од најновите промени во оваа област вклучуваше и намалување на трошоците за добивање на информација од јавен карактер преку електронски запис. На 17.08.2017 Заменик претседателот на Владата задолжен за европски прашања, одржа состанок со Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер, при што се дискутираше за можностите и

ефектите од евентуалното укинување на Одлуката за утврдување на надоместок за материјални трошоци за дадена информација, од имателите на информации. Владата ќе настојува да го избере најрационалното решение кое ќе биде најповолно за јавноста. На 28-ма седница на ВРМ одржана на 19.09.2017 година, се донесе одлука со која се укинува надоместокот за испорака на информации од јавен интерес, во вид на електронски запис на информацијата на УСБ, или на е-маил адреса на барателите.

За да може соодветно секое лице да побара информација, неопходно е да знае до кое службено лице треба да се обрати за остварување на своето право. Па така Владата се фокусираше и на обнова на Регистарот на иматели на информации. На 24 август 2017 година беше испратено Циркуларно писмо за ажурирање на податоци, со цел одговорните и службените лица евидентирани во Регистарот на иматели на информации од јавен карактер, објавени на веб локацијата на Комисијата, да бидат потсетени на обврската која произлегува од членовите 8 и 9 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Рокот за доставување на податоците за службеното лице, точниот назив и адреса на институцијата, контакт телефонот, е-маил адресата, адресата на веб страната, како и за начинот на кој листата на информации е достапна за граѓаните е 12.09.2017 г. Циркуларното писмо е пратено и електронски до 1259 лица во Листата на иматели за 2016 г. Комисијата до 05.10.2017 ги регистрираше и евидентираше настанатите промени кај имателите на информации со што се направени измени и корекции за вкупно 831 иматели и се ажурирани и податоците на 132 ново назначени службени лица.

Понатаму, Согласно заложбите и искажаната транспарентност за работењето на Владата, на веб страницата на Владата е креирана нова секција „Седници на Влада“ <http://vlada.mk/vladini-sednici> со која е овозможена достапност до дневните редови и усвоените записници од седниците на Владата (донесените заклучоци по точките од дневниот ред). Оваа новина на 17.08.2017 година е официјално објавена и промовирана во медиумите.

На својата 34 седница на Владата на РМ, донесена е одлука за листа на акти и материјали (21 документ)<sup>28</sup> кои што министерствата со закон се обврзани да ги објават на своите веб страни. Листата на информации се однесува на сите министерства (со исклучок на МВР и Министерство за одбрана), вклучувајќи ги и мимнистрите без ресор.

Последните активности во рамките на областа за слободен пристап до информации од јавен карактер, вклучуваат и отпочнување на јавни дискусии за промена на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. До сега беше реализирана една јавна дискусија, со сите заинтересирани страни (во текот на месец декември), при што понатаму се продолжи со писмени коментари и сугестии од страна на граѓанскиот сектор за унапредување на овој законски текст и пристапот до информации од јавен карактер. Овој процес продолжи понатаму, па на сајотот [www.ener.gov.mk](http://www.ener.gov.mk) се објави веста за отпочнување на процесот за подготовка на Предлог закон за изменување и дополнување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Информации од јавен карактер, <http://vlada.mk/InformaciiJavenKarakter>

<sup>29</sup> Известување за почеток на процесот за подготовка на Предлог закон за изменување и дополнување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер,



# Заклучоци и препораки

## Заклучоци

Искористувањето на правото на слободен пристап до информации од страна на граѓаните е сеуште на ниско ниво, како што е презентирano погоре. Голем процент од граѓаните не знаат за постоењето на овој закон, а следствено на тоа многу малку го употребуваат. Токму затоа граѓанските организации сеуште сериозно предничат во процентот и искористеноста на овој закон.

Молчењето на администрацијата е сеуште најголем број. Всушност најголем процент од барањата „се одбиваат“ заради непостапување од страна на имателите на информации и нивно молчење за бараната информација. Всушност и најголем процент на жалби до Комисијата за слободен пристап се поднесуваат со овој основ. Според податоците погоре, секоја година се зголемува процентот на жалби за барања за слободен пристап до информации од јавен карактер кои биле „одбиени“ заради молчење на администрација.

„Проактивниот пристап“, кој што треба да го применуваат институциите во рамките на својата скеојдневна работа е игнорирана алатка и игнориран член од законот од страна на имателите. Иако се започнати основни чекори за зголемување на проактивниот пристап, сепак е неопходен долгорочен пристап во оваа насока.

Недоследно спроведување на „тестот на штетност“. Всушност најголемиот процент на иматели на информации воопшто не го ни применуваат тестот на штетност при одбивање на барањата. Тестот на штетност е законска обврска за имателите на информации кога сакаат да го одбијат пристапот до информации врз основа на предвидените исклучоци од ова право во членот 6.

Не можноста за водење на „прекршочни постапки“ од страна на Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер. Всушност Комисијата го нема правото да води и да изрекува прекршоци за непочитување или деоследно спроведување на Законот, иако одговорноста на комисијата е да се грижи за неговото спроведување во секоја смисла. Ваквата „ненадлежност“ на комисијата дополнително го усложнува и онака досега тешкиот пристап до информации од јавен карактер.

Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер не покажа ефикасност во својата работа. Во оваа смисла, од досегашното искуство покажано е дека Комисијата многу често го пробива законскиот рок од 15 дена за одлучување по жалба на барателот на информациите. Всушност нејзината неефикасност се покажува и во недовербата која и ја изразуваат граѓаните во изминатите неколку истражувања со кои се мери перцепцијата.

---

[https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub\\_regulation&subitem=view\\_ann\\_detail&itemid=XkoOisEV5ujfCo2W+zupwQ==](https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_ann_detail&itemid=XkoOisEV5ujfCo2W+zupwQ==)

Понатаму комисијата, многу често нотира дека има недоволно капацитети (финансиски и човечки) за соодветно имплементирање на законот, што само дополнително ја нагласува неефикасноста на ова тело за гарантирање и заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

## Препораки

Во наредниот период, имајќи в предвид дека сепак Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер ќе биде дел од процедура која ќе предвидува негова промена, неопходно е да се земат предвид сите предлози од страна на граѓански организации, институции, новинари и слично, кои ќе допринесат кон посеопфатна и квалитетна примена.

Понатаму, неопходно е да се посвети многу повеќе фокус на целосна имплементација на Законот. Во смисла дека потребно е да се работи на обуки и имплементација на тестот на штетност при одговарањето на барањата и одбивањето на пристапот. Во оваа смисла треба да се посвети внимание и на соодветна примена на членот 6, односно исклучоците од правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Имателите на информации неопходно е да бидат соодветно обучени, во насока на правилно користење на исклучоците од слободниот пристап, за да не ги злоупотребуваат и да нема несоодветно кршење на правата на граѓаните.

Во оваа смисла законот ги има потребните механизми, но треба да се посвети внимание на соодветна реализација, така што „пристапот до информации ќе е правило, а не исклучок“.

Па така при имплементацијата на исклучоците, неопходно е тие дополнително да се разгледаат и да се „допрецизираат“ во согласност со меѓународните и европските правила и практики. Во изминатиот период исклучоците доста се злоупотребуваа, па неопходно е нивно ревидирање не само во однос на европските и меѓународните правила, туку и во согласност со другите национални законски текстови.

Активната транспарентност при соодветна имплементација на Законот, ќе овозможи проактивен пристап од страна на институциите, но и градење на нивната свест за транспарентност и отчетност. Активната транспарентност зазема посебно место во законот и нејзината имплементација соодветно ќе го намали и бројот на поднесени барања до институциите. Но во оваа смисла проактивниот пристап треба да се разбере пошироко од „листа на информации“, туку целосна посветеност кон редовно објавување на сите информации од јавен карактер.

Во многу наврати до сега се дискутирало за воспоставување на помал рок во првостепената постапка (постапката по барање до имателите) од досегашниот рок од 30 дена за постапување по барање. Законот предвидува должност за имателите да одговорат на писмените барања „веднаш, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на прием на барањето“. Но досегашната практика на институциите вклучува одговор на барањето на истекот на рокот, односно на 30тиот ден. Па така неопходно е воведување на механизам или процедура во рамки на самите институции, кои ќе овозможат подобра комуникација и процесирање на барањето од службените лица до соодветните лица и назад, за да може барателот во соодветниот законски рок да го добие одговорот на барањето. Во оваа смисла не е соодветно да се пристапи кон крочење на законскиот рок, туку предвидување на соодветни внатрешни механизми кои ќе ја обезбедат информацијата во најкус временски период.

Како најголем проблем при „постапувањето“ на институциите, односно најчест основ при поднесување на жалби до комисијата е „молчењето на администрација“. Всушност имателите на информации со оваа постапка избираат да не постапат и да го „игнорираат“ барањето наместо го достават или одбијат барањето соодветно предвидените постапки. Со ваквото непостапување, имателите ја одолговлекуваат постапката. Токму за да може да се влијае кон ваквиот однос неопходно е Комисијата да постапува побрзо, и во најкус рок да го задолжи имателот да ја достави информацијата до Комисијата. Во оваа смисла неопходни се куси рокови и експедитивно постапување на Комисијата, како би се гарантирал пристапот до информации на барателите, но и би се влијаело кон намалување на „молчењето“ како „одговор“ на барањата.

Комисијата како орган кој е одговорен за соодветната имплементација на Законот неопходно е да добие повеќе надлежности, како би ја зголемила ефикасноста и ефективноста во своето работење. Првенствено неопходно е да и се дадат сите надлежности на Комисијата кои ги има согласно овој закон. Во таа смисла, треба да се овозможи Комисијата да може да изрекува прекршочни санкции по примерот на други органи. За таа цел неопходно е усогласување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер со Законот за прекршоци, но во овој момент тоа може да придонесе кон зголемување на транспарентноста и отчетноста на институциите.

Со оглед на тоа дека во минатото се соочивме и со прекумерна класификација на документи од јавен карактер, неопходно е Комисијата за слободен пристап да има надлежност да постапува и по жалби и барања за кои органите предвиделе нивно класифицирање. Не ретко се гледаше злоупотребата на овој исклучок предвиден во членот 6. Токму затоа е неопходно, Комисијата да се стекне со овластување за декласификација на веќе класифицираната информација во согласност со јавниот интерес и штетата од необјавување на информацијата, како би се зголемила отчетноста и транспарентноста, но и оневозможувањето на злоупотребата на овластувања од страна на институциите.

За да може секој имател на информации соодветно да постапува по овој закон неопходни се континуирани основни и напредни обуки за негова имплементација. Не ретко службените лица прв пат се среќаваат со користењето на овој закон, па соодветни обуки ќе обезбедат негова соодветна имплементација. Дотолку повеќе што обуките за користење на „тестот на штетност“, исклучоците предвидени во член 6 и користењето на активната транспарентност ќе допринесат во иднина за многу помало кршење на правата на барателите на информации и поголема свесност кај имателите на информациите. Со ваквиот пристап ќе се намали и потребата од барања, но и од жалби заради несоодветното постапување од имателите.

## Препорачана литература

Авторите на извештајот ги препорачуваат и следните публикации за подетално запознавање со состојбите со примената на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер:

- Надминување на принципите на тајност во работењето на администрацијата, Извештај од спроведеното истражување за правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер во Македонија, Фондација Отворено општество – Македонија, 2013
- Шест години подоцна: распака ли сидот од тишина?, Фондација Отворено општество – Македонија, 2012 година
- Сонуваме да патуваме, Анализа на академската и студентската мобилност преку алатката: пристап до информации од јавен карактер, Младински образовен форум, 2011 година
- Право на слободен пристап до информации од јавен карактер, Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, 2010 година
- Коментар на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Фондација Отворено општество – Македонија, 2011 година

Сите изданија може да се најдат на странат [www.spinfo.org.mk](http://www.spinfo.org.mk)