

Коментар

НА ЗАКОНОТ

ЗА СЛОБОДЕН

ПРИСТАП ДО

ИНФОРМАЦИИ

ОД ЈАВЕН

КАРАКТЕР

Коментар

НА ЗАКОНОТ ЗА

СЛОБОДЕН

ПРИСТАП ДО

ИНФОРМАЦИИ

ОД ЈАВЕН

КАРАКТЕР



Издава:

Фондација Отворено општество – Македонија

За издавачот:

Владимир Милчин, Извршен директор

Автори на Коментарот на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер:

Д-р Борче Давитковски

Д-р Ана Павловска-Данева

Уредници:

Неда Коруновска Аврамовска

Данче Даниловска - Бајдевска

Нада Наумовска

Лектура на Коментар на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер:

Анета Василевска - Љубецкиј

Превод од англиски јазик на Конвенцијата на Советот на Европа за пристап до јавни документи:

Абакус

Неофицијален превод на македонски јазик на Општиот коментар бр. 34 на ООН:

Канцеларија на постојаниот претставник на ОН

Ликовно-графичко обликување:

Кома

Печат:

Скенпоинт

Тираж:

1000

СОДРЖИНА

- 5 КОМЕНТАР НА ЗАКОНОТ
ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП
ДО ИНФОРМАЦИИТЕ ОД
ЈАВЕН КАРАКТЕР
- 105 КОНВЕНЦИЈА НА
СОВЕТОТ НА ЕВРОПА
ЗА ПРИСТАП ДО ЈАВНИ
ДОКУМЕНТИ
- 125 ОПШТ КОМЕНТАР
НА КОМИТЕТОТ ЗА
ЧОВЕКОВИ ПРАВА НА
ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ
БР. 34 НА ЧЛЕН 19:
СЛОБОДА НА МИСЛЕЊЕ
И ИЗРАЗУВАЊЕ



FOUNDATION | ФОНДАЦИЈА
OPEN | ОТВОРЕНО
SOCIETY | ОПШТЕСТВО
MACEDONIA | МАКЕДОНИЈА

Коментар
НА ЗАКОНОТ
ЗА СЛОБОДЕН
ПРИСТАП ДО
ИНФОРМАЦИИ
ОД ЈАВЕН
КАРАКТЕР

Коментар
НА ЗАКОНОТ ЗА
СЛОБОДЕН
ПРИСТАП ДО
ИНФОРМАЦИИ
ОД ЈАВЕН
КАРАКТЕР

Скопје, Ноември 2011

ЗАКОН ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР¹

¹ Консолидираниот текст на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер ги содржи: Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на РМ“ бр.13/2006), Закон за изменување и за дополнување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на РМ“ бр.86/2008) и Закон за изменување и за дополнување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на РМ“ бр.6/2010).



I. ОПШТИ ОДРЕДБИ

1. ПРЕДМЕТ НА ЗАКОНОТ

Член 1

(1) Со овој закон се уредуваат условите, начинот и постапката за остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер со кои располагаат 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, правни и физички лица што вршат јавни овластувања, утврдени со закон (во натамошниот текст: иматели на информации).

(2) Правото за слободен пристап до информации од јавен карактер се остварува согласно со овој и друг закон.

(3) Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер ќе донесе Упатство за начинот и постапката за спроведување на овој закон.

Во првиот член се дефинира предметот на уредување на овој Закон, кој го опфаќа правото на слободен пристап на сите субјекти до информации од јавен карактер.

Оваа законска одредба утврдува дека со Законот се уредуваат условите, начинот и постапката (подвлечено од авторите) за остварување на тоа право што на прв поглед остава впечаток дека станува збор за некоја специфична постапка, во голем дел поинаква од општата управна постапка. Со оглед на предметот на уредување на Законот, а тоа е правото на пристап до информации од јавен карактер, од кое не ретко зависи остварувањето на некои други права за граѓаните, навистина е потребно, за неговата реализација, со посебни законски одредби да се предвиди постапка многу поедноставна, побрза и поинаква од општата управна постапка. За жал, од натамошниот текст на Законот не може да се извлече заклучок дека е предвидена и разработена посебна, специфична и итна постапка, туку во најголем дел законските одредби упатуваат на Законот за општа управна постапка, со извесни изненадувачки отстапувања од него. Но, за нив ќе стане збор во коментарот на соодветните законски одредби.

Понатаму, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, на самиот почеток во чл. 1, ст. 1 ги набројува субјектите што располагаат со вакви информации (наречени иматели на информации) и кои се должни да постапуваат во согласност со овој Закон. Па, така, со формулацијата „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, правни и физички лица што вршат јавни овластувања“ Законот за иматели на информации од јавен карактер ги опфаќа органите на државната управа: министерствата; органите во состав на министерствата како што се инспекторати, бироа, управи, заводи и сл.; самостојните органи на државната управа, управните организации, јавни и приватни установи, но и сите правни и физички лица од приватниот и од невладиниот сектор, кои вршат јавна дејност утврдена со закон. Кон формулацијата на ставот 1 од овој член треба да се дадат две забелешки: кога се наведуваат „органите на општините и градот Скопје и општините на градот Скопје“ (ова последново е сосема непотребно, а за сите нив постои единствен израз – единици на локалната самоуправа) и формулацијата „и јавните служби“. За

дефинирање на поимот јавна служба многу светски теоретичари сè уште немаат постигнато согласност, тоа е премногу широк термин за да се употребува во рамките на законска енумерација и примената на поимот установи е сосема доволен во овој контекст.

Вториот став од чл. 1 утврдува дека во остварувањето на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер се применува овој Закон, но ја остава можноста тоа да биде направено и со друг законски текст. Оваа одредба е внесена затоа што постојат и други закони во Република Македонија што регулираат материја, која во одредени нешта има допирни точки со предметот на регулирање на овој Закон и тие меѓу себе би требало да бидат усогласени, а надлежните органи да работат во координација. Такви се Законот за општа управна постапка како *lex generalis*, Законот за заштита на личните податоци, Законот за класифицирани информации и сл.

Во последниот став од првиот член, е утврдена обврска за Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер да донесе упатство за начинот и за постапката за спроведување на овој Закон. Споменатата Комисија е орган надлежен за спроведување на Законот, а за нејзиниот статус, состав, надлежности Законот содржи посебна глава. Што се однесува до нејзината обврска, таа е исполнета, така што на самиот почеток од работата на Комисијата таа го донесе предвиденото упатство, кое како подзаконски акт на овој орган е објавено на веб-страницата на Комисијата.

2. ЦЕЛ НА ЗАКОНОТ

Член 2

(1) Со овој закон се обезбедува јавност и отвореност во работењето на имателите на информации, и им се овозможува на физичките и правните лица да го остваруваат правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

(2) Имателите на информации за својата работа се должни да овозможат информираност на јавноста.

Вториот член од Законот ја определува целта за неговото донесување. Покрај фактот дека со него се обезбедува јавност и отвореност во работењето на имателите на информации и им се овозможува на физичките и на правните лица да остварат едно ново право, кое може да има суштинско значење во многу ситуации од човековото живеење, јасно е и тоа дека со донесувањето на овој Закон, Република Македонија прави чекор напред кон демократизација на општеството, отворање на институциите кон граѓаните, зголемување на контролата на јавноста врз работата на државните органи и сите носители на јавни овластувања, што во крајна линија би требало да води кон зголемување на довербата на граѓаните во носителите на јавни функции и во јавната администрација. Исто така, донесувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер го приближува македонскиот правен систем до европските и до светските стандарди во областа на слободното информирање.

Вториот став од чл. 2 е од исклучителна важност бидејќи предвидува обврска за сите иматели на информации да овозможат информираност на јавноста за својата работа. Сепак, на оваа одредба ѝ недостига

конкретизирање за да може реално да се очекува нејзина доследна примена во практиката. Би било добро во Законот да биде наведени начините на кои секој имател на информации ќе биде должен да обезбеди информирање на јавноста. Без такво прецизирање на обврската, за жал, голема е веројатноста дека таа ќе остане само убав збор напишан на хартија. Исто така, се наметнува потреба и во идните измени и дополненија на Законот за организација и за работа на органите на државната управа да се предвиди обврска за сите органи на државната управа, законските и подзаконските акти врз основа на кои ја вршат својата надлежност да ги објавуваат на интернет-страницата на соодветниот орган. Во чл. 36 повторно се зборува за обврската на имателите да ја запознаат јавноста со начинот и со условите за пристап до информации, но, сепак, и оваа одредба има декларативен карактер и не претставува појаснување на чл. 2, ст. 2 од Законот. Во иднина, при евентуално изменување и дополнување на Законот, потребно е да се утврдат и набројат начините за запознавање на јавноста со работата на имателите на информацијата: објавување на сите акти во службен весник и на веб-страница на институцијата, издавање соопштенија до јавноста за позначајните работи преземени од нивна страна, истакнување соопштенија, објавување статистички податоци, како и поднесување извештаи за работата не само до органите надлежни за спроведување контрола и надзор, туку и до соодветните здруженија на граѓани, фондации и сл., како претставници на интересите на определени категории луѓе. Притоа, потребно е да се предвидат санкции за неисполнување на ваквата обврска, кои ги нема во постојниот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Член 3

Определени изрази во овој закон го имаат следново значење:

- ▶ “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, правни и физички лица што вршат јавни овластувања, утврдени со закон,
- ▶ „информација од јавен карактер” е информација во која било форма што ја создал или со која располага имателот на информацијата согласно со неговите надлежности (во натамошниот текст: информација),
 - ▶ “барател на информација” е секое правно и физичко лице без дискриминација по која било основа, на начин и под услови утврдени со овој и друг закон (во натамошниот текст: барател) и
 - ▶ “документ” е секој запис на информација без оглед на нејзината физичка форма или карактеристики, пишан или печатен текст, карти, шеми, фотографии, слики, цртежи, скици, работни материјали, како и звучни, гласовни, магнетски или електронски, оптички или видео снимки во која било форма, како и пренослива опрема за автоматска обработка на податоци со вградени или преносливи мемории за складирање на податоците во дигитална форма,
 - ▶ “службено лице” е лице вработено кај имателот на информации назначено со акт на одговорното лице, кое посредува со информациите од јавен карактер што ги создал или со кои располага имателот на информации согласно со неговите надлежности и
 - ▶ „тест на штетност” е задолжителна постапка која ја спроведува имателот на информацијата, пред да го одбие пристапот согласно со членот 6 од овој закон, а со која ги проверува последиците врз интересот кој се заштитува,

односно јавниот интерес што би се постигнал со објавување на информацијата.

Членот 3 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер претставува поимник, односно содржи дефиниции на поими што досега не беа застапени во македонското законодавство. Постојењето поимник на почетокот од законскиот текст е вообичаена појава за законските акти со кои се регулира наполно нова материја, која претходно не била опфатена со ниту еден законски акт. Вавата одредба е, навистина, неопходна и за имателите на информации, а особено за физичките и за правните лица како носители на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер со цел да им се обезбеди појаснување на нивните права и обврски. Во поимникот со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер се дефинирани и наведени објаснувања за предметот на регулирање на овој Закон како и субјектите на кои се однесуваат правата, односно обврските од Законот. Па, така, дефинирани се значењата на термините: „иматели на информации“ или субјектите што се должни да обезбедуваат пристап до информации од јавен карактер; „информации од јавен карактер“ во случајов алинејата 2 од чл. 3 дава многу екстензивна дефиниција за информациите што подлежат на уредување со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер толкувајќи го значењето на „информации од јавен карактер“ како секоја информација независно од видот и од формата во која постои, критериум е да е информација, односно податок создаден или со кој располага во моментот на барањето евентуалниот имател на таа информација. Сепак, алинејата 2 има и рестриктивна одредба со која имателот на информации го обврзува да издава само информации што се однесуваат на работи од делокругот на надлежностите што му се утврдени со закон; „барател на информација“ во согласност со овој Закон може да биде секој граѓанин, секое правно лице, независно дали е од јавниот сектор, приватниот или од невладиниот сектор, без дискриминација по каква било основа, рестриктивна одредба има во смисла на тоа дека секој може да побара информација од јавен карактер сè додека се придржува до постапката и ги исполнува условите што се утврдени со Законот за слободен пристап

до информации од јавен карактер или друг закон; во алинејата 4 Законот дава конкретно толкување на поимот „документ“ како секој запис на информација без оглед на нејзината физичка форма или карактеристики, пишан или печатен текст, карти, шеми, фотографии, слики, цртежи, скици, работни материјали, како и звучни, гласовни, магнетски или електронски, оптички или видеоснимки во која било форма, како и пренослива опрема за автоматска обработка на податоци со вградена или пренослива меморија за складирање на податоците во дигитална форма; „службено лице“ во смисла на овој Закон е конкретен службеник или службеници, кои се овластени да издаваат информации од јавен карактер во име на имателот. Службеното лице со име и со презиме е наведено на место достапно за целата јавност, најчесто на интернет-страницата на имателот на информации и на интернет-страницата на Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер; и како новина во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер воведена во 2010 година „тест за штетност“, дефиниран како задолжителна постапка што ја спроведува имателот на информацијата пред да го одбие пристапот во согласност со членот 6 од овој закон, а со која ги проверува последиците врз интересот што се заштитува, односно јавниот интерес што би се постигнал со објавување на информацијата.

3. СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ

Член 4

(1) Слободен пристап до информации имаат сите правни и физички лица.

(2) Слободен пристап до информации имаат и

странски правни и физички лица во согласност со овој и друг закон.

За поздрав е широкиот пристап на законодавецот при определувањето на носителите на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, направено во членот 4 од Законот. Имено, со него се предвидува слободен пристап до информации да имаат сите (подвлечено од авторите) физички и правни лица, како домашни, така и странски, со тоа што за странските субјекти е предвидена мала задршка доколку постојат некои ограничувања предвидени со некој друг закон во нашата држава.

4. ОБЈАВУВАЊЕ НА ЛИСТА

Член 5

Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер еднаш годишно (во средствата за јавно информирање, билтен, интернет страница) објавува листа на иматели на информации од јавен карактер и на службеното лице на имателот на информации.

Во овој член од Законот е предвидена уште една обврска за Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, а тоа е објавувањето посебна листа на иматели на информации од јавен карактер, како и на назначеното службено лице на имателот на информации овластено да посредува при остварувањето на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Оваа одредба е во прилог на полесното остварување на правото на

пристап до информации бидејќи на едно место (интернет-страница, средство за јавно информирање или билтен), граѓанинот ќе може да добие сознание за тоа на кој орган, односно институција би можел да се обрати за некоја конкретна информација. И не само тоа, туку за да се избегне вообичаеното талкање на луѓето од шалтер до шалтер, од еден до друг службеник, биро или канцеларија, Законот во чл. 5 предвидува Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер да го објави и лицето овластено за давање информации, односно за обезбедување пристап до информации кај секој од имателите на информации.

Се разбира дека оваа своја должност Комисијата ќе може да ја оствари само со целосна соработка од страна на имателите на информации. За жал, иако од денот на влегување во сила на Законот има поминато пет години, сè уште можат да се најдат определени органи и институции што немаат определено службено лице (или тоа не го објавиле) за овозможување пристап до нивните информации, а во повеќето органи и институции што имаат определено службено лице, тоа ја врши должноста да посредува при остварувањето пристап до информации од јавен карактер само номинално, односно про форма, како дополние на другите работни задачи, кои тоа службено лице ги има (најчесто тоа се технички секретари, референти во архива и др. административно-технички персонал). Како инструмент што ѝ стои на располагање на Комисијата при остварувањето на обврските утврдени во членот 5, овој Закон предвидел изрекување глоба во износ од 300 до 500 евра во денарска противвредност за прекршок (членот 41) на одговорното лице кај имателот на информацијата, кое нема да определи службено лице надлежно за посредување при остварувањето на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

5. ИСКЛУЧОК ОД СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ

Член 6

(1) Имателите на информации можат да одбијат барање за пристап до информација во согласност со закон ако информацијата се однесува на:

- 1) информација која врз основа на закон претставува класифицирана информација со соодветен степен на тајност;
- 2) личен податок чие откривање би значело повреда на заштитата на личните податоци;
- 3) информација за архивското работење која е утврдена како доверлива;
- 4) информација чие давање би значело повреда на доверливоста на даночната постапка;
- 5) информација стекната или составена за истрага, кривична или прекршочна постапка, за спроведување на управна и на граѓанска постапка, а чие давање би имало штетни последици за текот на постапката;
- 6) информација, што се однесува на комерцијални и други економски интереси, вклучувајќи ги и интересите на монетарната и фискалната политика и чие давање ќе има штетни последици во остварувањето на функцијата;
- 7) информација од документ што е во постапка на подготвување и се уште е предмет на усогласување кај имателот на информации, чие откривање би предизвикало погрешно разбирање на содржината и

8) информација која ги загрозува правата од индустриска или интелектуална сопственост (патент, модел, мостра, стоковен и услужен жиг, ознака на потеклото на производот).

(2) Информациите утврдени во ставот (1) на овој член, стануваат достапни кога ќе престанат причините за нивната недостапност.

(3) По исклучок од ставот (1) на овој член имателите на информации ќе одобрат пристап до информација, по задолжително спроведениот тест на штетност со кој ќе се утврди дека со објавувањето на таквата информација последиците врз интересот кој се заштитува се помали од јавниот интерес утврден со закон што би се постигнал со објавувањето на информацијата.

Во чл. 6, ст. 1 се врши таксативно набројување на информациите до кои пристапот може да биде одбиен од страна на нивните иматели. Такви се:

- 1) информација што врз основа на закон претставува класифицирана информација со соодветен степен на тајност.
Овде се имаат предвид класифицирани информации што се определени како доверливи, со различен степен на доверливост, во согласност со Законот за класифицирани информации;
- 2) личен податок, чиешто откривање би значело повреда на заштитата на личните податоци. Станува збор за информации што претставуваат лични податоци, а чијашто повреда е забранета во согласност со Законот за заштита на личните податоци;
- 3) информација за архивското работење, која е утврдена како доверлива;

- 4) информација, чиешто давање би значело повреда на доверливоста на даночната постапка; поконкретно, за каков вид информации се работи во овој случај, потребно е да се провери во чл. 9 од Законот за даночна постапка;
- 5) информација што е здобиена во текот на истрага или во текот на водење кривична, прекршочна, управна или граѓанска постапка, а со чиешто давање би се загрозил текот на постапката, односно нејзиното давање би имало штетни последици за постапката;
- 6) информација што се однесува на комерцијални и на други економски интереси, како и интересите на монетарната и на фискалната политика, а чиешто давање ќе има штетни последици во остварувањето на функцијата. Оваа алинеја не е сосема јасна, односно е потребно прецизирање на тоа за чии комерцијални и други економски интереси станува збор, како и за остварувањето на која и на чија функција информацијата може да предизвика штетни последици;
- 7) информација од документ што е во фаза на подготовка кај имателот и чиешто откривање би предизвикало погрешно разбирање на содржината. Значи, имателот на информацијата што потекнува од документ што не е завршен нема да биде откриен бидејќи документот е нецелосен. Со тоа информацијата би добила поинаква содржина, односно нејзината содржина би можела да биде разбрана поинаку од тоа што таа, навистина, претставува;
- 8) информација што ги загрозува правата од индустриска или од интелектуална сопственост (патент, модел, мостра, стоковен и услужен жиг, ознака на потеклото на производот). Ова алинеја се применува кога имателот на информацијата ќе утврди дека со издавањето на бараната информација врши повреда на права утврдени со Законот за индустриска сопственост или друг акт што ги штити правата од индустриската или од интелектуалната сопственост.

Вториот став од овој член утврдува дека овие информации не можат трајно да бидат достапни, туку дека ќе станат достапни, т.е. до нив ќе биде обезбеден пристап штом ќе престанат да постојат причините за достапноста.

Особена важност во целиот контекст (достапност на определени информации) има последниот став од чл. 6. Тој, всушност, утврдува еден општ исклучок од забраната за пристап до информации наведени во првиот став. Имено, имателот на информацијата е должен да процени дали интересот што се заштитува со необјавувањето на некоја од информациите наведени во чл. 6, ст. 1 ќе биде поголем или помал од јавниот интерес што би се постигнал со објавувањето на информацијата. Па, така, ако јавниот интерес што се постигнува со дозволување пристап до информации, кои во согласност со ставот 1 од чл. 6 не се објавуваат е поголем од тој заради кој е предвидена забрана за пристап до нив, имателот на информацијата е должен на го обезбеди пристапот. Оваа одредба важи и за Комисијата за слободен пристап до информации кога решава за жалба на странка на која ѝ е одбиен пристапот до некоја од информациите наведени во чл. 6, ст. 1, доколку објавувањето на информацијата би било во јавен интерес.

Во врска со последниот став од чл. 6 е неопходно да се истакне и дека при донесувањето одлука дали одредено барање ќе се третира како исклучок од чл. 6 имателите имаат законска обврска да спроведат тест на штетност, односно постапка преку која ќе ги проверат можните последици врз интересот што се заштитува. Па, така, доколку со тестот на штетност се утврди дека со необјавувањето на бараната информација имателот на информацијата ќе предизвика поголема штета врз јавниот интерес (јавен интерес е категорија што се утврдува исклучително со закон) отколку што би предизвикале со нејзино објавување.

6. ДЕЛУМЕН ПРИСТАП

Член 7

Ако документот или негов дел содржи информации од членот 6 став (1) на овој закон што можат да се одвојат од документот без притоа да се загрози неговата безбедност, имателот на информации ги одвојува тие информации од документот и го известува барателот за содржината на останатиот дел од документот.

Во членот 7 сосема разбирливо се предвидува обврска за имателот на информации, ако е возможно, да ги одвои од документот информациите од доверлив карактер што се наведени во ст. 1 од чл. 6, а другиот дел од документот да му го соопшти, т.е. да му го направи достапен на барателот.



II. СЛУЖБЕНО ЛИЦЕ ЗА ПОСРЕДУВАЊЕ СО ИНФОРМАЦИИ

1. СЛУЖБЕНО ЛИЦЕ

Член 8

(1) Секој имател на информации за посредување определува едно или повеќе службени лица при остварувањето на правото на слободен пристап до информации.

(2) Имателот на информации е должен да обезбеди информирање на јавноста за службеното лице за посредување со информации.

(3) Службеното лице за посредување со информации контактира и ги дава потребните информации и му помага на барателот на информации за што води посебна евиденција за примањето на барања за информации, чувањето и давање на информациите.

(4) Повеќе иматели на информации можат заедно да определат едно или повеќе службени лица за посредување при остварувањето на правото на слободен пристап до информации.

Со чл. 8 ст. 1 е утврдена обврска за секој имател на информации да определи најмалку едно службено лице за посредување со информации,

кое ќе се грижи за доследна реализација на правото на слободен пристап до информации.

Уште повеќе, со ст. 2 од истиот член имателите на информации се обврзани да ја информираат јавноста за службеното лице за посредување со информации. По истекот на пет години од влегувањето во сила на овој Закон, сè уште постојат иматели на информации што немаат определено службено лице за посредување со информации или, пак, јавноста не е информирана за неговото определување. Имајќи ја предвид инертноста на имателите на информации, законодавецот предвидел глоба во износ од 300 до 500 евра во денарска противвредност (чл. 41 од Законот) за одговорното лице кај имателот на информацијата, кој нема да определи службено лице надлежно за посредување при остварувањето на правото на слободен пристап до информации, односно нема да ја исполни обврската предвидена во овој чл. 8.

Обврската на службеното лице за посредување со информации е наведена во третиот став од овој член: контактира со сите заинтересирани лица за пристап до информации, му ги дава на барателот потребните информации, му помага на барателот во остварувањето на неговото право и води посебна евиденција за примањето барања за информации, чувањето и давањето информации.

Заради доследна реализација на обврската утврдена во првиот став од чл. 8, во неговиот последен, четврти став, предвидена е можност повеќе иматели на информации заедно да определат едно или повеќе службени лица за посредување при остварувањето на правото на слободен пристап до информации. Ваквата можност е соодветна, на пример, за имателите на информации со помал број вработени, а кои се занимаваат со вршење истородна или слична дејност и се лоцирани во непосредна близина.



III. ДОЛЖНОСТИ НА ИМАТЕЛИТЕ НА ИНФОРМАЦИИ

1. ЛИСТА НА ИНФОРМАЦИИ

Член 9

Имателите на информации се должни редовно да водат и да ја ажурираат листата на информации со кои тие располагаат и да ги објавуваат на начин достапен за јавноста (интернет страница, огласна табла и друго).

За имателите на информации со чл. 9 е утврдена уште една обврска, а тоа е редовно водење и ажурирање на листата на информации со кои располагаат и нивно објавување на начин достапен за јавноста, а како пример за таков начин се наведени интернет- страница, огласна табла и др.

За неизвршување на оваа обврска е предвидена санкција во чл. 42 од овој Закон, во вид на парична казна од 20.000 до 50.000 денари.

2. ПОСРЕДУВАЊЕ НА ИНФОРМАЦИИ

Член 10

(1) Имателот на информации е должен да ја информира јавноста за:

- ▶ основните податоци за контакт со имателот на информацијата и тоа: назив, адреса, телефонски број, број на факс, е-маил адреса и адресата на веб страницата;
- ▶ начинот на поднесување на барање за пристап до информации;
- ▶ прописи кои се однесуваат на надлежноста на имателот на информации, поврзани со регистарот на прописи објавени во службеното гласило;
- ▶ предлог на програми, програми, стратегии, ставови, мислења, студии и други слични документи кои се однесуваат на актите од надлежноста на имателот на информации;
- ▶ сите повици во постапката за јавните набавки и тендерската документација утврдени со закон;
- ▶ податоци од неговите надлежности утврдени со закон;
- ▶ организацијата и трошоците на работењето, како и за давањето на услуги на граѓаните во управната постапка и за своите активности;
- ▶ издавање на информативни билтени и други облици на информирање;
- ▶ интернет страницата за објавување на одлуки,

акти и мерки со кои се влијае на животот и работата на граѓаните и

- ▶ други информации кои произлегуваат од надлежноста и работата на имателот на информации.

(2) Секој имател на информации е должен да овозможи бесплатен пристап до информациите од ставот (1) на овој член.

(3) Како начини за информирање на јавноста за својата работа, имателите на информации е потребно:

- ▶ да ги објават законските и подзаконските акти на официјалната веб страница на институцијата,
- ▶ да издаваат соопштенија до јавноста за работи преземени од нивна страна во согласност со законските надлежности,
- ▶ да објавуваат статистички податоци за својата работа,
- ▶ да ги објават извештаите за работата кои ги поднесуваат до органите надлежни за спроведување контрола и надзор и
- ▶ на друг начин предвиден со закон да ги направат достапни сите информации од јавен карактер.

Во чл. 10 се врши таксативно набројување на состојбите за кои имателот на информации е должен да ја информира јавноста:

- ▶ прво, тој е должен да ги објави основните податоци за контакт со него, а такви се: неговиот назив, адреса, телефонски број, број на факс, адресата на е-пошта и адресата на веб-страницата;
- ▶ понатаму, имателот на информации е должен да го објави

начинот на поднесување барање за пристап до информации (писмено и усно);

- ▶ сите прописи што се однесуваат на надлежноста на имателот на информации. Би било добро, законодавецот на ова место (или, пак, во посебна алинеја) да ги навел и прописите што во рамките на својата надлежност ги донесува имателот на информацијата во вид на подзаконски акти: правилници, уредби, наредби, упатства. Ова е од особена важност бидејќи одредени прописи на поголем број иматели на информации сè уште се чуваат далеку од очите на јавноста. Така, на пример, правилниците за систематизација на работните места претставуваат еден од најдоброзаштитените акти на министерствата, јавните претпријатија и сл., а пристапот до нив е оневозможен не само за пошироката јавност, туку дури и за самите службеници вработени во нив. Впрочем, овие акти, најчесто, ги нема на интернет-страниците на наведените органи, ниту, пак, се достапни внатре, во самиот орган. Затоа, би било добро со овој Закон да се предвиди обврска за имателите на информации сите подзаконски акти донесени во рамките на нивната надлежност да ги објавуваат јавно на начин според кој во секое време ќе ѝ бидат достапни за јавноста. За во иднина би требало да се размисли за утврдување обврска на имателот на информации, нацртите на актите (законски и подзаконски) што ги подготвува во рамките на своите надлежности да ѝ бидат достапни на пошироката јавност;
- ▶ програми (и предлог-програми), стратегии, ставови, мислења, студии и други слични документи што се однесуваат на актите од надлежноста на имателот на информации. Четвртата алинеја дава попрецизна формулација на обврската на имателот на информацијата, „кои се однесуваат на актите од надлежноста на имателот на информации“ да обезбедува пристап до прописите што имателот ги донесува, а се во негова надлежност, такви се: програми, студии, стратегии и сл. документи што се во негова надлежност. Повици за јавни набавки и соодветната тендерска документација. Значи, за секоја јавна набавка, чијашто постапка

подразбира распишување отворен повик и изработка на тендерска документација, имателите на информации се должни наведените повици и документацијата да ги направат достапни за целата јавност;

- ▶ податоци што се однесуваат на задачите и на работите што имателот на информациите ги врши во рамките на надлежностите утврдени со закон;
- ▶ организацијата и трошоците на работењето, како и за давањето услуги на граѓаните во управната постапка и за своите активности. Повторно е направен еден несреќен спој на неколку различни работи: организација на работењето е една работа и таа се уредува со правилник за организација на работата на секој имател на информации посебно, а трошоците на работењето се нешто сосема друго. Би било одлично да бидат објавени анализите за трошоците на работењето на имателите на информации, само кога тие би постоеле. Исклучителна реткост е некој имател на информации да има подготвено сериозни анализи за трошоците на сопственото работење, односно да има определено цена на чинење на своите услуги. Овие субјекти имаат годишни финансиски планови и програми за реализација на буџетот и единствено нив можат да ги објават, иако тоа до сега не го направил ниту еден од нив. Давањето услуги на граѓаните во управна постапка, пак, е нешто сосема поинакво од претходно наведените активности и е сосема нејасно зошто се наоѓа во иста алинеја со нив. Давање услуги на граѓаните во управна постапка претставува издавање решенија како конкретни управни акти или, пак, водење евиденции, издавање уверенија и сл. и граѓаните секако дека треба да бидат информирани за кои видови решенија, дозволи, лиценци, уверенија, материјални дејства итн. е надлежен секој имател на информации, но оваа дејност претставува составен дел од надлежноста на имателите на информации, па непотребно се споменува во оваа алинеја;
- ▶ издавање информативни билтени и други облици на информирање. Обврската што со оваа одредба се наметнува

на имателите на информации е сериозна работа, која има огромно значење за граѓаните во правец на олеснување на остварувањето на нивните права и на извршувањето на обврските и на должностите. Затоа, контролниот орган, а во случајов тоа е Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер, треба сериозно да се заеме во правец на оживотворување на оваа законска обврска. Тоа треба да биде направено со постојано потсетување и контролирање на имателите на информации за нивната обврска да издаваат информативни билтени и бесплатно да ги дистрибуираат до корисниците на нивните услуги, односно до нивните клиенти;

- ▶ интернет-страницата за објавување одлуки, акти и мерки со кои се влијае на животот и на работата на граѓаните; и
- ▶ други информации што произлегуваат од надлежноста и од работата на имателот на информации. Добро е што законодавецот ја оставил отворена листата на информации за кои имателите се должни да ја информираат јавноста бидејќи секое таксативно набројување содржи можност да не бидат опфатени сите елементи или состојки што ја сочинуваат материјата. Затоа со оваа последна алинеја од првиот став на чл. 10 се овозможува надминување на евентуалните пропусти, а, сепак, информирањето се ограничува на работите што произлегуваат од надлежноста и од работата на имателот на информации.

Вториот став од чл. 10, кој гласи „секој имател на информации е должен да овозможи бесплатен пристап до информациите од ставот (1) на овој член“, има посебна важност и значење за непречено остварување на правото на граѓаните на пристап до информации од јавен карактер. Практика во примената на овој Закон од страна на имателите на информации во првата година од неговото донесување зборува за една негативна појава, која истовремено претставуваа флагрантно кршење на наведената законска одредба. Имено, истражувањата¹ спроведени

1 http://soros.org.mk/download/Zid_od_tishina.pdf

од Фондацијата Отворено општество – Македонија и од партнерските здруженија, како и жалбите поднесувани до Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер, укажаа на фактот дека голем број органи, организации, претпријатија и установи наплатувале за обезбедувањето пристап до информациите што ги имаат, со што се губи смислата на слободата на пристапот до нив. Со измените на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во јануари 2010 година се предвидени прекршочни санкции за имателите на информации, кои ќе наплатат за издавање информација спротивно на ст. 2 од чл. 10 на овој Закон.

Во третиот став од чл. 10 се утврдени начините преку кои имателите на информациите се обврзани да ја информираат јавноста за својата работа. Па, така, имателите на информации се обврзани: на официјалната веб-страница на институцијата да ги објават законските и подзаконските акти врз кои работат, како и подзаконските акти што ги донесува самата институција, да издаваат соопштенија до јавноста за работи преземени од нивна страна во согласност со законските надлежности, да објавуваат статистички податоци за својата работа, да ги објават извештаите за работата што ги поднесуваат до органите надлежни за спроведување контрола и надзор, како и на друг начин предвиден со овој или со друг закон да ги направат достапни сите информации од јавен карактер.


Член 11

Одговорните лица кај имателите на информации за да обезбедат слободен пристап до информации се должни за барателите да обезбедат простории за увид во бараните информации, а службените лица за посредување со информации се должни да им укажуваат помош при барањето на информациите во согласност со овој и друг закон.

Со цел да се олесни остварувањето на правото на пристап до бараните информации, како и да овозможи негова вистинска реализација, Законот

предвидува обврска за секој имател на информации да обезбеди посебна просторија во која барателите ќе можат да извршат непосреден увид во бараната информација. Таа обврска му припаѓа на одговорното лице кај имателот на информација и доколку не ја исполни, во согласност со чл. 43, ст. 1 може да му биде изречена глоба за прекршок во износ од 500 до 1.000 евра во денарска противвредност.

Покрај ова, членот 11 содржи и уште една обврска, овој пат за службените лица за посредување со информации, кои се должни на барателите да им укажуваат помош при барањето информации. За неисполнување на оваа обврска во чл. 43, ст. 2 е предвидена глоба за службеното лице во износ од 300 до 500 евра во денарска противвредност. Потребно е да се нагласи дека чл. 11 претставува еден вид операционализација на начелото на сервисна ориентација на јавната управа утврдено како основно начело во чл. 7 од Законот за општа управна постапка („Сл. весник на Република Македонија“ бр. 39/05) што, секако, заслужува поздрав и поддршка при реализацијата. Кога станува збор за казните, би можело да се рамисли водењето на прекршочната постапка и изрекувањето прекршочни парични санкции пропишани во казнените одредби од овој Закон да се стави во надлежност на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации. Така, би се постигнало и поефикасно постапување во прекршочната постапка, а и усогласување со Законот за прекршоци во делот што се однесува на надлежноста за директно изрекување прекршочни санкции од страна на државните органи и организации со јавни овластувања. Решенијата за изречени прекршочни санкции, во согласност со Законот за управни спорови, можат да се напаѓаат со тужба во управно-судска постапка пред Управниот суд на Република Македонија.



IV. ПОСТАПКА ЗА ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВОТО НА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ

1. УСНО ИЛИ ПИСМЕНО БАРАЊЕ

Член 12

(1) Барателот пристапот до информацијата може да го бара усно, писмено или во електронски запис.

(2) Секој барател врз основа на барање има право на пристап до информација од имателот на информации со кои располага, и тоа со увид, препис, фотокопија или електронски запис.

Петтата глава од Законот ја утврдува постапката за остварување на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Таа, по својата суштина претставува управна постапка, но со овој Закон се утврдени и определени исклучоци од правилата на општата управна постапка.

Во чл. 12, ст. 1 е утврдено право на барателот да поведе постапка за пристап до определена информација на три начини:

- 1) писмено
- 2) усно или
- 3) во електронски запис

Тоа значи дека во оваа постапка се применува странечкото начело, односно приватната максима за поведување постапка во согласност

со чл. 129 од Законот за општа управна постапка, што значи дека оваа постапка не се поведува по службена должност или ex officio, туку само по иницијатива на странката.

Вториот став од чл. 12 ги утврдува начините на кои барателот може да добие пристап до бараната информација:

- а) увид,
- б) препис,
- в) фотокопија или
- г) електронски запис

2. УСНО БАРАЊЕ

Член 13

(1) Ако барателот бара пристап до информација со усно барање, имателот на информацијата е должен на барателот да му овозможи пристап до информацијата, на начин со кој барателот ќе има доволно време да се запознае со нејзината содржина, за што имателот на информацијата составува службена белешка, освен ако се работи за информации од членот 6 став (1) на овој закон.

(2) Ако имателот на информацијата позитивно одговори на барањето од ставот (1) на овој член, веднаш, а најдоцна во рок од пет дена од денот на поднесување на барањето овозможува запознавање со содржината на бараната информација на начин што му дава на увид или му обезбедува препис, фотокопија или електронски запис од бараната информација.

(3) Ако имателот на информацијата одговори негативно на барањето, или не може веднаш да одговори на барањето, како и ако барателот има устен или писмен приговор на начинот на запознавањето со информацијата, службеното лице за посредување со информации е должно за барањето да изготви заклучок во која ќе внесе податоци за барателот, датумот на прием на барањето и да го извести барателот за посебното барање, односно за бараната информација.

(4) Против заклучокот од ставот (3) на овој член, барателот на информација има право на жалба до Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

(5) Во случаите од ставот (3) на овој член натамошната постапка по усно барање продолжува како по писмено барање во согласност со овој закон.

Членот 13 ја определува содржината на усното барање, како и постапката за пристап до информации од јавен карактер иницирана со усно барање.

Кога барателот ќе поднесе усно барање за пристап до определена информација, имателот на информацијата е должен да му обезбеди доволно време на барателот за запознавање со содржината на информацијата за што е потребно службеното лице да изработи заклучок. Исклучок од ова правило претставува барање што се однесува на пристап до информации наведени во чл. 6, ст.1 од овој Закон, односно тоа се информациите до кои пристапот е забранет.

Во моментот кога службеното лице му ги обезбедило на барателот условите потребни за негово запознавање со содржината на информацијата се смета дека е почната управната постапка. Ова

правило е во согласност и со чл. 128, ст. 1 од Законот за општа управна постапка, според кој постапката се смета за поведена кога надлежниот орган го извршил кое и да е дејство за водење постапка, без притоа да се издаде некаков официјален документ со кој би се објавил нејзиниот почеток.

Во вториот став од наведениот чл. 13 се предвидува рок, кој изнесува 5 дена, а во кој имателот на информацијата е должен да му овозможи на барателот запознавање со содржината на потребната информација.

Ставот 3 од истиот член е во целосна спротивност со претходните два става бидејќи со него се предвидува трансформација на усното во писмено барање независно од волјата на барателот. Имено, со овој став на имателот на информацијата му се овозможува да одговори негативно на усното барање или, пак, воопшто да не одговори по барањето и во тој случај се предвидува должност за службеното лице да изработи заклучок во кој ќе внесе податоци за барателот, датумот на прием на барањето и да го извести барателот за бараната информација.

Во согласност со ст. 4 од чл. 13 против заклучокот со кој имателот на информацијата го ускратува правото на пристап до информации од јавен карактер во смисла на ст. 3 од чл. 13, барателот на информацијата може да оствари правна заштита со поднесување жалба до Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, а во тој случај натамошната постапка, која почнала по усно барање на барателот на информацијата, продолжува како писмено барање. Ставовите 3 и 4 од чл. 13 на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер се усогласуваат со Законот за општата управна постапка, кој во ставот 2 од чл. 128 утврдува „Ако надлежниот орган по барањето на странката најде дека според важечките прописи нема услови за поведување на постапката, ќе донесе заклучок за тоа, против кој е дозволена посебна жалба“.

Последниот став од чл. 13 ја поткрепува нашата претходна кон-

статација со тоа што строго предвидува дека при одбивање на усното барање постапката продолжува како да е поднесено писмено барање во согласност со овој Закон. Оттука може да се очекува целосно игнорирање, односно неискористување на правото барателот да поведе постапка по устен пат, а тоа значи дополнително компликување и бирократизирање на целата постапка.

3. ПИСМЕНО БАРАЊЕ

Член 14

(1) За писменото барање за пристап до информации одлучува имателот на информации во постапка утврдена со овој закон.

(2) За прашања на постапката од ставот (1) на овој член кои не се уредени со овој закон, се применуваат одредбите од Законот за општата управна постапка.

Во чл. 14, ст. 1 е утврдено дека за писменото барање на странките надлежен да одлучува е имателот на информацијата во постапка утврдена со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Веднаш по тоа, вториот став од овој член содржи упатувачка одредба во согласност со која за прашањата на наведената постапка што не се уредени со овој Закон се применуваат одредбите од Законот за општа управна постапка. Од натамошниот текст на Законот со жалење може да се констатира дека е направен обид определени прашања, кои се

темелно и прецизно уредени со Законот за општа управна постапка, пред да се уредат на начин што целосно отстапува од општите процесни правила на однесување на носителите на јавни овластувања. Конкретните коментари на оваа наша забелешка ќе бидат дадени за секој член поединечно.

4. ПОДНЕСУВАЊЕ НА БАРАЊЕТО

Член 15

(1) Барањето за пристап до информации го поднесува барателот до имателот на информации.

(2) За поднесеното барање од ставот (1) на овој член во електронска форма се применуваат одредбите на овој и друг закон.

Во чл. 15 е утврдено дека барањето за пристап до информации го поднесува лично барателот и тоа директно до имателот на бараната информација.

Кога станува збор за барање во електронска форма, Законот предвидува дека покрај неговите одредби може да се употребат и одредби од друг закон.

5. СОДРЖИНА НА БАРАЊЕТО

Член 16

(1) Формата на образецот на барањето за пристап до информациите го утврдува Комисијата и имателот на информацијата е должен да го обезбеди образецот на барателот.

(2) Барањето се поднесува на образецот од ставот (1) на овој член или во друга форма и на начин согласно со членот 12 став (1) од овој закон.

(3) Барањето содржи назив на имателот на информацијата, личното име и презиме на барателот на информацијата, податоци за можниот застапник или ополномоштеното лице, фирмата или правното лице.

(4) Во барањето барателот е должен да ја наведе информацијата со која сака да се запознае и на каков начин сака да се запознае со содржината на бараната информација (увид, препис, фотокопија, електронски запис).

(5) Барателот не е должен да го образложи барањето, но е потребно да наведе дека се работи за барање за пристап до информации.

(6) Ако според предметот на барањето произлегува дека се работи за барање за пристап до информации согласно со овој закон, имателот на информацијата задолжително го разгледува барањето во согласност со овој закон.

Во првиот став од чл. 16 е определено дека формата на образецот на барањето за пристап до информации ја утврдува Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер, а пак, имателот на информацијата е должен на барателот да му го обезбеди така утврдениот образец. Комисијата оваа своја обврска ја има завршено со донесувањето на Упатството за начинот и за постапката за спроведување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, чијшто составен дел, меѓу другото, е и образецот на барањето. Од изнесената одредба произлегува заклучок дека секој барател на информации мора да го поднесе барањето во предвидениот образец, кој треба да му биде обезбеден од страна на имателот на информациите. Образецот, секако, може да ја поедностави постапката за подготовка на барањето или, пак, да послужи како средство за формална комуникација со имателите на информации, но само за тие баратели што немаат потреба, можност или способност да подготват свое писмено барање, кое ќе ги содржи сите потребни елементи.

Во ст. 2 од чл. 16 Законот предвидува можност барањето да биде поднесено и во друга форма предвидена со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер како што е усно барање или барање доставено во електронски запис. Уште позначајно е што со ст. 2 од овој член Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер се усогласува со Законот за општата управна постапка, со што не се предвидува никаква форма за барањата на странките туку само содржината на барањето, односно неопходните податоци за барателот и за имателот до кого се доставува барањето. Тоа што е најважно е обврската на имателот на информации да го прифати поднесеното барање на странките, независно дали е тоа изнесено во утврдениот образец или во поинаква писмена форма.

Третиот став од чл. 16 ги набројува основните елементи што треба да бидат содржани во секое барање: назив на имателот на информацијата, личното име и презиме на барателот на информацијата, податоци за можниот застапник или ополномоштеното лице, фирмата или правното лице. Оваа одредба претставува дополнителен аргумент за

нашиот претходно изнесен став бидејќи укажува на фактот дека еден поднесок што ги содржи сите наведени елементи ќе мора да се смета за официјално барање на странката независно од тоа дали е поднесено во предвидениот образец или не.

Четвртиот став претставува дообјаснување на ст. 3 од чл. 16 со кој се утврдува обврска за барателот на информацијата да наведе во своето барање со која информација конкретно сака да се запознае и на каков начин сака да го направи тоа: увид, препис, фотокопија, електронски запис.

Од исклучителна важност е петтиот став од чл. 16 со кој се утврдува дека барателот не е должен да го образложи своето барање за пристап до определена информација. Доколку во практиката имателите на информации ги принудуваат странките да дадат објаснување (усно или писмено) за причините поради кои бараат остварување на правото на пристап до определена информација, важно е да се знае дека во согласност со чл. 43, ст. 3 од Законот на службеникот што ќе побара образложение од барател на информации за мотивите за бараната информација или поради кои било други причини, ќе му се изрече глоба во износ од 300 до 500 евра во денарска противвредност за прекршок.

6. ДОПОЛНУВАЊЕ НА БАРАЊЕТО

Член 17

(1) Ако барањето е непотполно и поради тоа имателот на информацијата не може да постапува, тој ќе побара од барателот на информацијата да го дополни барањето, со укажување на последиците

ако тоа не го направи. Барателот е должен да го дополни барањето во рок од три дена од денот на известувањето за потребата од дополнување на барањето, односно во рок од три дена од денот на приемот на известувањето за потребата од дополнување на барањето.

(2) Службеното лице определено за посредување на информации е должно на барателот да му даде соодветна помош при дополнување на барањето.

(3) Ако барателот не постапи согласно со ставовите (1) и (2) на овој член, имателот на информацијата со заклучок ќе констатира дека барањето е повлечено.

(4) Против заклучокот за запирање на постапката дозволена е жалба до Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

(5) Ако барањето и по дополнувањето не ги исполнува условите од членот 16 на овој закон и поради тоа имателот на информации не може да го разгледува барањето, имателот на информации ќе донесе решение со кое ќе го отфрли барањето.

(6) Против решението за отфрлање на барањето дозволена е жалба до Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

Во првиот став од чл. 17 е утврден рок од три дена за дополнување на нецелосното барање за пристап до определена информација од страна на барателот. Станува збор за барање што не содржи некој од суштинските елементи за да може имателот на информации да почне постапка за него. Рокот од три дена е релативно краток рок, но заради забрзување на постапката се чини дека е соодветно определен.

Имателот на информациите е должен да го предупреди барателот за последиците од непостапувањето (недополнување на барањето) во предвидениот рок.

Законодавецот предвидува обврска (чл. 17, ст.2) за службеното лице за посредување за информации, која се состои во давање помош на барателот при дополнувањето на барањето. Механизмите што ќе обезбедат задолжително извршување на оваа обврска од страна на службеното лице не се предвидени со овој Закон, значи не се предвидени санкции за нејзино неизвршување.

Третиот став од чл. 17 утврдува дека имателот на информацијата со заклучок констатира дека барањето е повлечено доколку барателот во определениот рок не го дополнил нецелосното барање. Ова е, всушност, негативната последица спомената во првиот став од овој член за која барателот треба да биде информиран дека настапува во случај на непридржување кон укажувањето дадено од страна на имателот на информации во поглед на дополнување на барањето. Заклучокот во овој случај означува запирање на постапката бидејќи во согласност со чл. 135, ст. 2 од Законот за општа управна постапка: „Одделно дејство или пропуштање на странката може да се смета како нејзино откажување од барањето само кога тоа е определено со закон“.

Во четвртиот став од овој член законодавецот предвидел жалба како редовен правен лек против овој заклучок, која барателот може да ја поднесе до Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер. Оваа одредба е уште еден пример во кој Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер се усогласува со Законот за општа управна постапка, имено, во согласност со чл. 134, ст. 5 од Законот за општа управна постапка: „Против заклучокот со кој се запира постапката е дозволена посебна жалба“. Ова е прашање од исклучителна важност и според наше мислење е добро што е строго регулирано во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Прво, затоа што странките (барателите на информации) не се секогаш правно обучени лица за да можат да знаат дека заклучокот

со кој се констатира дека барањето е повлечено претставува заклучок за запирање на постапката; и второ, тие уште помалку се должни да го знаат Законот за општа управна постапка, кој им овозможува право на жалба против таквиот заклучок.

Петтиот став од чл. 17 ја уредува постапката за отфрлање на барањето. Имено, кога барањето не содржи еден од битните елементи што ја сочинуваат неговата форма, а поради што имателот на информацијата не може да постапува по него, тој со решение ќе го отфрли барањето. Ова значи дека имателот на информации воопшто не почнал да постапува по барањето, тој не навлегол во мериторно решавање на предметот, туку поради формални недостатоци го отфрла уште на самиот почеток. Ваквото постапување е составен дел од општата управна постапка и секако дека е право и обврска на имателот на информации.

Во ставот шест од чл. 17 законодавецот и формално-правно обезбедил правна заштита против решението за отфрлање на барањето утврдено во ставот пет. Против такво решение, барателот има право да поднесе жалба до Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер.

7. ПРЕПРАЌАЊЕ НА БАРАЊЕТО

Член 18

(1) Ако имателот на информации што го примил барањето не располага со бараната информација веднаш, а најдоцна во рок од три дена од денот на приемот на барањето, е должен да го препрати барањето до имателот на информации кој според

содржината на барањето е имател на информацијата и за тоа ќе го извести барателот.

(2) Рокот за добивање на информацијата почнува да тече од денот на добивањето на барањето кај имателот на информацијата на кој му е препратено барањето од ставот (1) на овој член.

Со чл. 18 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер се врши еден вид операционализација на начелото за помош на неуката странка предвидено во чл. 18 од Законот за општа управна постапка: „Органот што ја води постапката се грижи незнаењето и неукоста на странката и на другите лица што учествуваат во постапката да не биде на штета на правата што им припаѓаат според закон“. Така, ако барањето на странката е упатено до несоодветен орган, т.е. до орган што не располага со бараната информација, тој е должен барањето во рок од 3 дена да го препрати до имателот на информации, кој, според содржината на барањето, е имател на информацијата и за тоа ќе го извести барателот.

Следниот став предвидува дека рокот за добивање на информацијата почнува да тече од денот на добивањето на барањето кај имателот на информацијата на кој му е препратено барањето, што, секако, е во интерес на барателот.

Член 19

Постапката по барањето за пристап до информации од јавен карактер кај имателот на информации ја спроведува службеното лице од членот 8 на овој закон.

Во чл. 19 е утврдена обврска за службеното лице за посредување со информации да ја спроведе постапката по барањето за пристап до

информации од јавен карактер. На овој начин, се утврдува надлежност на точно определено/и лице/а за спроведување на постапката, што, секако, претставува олеснување за барателот бидејќи е однапред запознаен со тоа кој е одговорен за решавање на неговиот предмет/ барање. Само како потсетување, чл. 8 од овој Закон предвидува обврска за сите иматели на информации да ги определат службените лица за посредување со информации и за тоа на соодветен начин да ја известат јавноста.

8. ПОСТАПУВАЊЕ ПО БАРАЊЕТО

Член 20

(1) Ако имателот на информации позитивно одговори на барањето, за тоа ќе изготви записник.

(2) Ако имателот на информацијата барањето делумно или целосно го одбие, за тоа ќе донесе решение.

(3) Во случаите од ставот (2) на овој член, решението треба да содржи образложение за причините поради кои барањето е одбиено.

(4) Ако имателот на информацијата во рокот утврден во членот 21 на овој закон не му овозможи на барателот пристап до информацијата и ако не донесе и не му достави на барателот решение од ставот (2) на овој член, се смета дека барањето е одбиено по што може да се поднесе жалба.

Суштинските одредби на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер се содржани токму во членовите што ги сочинуваат деловите 8 и 9 од Законот, насловени како „Постапување по барањето“ и „Продолжување на рокот за доставување на бараната информација“ (чл. 20 – 22). За жал, овие одредби, иако се најзначајни во поглед на вистинското остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, истовремено создаваат вистинска конфузија за обичниот граѓанин (па, дури и за стручњациите од областа на правото) кога би се јавил во својство на барател на одредена информација. И повеќе од тоа: овие одредби се во директна спротивност со одредбите од Законот за општа управна постапка како *lex generalis*, и тоа во насока на стеснување и на ограничување на правата на странките *vis-à-vis* надлежниот орган што ја води постапката, така како што се утврдени со Законот за општа управна постапка.

Во првиот став од чл. 20 е утврдено дека за позитивниот одговор на барањето, значи за неговото прифаќање и реализација, имателот на информации подготвува записник.

Вториот став го регулира спротивниот случај – кога барањето делумно или целосно се одбива. Тогаш, имателот на информации донесува решение за одбивање на барањето.

Третиот став содржи одредба, која е истовремено предвидена и со Законот за општа управна постапка, а се однесува на формата на решението од претходниот став. Имено, имателот на информации е должен да го образложи решението со кое целосно или делумно го одбива барањето на странката/барателот. Иако, не е наведено конкретно во овој член од Законот, неспорно е дека барателот во случај на одбивање на неговото барање со решение од страна на имателот на информации има право на жалба против таквото решение. За жалбата решава второстепениот орган надлежен за вршење контрола врз законитоста на конкретните акти (решенија) на имателите на информации, а тоа е Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации

од јавен карактер. Ова право на странките е уредено и со Законот за општа управна постапка, а поконкретно е разработено во чл. 28 од овој Закон.

Четвртиот став уредува една од најважните институции на управната постапка, која, за жал, често се применува во практиката на државните органи и организации со јавни овластувања – молчењето на администрацијата. Се работи за правна пресумпција дека барањето на странката се смета за одбиено доколку во определениот рок (кој, според Законот за општа управна постапка, изнесува 30 дена, а за посложени предмети 60 дена) надлежниот орган не одговорил за нејзиното барање, односно не издал никакво решение. Во ваков случај, иако физички не постои никаков акт издаден од страна на надлежниот орган, се смета дека странката има добиено одбивачко решение. Тоа е мошне значајно, затоа што по истекот на предвидениот рок, странката се здобива со право да поведе жалбена постапка до второстепениот орган. Целата оваа правна теорија, како и позитивно-правната институција „молчење на администрацијата“ е спроведена во одредбата содржана во четвртиот став од чл. 20 на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер: „Ако имателот на информацијата во рокот утврден во членот 21 на овој Закон не му овозможи на барателот пристап до информацијата и ако не донесе и не му достави на барателот решение од ставот (2) на овој член, се смета дека барањето е одбиено, по што може да се поднесе жалба“.

Член 21

(1) Имателот на информацијата е должен веднаш да одговори по барањето на барателот, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на приемот на барањето.

(2) Имателот на информацијата ја дава во бараната форма, освен ако бараната информација веќе постои во однапред пропишана форма и е достапна за јавноста и ако е поповолно за барателот

информацијата да се достави во поинаква форма од бараната, за што имателот на информацијата ја образложува причината за ваквиот начин на доставување.

Рокот за постапување по пристигнатите барања за имателите на информации е определен во чл. 21, ст. 1 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Тој е во согласност со општите рокови предвидени со Законот за општа управна постапка и изнесува 30 дена. Оттука, молчењето на администрацијата предвидено во претходниот член изнесува 30 дена, т.е. по истекот на овој рок, барателот има право, иако не му е издадено никакво решение, да поднесе жалба. Покрај ова право за барателот, кое и без да биде строго предвидено произлегува од Законот за општа управна постапка, во чл. 44 од овој Закон е пропишана глоба во износ од 300 до 500 евра во денарска противвредност за службеното лице за посредување со информации кај имателот на информацијата доколку во предвидениот рок (од 30 дена) неосновано не ја посредува информацијата.

Во ст. 2 од чл. 21 се утврдени начините на давање на бараната информација кога барањето е прифатено. Така, правило е дека информацијата се дава во таа форма во која е побарана од страна на барателот. Од ова правило се предвидени исклучоци, и тоа: ако бараната информација веќе постои во однапред пропишана форма и е достапна за јавноста; и ако е поповолно за барателот информацијата да се достави во поинаква форма од бараната. Случаите што се опфатени со вториот исклучок не се точно определени бидејќи е невозможно таксативно да се набројат сите можни ситуации. Сепак, станува збор за изнаоѓање форми и начини на давање информации од страна на нивните иматели, кои можат да бидат доставени до барателот на поедноставен, поефикасен и, секако, на поекономичен начин од тој што е истакнат во барањето. На пример, ако барателот побарал фотокопии од определени акти издадени од органот/организацијата, а тие постојат во електронски запис, органот може да реши актите да му ги испрати на барателот во електронска форма, избегнувајќи го трошокот за нивно фотокопирање и сл.

9. ПРОДОЛЖУВАЊЕ НА РОКОТ ЗА ДОСТАВУВАЊЕ НА БАРАНАТА ИНФОРМАЦИЈА

Член 22

(1) Ако на имателот на информацијата му е потребно подолго време од рокот утврден во членот 21 од овој закон за да овозможи делумен пристап до информацијата, согласно со членот 7 од овој закон или поради обемноста на бараниот документ може да се продолжи рокот, но најмногу до 40 дена од денот на приемот на барањето.

(2) За продолжувањето на рокот од ставот (1) на овој член, како и за образложението на причините за продолжување, имателот на информацијата е должен писмено да го извести барателот, најдоцна во рок од три дена пред истекот на рокот од членот 21 на овој закон.

(3) Ако имателот на информацијата не постапи во рокот од ставот (1) на овој член, барателот на информацијата може да поднесе жалба до Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

Во чл. 6, ст. 1 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер се наведени информациите за кои имателот може да одбие барање за пристап. Сепак, чл. 7 од Законот ја ублажува претходната одредба, со тоа што предвидува дека доколку информациите наведени во чл. 6, ст. 1 можат да се одвојат од документот за кој е поднесено барање

за пристап, имателот на информации е должен да го направи тоа, т.е. да ги одвои тие информации и таквиот документ да му го направи достапен на барателот. За ваквите случаи, кои бараат дополнително време и напор од страна на имателите на информации, како и за обемните документи, Законот во чл. 22, ст. 1 предвидува можност имателот на информации да го продолжи рокот од 30 дена за постапување, но најмногу до 40 дена од денот на приемот на барањето. Оттука, рокот за овозможување пристап до барана информација може да биде продолжен до 40 дена од страна на имателот на информацијата, но само кога се работи на делумен пристап до информација во согласност со чл. 7 или поради обемноста на бараниот документ. Во сите други случаи, рокот за постапување на имателот на информации по добиеното барање изнесува 30 дена.

Во вториот став од чл. 22 се предвидува обврска за имателот на информации при продолжувањето на рокот во случаите од претходниот став да ги образложи причините за одолжувањето, како и да го информира барателот за таквото продолжување на рокот најдоцна три дена пред истекот на законскиот рок од 30 дена. Тоа практично значи: штом имателот на информации до кој е поднесено барање за пристап до документ што содржи информации што треба да бидат отстранети бидејќи не е дозволен пристап до нив, или, пак, барањето се однесува на обемни документи, утврди дека му е потребен рок подолг од 30 дена за да постапи по таквото барање, должен е веднаш, а најдоцна до 27. ден од приемот на барањето да го извести барателот дека пристапот ќе му биде овозможен подоцна, односно најдоцна до истекот на 40. ден од приемот на неговото барање. Ако такво известување за три дена пред истекот на рокот не биде доставено до барателот, по изминувањето 30 дена од приемот на барањето, веќе станува збор за молчење на администрацијата.

Па, така, во случај имателот на информацијата да не постапи во согласност со роковите предвидени за посредување на информацијата во смисла на ставот 1 од чл. 22, односно не ја посредува информација ниту во рок од 30 дена, ниту го извести барателот дека му е потребен подолг рок за посредување на информацијата најдоцна три дена пред истекот

на рокот од 30 дена, како и доколку не ја посредува информацијата ниту во продолжениот рок од вкупно 40 дена од поднесувањето на барањето, Законот во ставот 3 од чл. 22 предвидел можност барателот да поднесе жалба до Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер и се смета дека настапила институцијата молчење на администрацијата. Во овој случај Законот не предвидува рокови за поднесување жалба и таа може да биде само предвремена доколку е поднесена пред истекот на утврдените рокови во чл. 22, а никако не може да биде задоцнета.

10. ОДГОВОРЕНИ БАРАЊА

Член 23

Имателот на информацијата е должен да го извести барателот на информацијата во однос на барањето за пристап до информации ако по барањето веќе одговорил позитивно на исто или слично барање на истото лице во рок од шест месеца пред денот на приемот на барањето.

Членот 23 уредува прашање што во правната теорија се нарекува *res judicata*. Тоа значи дека ако едно лице веќе добило позитивен одговор за пристап до определена информација, а во рок од шест месеци поднесе барање за пристап до истата таа информација и кај истиот имател, ќе биде само известно дека веќе еднаш позитивно му било одговорено на барањето.

11. ДОСТАВУВАЊЕ ОДГОВОР ПО БАРАНАТА ИНФОРМАЦИЈА

Член 24

(1) Ако имателот на информацијата позитивно одговори на барањето, веднаш му овозможува на барателот запознавање со содржината на бараната информација и тоа со увид, препис, фотокопија или електронски запис.

(2) Ако барателот бара да му се даде информацијата на увид, имателот на информацијата е должен да му овозможи увид на тој начин што барателот ќе има доволно време да се запознае со нејзината содржина.

(3) Ако, како резултат на добиената информација, произлезе барање за дополнителна информација поврзана со документите кои ги поседува имателот на информацијата, барателот поднесува ново барање, согласно со членовите 15 и 16 од овој закон, заедно со одговорот што веќе го добил.

(4) Ако барателот смета дека информацијата со која се запознал не е информација што ја навел во барањето, може да бара од имателот на информации да му се овозможи запознавање со информацијата што ја навел во барањето најдоцна во рок од десет дена по приемот на повторното барање кај имателот на информацијата.

(5) Ако имателот на информацијата не одговори на повторното барање на барателот на информацијата, по истекот на рокот утврден со

ставот (4) на овој член, барателот на информација може да поднесе жалба до Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

Во чл. 24 се уредуваат начините на доставување одговор по бараната информација.

Така, ст. 1 од чл. 24 предвидува дека штом на едно барање ќе биде позитивно одговорено, на барателот му се овозможува веднаш запознавањето со содржината на бараната информација. Иако не е конкретно споменато, всушност, станува збор за решение што ѝ се соопштува на странката усно, а е предвидено во чл. 216 од Законот за општа управна постапка. Запознавањето со содржината на информацијата може да биде со увид, препис, фотокопија или со електронски запис.

Во вториот став се утврдува обврска за имателот на информација, односно службеното лице за посредување со информации, да му овозможи на барателот доволно време за увид во информацијата за да може да се запознае со нејзината содржина.

Третиот став ја уредува ситуацијата кога од веќе добиената информација за странката ќе произлезе барање за дополнителна информација поврзана со истите документи на имателот на информацијата. За пристап до дополнителната информација, Законот предвидува поднесување ново барање и упатува на членовите 15 и 16, иако ќе беше подобро, од аспект на ефикасност и итност, оваа одредба да упатуваше на чл. 13 каде што е регулирано усното барање. Бидејќи, ако веќе еднаш имателот на информации има писмено барање со сите потребни елементи од странката, а во текот на запознавањето со содржината на информацијата таа има потреба за пристап до дополнителни информации, тогаш е сосема логично следното барање да може да го поднесе усно, во помалку формализирана процедура.

Четвртиот став уредува една нова состојба, која може да произлезе во текот на постапката за пристап до информации од јавен карактер. Имено, станува збор за ситуација кога барателот ќе биде запознаен со информација што не ја навел во своето барање, односно за случај кога на барателот случајно или намерно му е доставена друга информација, а не таа што била наведена во барањето. Во ваков случај, барателот треба да поднесе ново (повторно) барање, а имателот на информации за новото барање е должен да постапи во рок од 10 дена од неговиот прием. Значи, овој пат, општиот рок за постапување од 30 дена е скратен на 10 бидејќи станува збор за повторно барање.

Кај ваквите случаи се смета дека постои молчење на администрацијата доколку во рок од 10 дена имателот на информации никако не се изјаснил за барањето на странката, а во тој случај, во согласност со ст. 5 од чл. 24 барателот има право да поднесе жалба до Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер.

12. ЈАЗИКОТ НА КОЈ СЕ ДОСТАВУВА БАРАЊЕТО

Член 25

Барателот го доставува барањето до имателот на информацијата на македонски јазик и неговото кирилско писмо, а барателот кој зборува службен јазик различен од македонскиот јазик и писмо, барањето може да го достави и на службениот јазик и писмо што го употребува во согласност со закон.

Членот 25 од овој Закон претставува операционализација, па дури и повторување на чл. 19 од Законот за општа управна постапка во која на принципиелен начин е утврдена употребата на јазиците и на писмата во управната постапка.

13. ОДБИВАЊЕ И ИЗВЕСТУВАЊЕ ПО БАРАЊЕТО

Член 26

(1) Имателот на информацијата може во целост или делумно да го одбие барањето, ако утврди дека бараната информација е информација од членот 6 став (1), а притоа имајќи го предвид и членот 6 став (3) на овој закон.

(2) Ако барањето се однесува на информација со која не располага имателот или ако бараната информација веќе е објавена во согласност со членовите 18 и 23 од овој закон, имателот на информацијата со заклучок ќе ја прекине постапката.

(3) Против заклучокот од ставот (2) на овој член, барателот на информација може да поднесе жалба до Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

Во чл. 26, ст. 1, како случаи за одбивање на барањето на странката се наведени барања за пристап до информации наброени во чл. 6,

ст. 1, но истовремено се нагласува и значењето на ставот 3 од чл. 6, кој постојано треба да се има предвид при повикувањето на чл. 6, ст. 1 од страна на органот. Така, имателите на информации се должни да ја објават информацијата, иако таа по својата суштина се вбројува во тие информации што се наведени во чл. 6, ст. 1, доколку со таквото објавување би се заштитил јавниот интерес. Но, ако тоа не е така, тогаш барањето се одбива целосно или делумно, во согласност со чл. 26, ст. 1.

Вториот став се надоврзува на чл. 18 и 23, место одбивање на барањето, предвидува известување на странката по повод нејзиното барање и изработување заклучок со кој ја прекинува постапката. Органот до кој е упатено барањето за пристап до информација, доколку не располага со таква информација, должен е да го извести барателот за тоа. Во ваков случај, органот е должен во рок од 3 дена да го препрати барањето до вистинскиот имател на бараната информација, а за тоа го известува барателот. И кога станува збор за веќе доставена информација до истиот барател пред истекот на шест месеци (чл. 23), имателот на информацијата само го известува барателот за тоа дека на неговото барање било претходно позитивно одговорено. За случаите наведени во членовите 18 и 23 се чини разбирливо барателот да добие писмено известување место решение.

Во третиот став законодавецот предвидел можност барателот на информација за која смета дека не е претходно објавена на јавно достапна локација или интернет-страница на имателот, или е погрешно препратен до ненадлежен орган, односно имателот неправно се изоставува од надлежност за издавање на бараната информација или, пак, од друга причина неоправдано ја прекинал постапката со заклучок, против заклучокот да поднесе жалба до Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер. Овој став повторно е пример на усогласеноста на овој Закон со чл. 134 ст. 5 од Законот за општа управна постапка.

14. ПРАВО НА ПРАВНА ЗАШТИТА

Член 27

Право на правна заштита во согласност со овој закон има барателот кој поднел писмено барање за пристап до информација.

Во чл. 27 се утврдува легитимност за учество во постапката по правни лекови само за барателот што поднел писмено барање за пристап до информација. Ова е разбирливо бидејќи нашиот систем на управна постапка не ја познава институцијата *actio popularis*.

15. ЖАЛБЕНА ПОСТАПКА

Член 28

(1) Против решението со кое имателот на информацијата го одбил барањето, барателот има право на жалба во рок од 15 дена од денот на приемот на решението до Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

(2) Барателот има право да поднесе жалба до Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер кога имателот на информацијата не постапил во

согласност со членовите 20 став (4), 24 став (4) и 26 став (1) од овој закон.

(3) Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер решава по жалбата на барателот во рок од 15 дена од денот на приемот на жалбата.

(4) Ако Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер во рокот од ставот (3) на овој член не донесе решение по жалбата на барателот против првостепеното решение, а не го донесе ниту во рок од седум дена по повтореното барање, барателот може да поведе управен спор.

Членот 28, насловен како „Жалбена постапка“ содржи правила за роковите и за органот надлежен за водење второстепена постапка. Исто така, чл. 28 служи и како упатувачка одредба на Законот за општа управна постапка.

Ставот 1 ја прецизира општата одредба за рокот за поднесување жалба против првостепени решенија, кој и во овој случај изнесува 15 дена. Станува збор за решение на имател на информации со кое се одбива барање на странка. Рокот почнува да тече од денот на приемот на решението, а надлежен орган до кој се поднесува жалбата е Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.


Ставот 2 се надоврзува на околности за кои веќе стана збор во овој коментар, имено кога имателот на информацијата не постапил во согласност со членовите 20, став (4), 24, став (4) и 26, став (1). Во ставот 2 строго се предвидува правото на жалба во случаи кога настапува молчење на администрацијата, а во тој случај во околности утврдени со овој Закон (а, во согласност и со одредбите од Законот за општата

управна постапка) имателот на информации нема да одговори на барање за пристап до информации од јавен карактер. Уште еднаш нагласуваме дека во овие случаи жалбата може да биде само предвремена, а не задоцнета. Законот за општа управна постапка не предвидува рок за поднесување жалба поради молчење на администрацијата од неколку причини: прво, се има предвид можноста на надлежниот орган, навистина, да му е потребно повеќе време од пропишаното да го заврши почнатиот предмет, а од волјата на странката зависи дали таа ќе почека уште извесен период или ќе се реши веднаш да вложи жалба; второ, свеста за тоа дека во секое време може да биде поднесена жалба поради нерешавањето на определен предмет, влијае врз работата на службеното лице; трето, странката нема никаква обврска да ги брои деновите од поднесувањето на барањето за да не ѝ се случи да го пропушти рокот за поднесување жалба, па поради таквото пропуштање да биде казнета за неработењето на тој орган.

Членот 28, ст. 3 предвидува пократок рок за постапување на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер кога решава за жалба на барател. Значи, првостепениот орган – имателот на информации има определен рок за постапување од 30 дена, како исклучок 40 дена, а второстепениот орган – Комисијата треба да ја заврши жалбената постапка во рок од 15 дена. За овој вид постапки, кога се бара остварување на право, од кое, обично, зависи остварувањето на некое друго право пред друг државен орган (на пример: увид и препис од документ, чијашто содржина потоа може да послужи како основа за жалба до некој управен орган, или тужба до суд и сл.), потребни се кратки рокови за постапување, брзина, итност и ефикасност. Во спротивно, се губи смислата на правото што се бара – пристап до информација, која според својата суштина треба да ѝ биде достапна на пошироката јавност. Определувањето рок за постапување на второстепениот орган, во случајов Комисијата, меѓу другото, е потребно за да може да се определи моментот од кога жалителот има право со тужба да поведе управен спор пред надлежниот суд. Кога второстепениот орган молчи, односно не се изјаснува во рокот за постапување што му е определен со закон, странката треба уште еднаш

да го потсети органот да ѝ го реши барањето. Тој треба да го направи тоа во дополнителни 7 дена од добивањето на поднесокот. Во спротивно, странката има право да поведе управен спор.

Така, во согласност со ставот 4 од член 28, ако Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер не донесе одлука за жалбата во пропишаниот рок од 15 дена, како и по изминувањето на 7 дена од потсетувањето на барателот, барателот има право да поведе управен спор со поднесување тужба до Управниот суд. Ова решение е во согласност со Законот за управни спорови, кој во овие околности предвидува дека настапило молчење на второстепениот орган, па барателот од тој момент има право да поднесе управна тужба. Чл. 22, ст. 1 од Законот за управни спорови од 2006 година гласи: „Ако второстепениот орган во рок од 60 дена или во пократок рок определен со посебен пропис не донел решение за жалбата на странката против првостепеното решение, а не го донесе ниту во рок од седум дена по повторното барање, странката може да поведе управен спор како да е одбиена жалбата“. Во овој случај, нема дилема дека тужбата може да е само предвремена, но не и задоцнета, бидејќи ЗУС, следејќи го правниот систем на управната постапка втемелен во ЗОУП, не предвидува никакви рокови за поведување спор за молчење на администрацијата.



V. ТРОШОЦИ ЗА ПОСРЕДУВАЊЕ НА ИНФОРМАЦИИ

Член 29

(1) Увидот во бараната информација е бесплатен.

(2) Барателот на информација за добиениот препис, фотокопија или електронски запис на информацијата, плаќа надоместок во висина на материјалните трошоци.

(3) Владата на Република Македонија на предлог на Министерството за финансии ќе донесе акт со кој се утврдува надоместокот за материјалните трошоци за дадената информација од имателите на информации.

(4) Имателот на информација висината на надоместокот од ставот (3) на овој член ја објавува на соодветен начин (во службен билтен на имателот на информацијата, интернет страница, огласна табла и слично) и му ја дава на увид на секој барател пред поднесување на барањето.

(5) Ако барањето се однесува на информација од поголем обем, имателот на информацијата може да бара барателот да го даде однапред надоместокот за покривање на трошоците за добивање на информацијата.

Членот 29 го уредува прашањето за трошоците на постапката за пристап до информации од јавен карактер.

Современа и неопходна одредба за доследна реализација на Законот е содржана во чл. 29, став 1: „Увидот во бараната информација е бесплатен“. Само на овој начин може реално да се очекува Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер да се применува од страна на сите граѓани бидејќи евентуалното наплаќање за таквите услуги ќе оневозможи огромен дел од пошироката јавност да го оствари ова право, кое во такви услови би претставувало луксуз. За жал, практиката на работењето на некои од имателите на информации говори за флагрантно кршење на законските одредби. Имено, некои органи, а, пред сè, јавни претпријатија, вршеле наплата за увид од барателите на информации во незаконски и паушално утврдени износи. Поради ваквото однесување на одредени иматели на информации, потребно е во казнените одредби да се предвиди парична казна за направен прекршок на службените или одговорните лица што ќе спроведат или ќе побараат ваква наплата.


Според ставот 2, за добиената фотокопија, препис или електронски запис, предвидено е плаќање надомест од страна на барателот, но само за направените материјални трошоци што го чинеле имателот на информацијата.

Во ставот 3 е определено дека Владата на Република Македонија, на предлог на Министерството за финансии, е должна да донесе акт со кој се утврдува надоместот за материјалните трошоци за дадената информација од имателите на информации. Во моментот на подготовка на овој Коментар, ваков акт не е донесен, но и покрај тој факт, речиси сите органи и организации (со ретки исклучоци) ги наплаќаат направените материјални трошоци и тоа во најразличен износ, кој енорно варира од еден до друг имател на информации. Должни сме да укажеме дека овие дејства се незаконити и дека сè до донесувањето на предвидениот акт од страна на Владата, имателите на информации не

смеат да наплаќаат никакви материјални трошоци. Значи, додека таков акт не постои, нема ни наплата на нешто што не е правно уредено. Ова е дополнителен начин да се изврши притисок врз Министерството за финансии да го подготви актот од негова надлежност и што поскоро да го стави на усвојување на владина седница.

Ставот 4 дури предвидува обврска секој имател на информација, откако ќе биде утврдена цената на материјалниот трошок за нејзино доставување, да ја објави на соодветен начин: во својот службен билтен, на интернет-страница, огласна табла и слично. Имателот на информацијата е обврзан дури да му ја дава на увид висината на надоместот на секој барател пред поднесување на барањето.

Ставот 5 предвидува дека ако барањето се однесува на информација од поголем обем, имателот на информацијата може да бара барателот да го даде однапред надоместот за покривање на трошоците за добивање на информацијата.



VI. КОМИСИЈА ЗА
ЗАШТИТА НА ПРАВОТО
ЗА СЛОБОДЕН
ПРИСТАП ДО
ИНФОРМАЦИИТЕ ОД
ЈАВЕН КАРАКТЕР

1. СТАТУС НА КОМИСИЈАТА

Член 30

(1) Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер (во натамошниот текст: Комисијата) е независен државен орган, кој работи и донесува одлуки во согласност со надлежностите утврдени со овој закон.

(2) Средствата за работа на Комисијата се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија. Седиштето на Комисијата е во Скопје. Комисијата за својата работа одговара пред Собранието на Република Македонија до кое поднесува годишен извештај за својата работа.

(3) Комисијата има својство на правно лице.

Шестиот дел од Законот е посветен на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер и така е насловен. Првото нешто што на обичниот читател на Законот, а уште повеќе на правниот аналитичар му паѓа на ум по прочитаниот наслов, е, секако, анализа на статусот и на положбата на оваа Комисија. Што претставува таа, за каков вид орган станува збор, накратко речено,

како се дефинира ова ново тело во македонскиот правен и политички систем?

Во чл. 30, став 1 е строго утврдено дека Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер е независен државен орган, кој работи и донесува одлуки во согласност со надлежностите утврдени со овој закон.

Независноста на Комисијата се потврдува со ставот 2 во кој е предвидено дека станува збор за собраниска институција, со оглед на околноста дека извештајот за својата работа таа го доставува до Собранието на Република Македонија. Нејзиното седиште е во Скопје, а средствата за работа на Комисијата се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија.

Ставот 3 од член 30 строго го утврдува правниот субјективитет на Комисијата, со одредбата дека Комисијата има својство на правно лице.

2. СОСТАВ, ИМЕНУВАЊЕ И РАЗРЕШУВАЊЕ НА КОМИСИЈАТА

Член 31

(1) Комисијата е составена од претседател, негов заменик и три члена, кои функцијата ја извршуваат професионално со мандат од пет години и со право за повторен избор.

(2) Претседателот, заменикот и членовите ги именува и разрешува Собранието на Република Македонија по предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата.

(3) Собранието на Република Македонија објавува јавен конкурс за избор на претседател, заменик и членови на Комисијата. Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Македонија подготвува предлог на листа од кандидатите за претседател, заменик и членови на Комисијата и ја доставува до Собранието на Република Македонија.

(4) За претседател на Комисијата се именува лице државјанин на Република Македонија, со високо образование, осум години работно искуство во областа на информирањето и правните работи, како и да не е член на орган на политичка партија.

(5) За заменик на претседателот се именува лице државјанин на Република Македонија, со високо образование, шест години работно искуство, од кои три години во невладиниот сектор и да не е член на орган на политичка партија.

(6) За член на Комисијата се именува лице државјанин на Република Македонија, со високо образование, пет години работно искуство во областа на информирањето и правните работи и да не е член на орган на политичка партија.

(7) Претседателот ја раководи, ја застапува и ја претставува Комисијата.

Во чл. 31, ст.1 е предвиден состав на Комисијата од пет члена од кои еден е претседател, а друг заменик-претседател и три члена. Нивниот мандат изнесува пет години со право на повторен избор. Претседателот,

неговиот заменик и членовите на Комисијата својата функција ја вршат професионално, што значи тие мораат да имаат засновано работен однос со Комисијата.

Во ставовите 2 и 3 се уредува начинот на избор на претседател, заменик-претседател и на членови на Комисијата. Па, така, во ставот 2 е утврдено дека претседателот, заменик-претседателот и членовите на Комисијата ги избира Собранието на Република Македонија по предлог на Комисијата за прашања на изборите и на именувањата. Ставот 3 ја уредува постапката за избор на претседател, заменик-претседател и на членови на Комисијата. Собранието објавува јавен конкурс, а Комисијата за прашања на изборите и на именувањата составува листа на кандидатите и дава предлог на најсоодветни кандидати и го доставува до Собранието.

Ставовите 4, 5 и 6 од чл. 31 ги утврдуваат критериумите за избор на претседател, заменик-претседател и на членови на Комисијата. Општ услов за избор на член на Комисијата е да биде државјанин на Република Македонија, да има завршено високо образование и да не е член на орган на политичка партија. Посебни услови предвидени за избор на претседател на Комисијата е да има осум години работно искуство во областа на информирањето и на правните работи. Посебни услови за избор на заменик-претседател на Комисијата е да има шест години работно искуство, од кои три години во невладиниот сектор. Посебни услови предвидени за избор на член на Комисијата е лицето да има пет години работно искуство во областа на информирањето и на правните работи.

Во ставот 7 се наброени се надлежностите на претседателот на Комисијата, според кои носителот на оваа функција се разликува од другите членови на Комисијата: тој ја застапува, претставува и ја раководи работата на Комисијата.

Член 31-а

(1) Функцијата на претседателот, на заменикот и на член на Комисијата им престанува пред истекот на мандатот:

- ▶ ако престане еден од условите утврдени во членот 31 од овој закон,
- ▶ по лично барање,
- ▶ поради исполнување услови за старосна пензија утврдени со закон,
- ▶ поради смрт,
- ▶ ако со правосилна одлука му е изречена забрана за вршење на професија, дејност или должност
- ▶ ако со правосилна судска одлука е осуден на казна затвор од над шест месеца и
- ▶ ако Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Македонија утврди предлог за разрешување на претседателот, неговиот заменик или на член на Комисијата поради нестручно и несвесно вршење на функцијата врз основа на предлогот што го донела Комисијата со мнозинство гласови.

(2) Ако на претседателот, неговиот заменик или на член на Комисијата им престане функцијата пред истекот на мандатот согласно со ставот (1) на овој член, во рок од три месеца се избира претседател, негов заменик и член на Комисијата согласно со членот 31 од овој закон.

(3) Мандатот на лицата од ставот (2) на овој член трае до истекот на мандатот на Комисијата.

Во членот 31-а, кој е нов член воведен со Измените и дополнувањата на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во јануари 2010 година, се предвидени условите под кои може да престане функцијата претседател, заменик-претседател и на член на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, како и постапката за избор на нови членови во услови кога на член на Комисијата предвремено му престанала функцијата.

Алинејата 1 до алинејата 7, став 1 од чл. 31-а предвидуваат дека функцијата претседател, заменик-претседател или член на Комисијата престанува: доколку носителот од кои било причини повеќе не ги исполнува условите предвидени за избор во соодветната функција предвидени со членот 31 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер; доколку самиот побара да му престане функцијата; доколку ги исполни условите предвидени за старосна пензија во согласност со закон; во случај на смрт на вршителот на функцијата се смета дека функцијата му престанала; доколку со правосилна одлука на надлежен орган/суд му е изречена забрана за вршење на професијата, дејноста или должноста; доколку со правосилна судска одлука е осуден на казна затвор подолга од шест месеца и ако Комисијата за прашања на изборите и на именувањата на Собранието на Република Македонија со мнозинство гласови утврди предлог за негово разрешување поради нестручно и несовесно вршење на функцијата, врз основа на предлог што го донесува Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

Ставот 2 од член 31-а предвидува дека доколку на претседателот, неговиот заменик или на член на Комисијата им престане функцијата под услови предвидени во ставот 1 од овој член, најдоцна во рок од три месеци се избира лице за вршител на функцијата претседател, односно заменик-претседател, односно член на Комисијата. Изборот се врши под услови и во постапка предвидени со чл. 31 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Посебна специфика за изборот на нов претседател, заменик или на член на Комисијата во услови кога предвременно им престанала функцијата, е што во согласност со ставот 3 од член 31-а мандатот на новоизбраниот претседател, заменик или член трае само до истекот на мандатот на Комисијата од првоизбраниот состав.

3. НАДЛЕЖНОСТ НА КОМИСИЈАТА

Член 32

Комисијата ги врши следниве работи:

- ▶ одлучува по жалби против решението и заклучокот со кој имателот на информацијата го одбил барањето за пристап до информации на барателите на информации;
- ▶ се грижи за спроведување на одредбите од овој закон;
- ▶ подготвува и објавува листа на иматели на информации;
- ▶ дава мислења по предлози на закони со кои се уредува слободен пристап до информации;
- ▶ презема активности на планот на едукацијата на имателите на информации за овозможување на барателите слободен пристап до информациите со кои тие располагаат;
- ▶ соработува со имателите на информации во однос на остварувањето на правото на пристап до информации;
- ▶ дава предлози за потребните средства за

работа на Комисијата при изготвувањето на
Буџетот на Република Македонија;

- ▶ донесува Деловник за својата работа;
- ▶ подготвува годишен извештај за својата работа и го доставува до Собранието на Република Македонија;
- ▶ извршува работи на меѓународна соработка поврзани со извршувањето на меѓународните обврски на Република Македонија, учество во спроведувањето на проекти на меѓународните организации и соработува со органите на другите земји и институции од областа на слободниот пристап до информации од јавен карактер;
- ▶ донесува акти со кои го уредува начинот на работа и организацијата на Комисијата,
- ▶ врши промоција на правото на слободен пристап на информации од јавен карактер и
- ▶ врши и други работи утврдени со овој и друг закон.

Во членот 32 се наброени таксативно дејностите што ја сочинуваат надлежноста на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, а тоа се:

- ▶ да донесува одлуки во второстепена постапка за жалби поради решението и заклучокот со кој имателот на информација го одбил барањето за пристап до информации. Особено е значајно да се истакне овластувањето што токму оваа одредба ѝ го дава на Комисијата – да донесува одлуки како второстепен орган во управна постапка за жалби на незадоволните странки – баратели на информации;
- ▶ да се грижи за спроведување на одредбите од Законот, да подготвува и да објавува листа на иматели на информации;

- ▶ да дава мислења за предлози на закони со кои се уредува слободен пристап до информации;
- ▶ да врши едукативна дејност и обуки за имателите на информации заради полесно овозможување пристап до информациите;
- ▶ да соработува со имателите на информации во однос на остварувањето на правото на пристап до информации;
- ▶ да дава предлози за средствата потребни за нејзина работа при подготвувањето на Буџетот на Република Македонија;
- ▶ да донесе Деловник за работа;
- ▶ да подготвува годишен извештај за својата работа и да го доставува до Собранието на Република Македонија;
- ▶ да ги врши работите од меѓународната соработка поврзани со меѓународните обврски на Република Македонија од областа на слободниот пристап до информации од јавен карактер;
- ▶ да донесе Статут и други акти поврзани со работата и со организацијата на Комисијата, како: Правилник за организација на работата, Правилник за систематизација на работни места, Правилник за плата и за надомест, Правилник за дисциплинска одговорност на вработените и сл.;
- ▶ да врши промоција на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Би било добро доколку Комисијата има соодветен буџет, преку разновиден пропаганден материјал: летоци, брошури, телевизиски спотови и сл., да го објаснува уставно загарантираното право на слободен пристап до информации од јавен карактер. Исто така, би можело Комисијата, или членови на Комисијата преку непосредно запознавање, настапи пред студенти, средношколци и други видови настапи пред заинтересирани лица да го претстави Законот и правата и обврските за граѓаните и за имателите на информации, кои произлегуваат од него;
- ▶ да врши и други работи утврдени со овој и со друг закон.

4. НАЧИН НА РАБОТА

Член 33

(1) Комисијата работите од својата надлежност ги врши на седница.

(2) Комисијата работи и одлучува со мнозинство од вкупниот број членови.

Во ст. 1 од чл. 33 е утврдено дека работите од својата надлежност Комисијата ги врши на седница, а во ст. 2 од истиот член е утврдено дека Комисијата работи и донесува одлуки со мнозинство гласови од вкупниот број членови.

5. СЕКРЕТАРИЈАТ

Член 34

(1) За вршење на стручните, административните и техничките работи на Комисијата се формира Секретаријат како стручна служба на Комисијата.

(2) Со Секретаријатот раководи генерален секретар кого го именува и разрешува Комисијата.

(3) Генералниот секретар и вработените во Секретаријатот имаат статус на државни службеници.

Стручната служба што врши управни, стручни и други административно-технички работи, односно Секретаријатот на Комисијата, ја раководи генерален секретар. Него го именува и разрешува Комисијата. Генералниот секретар и вработените во Секретаријатот имаат статус на државни службеници, чијшто статус, права и обврски се уредени со Законот за државни службеници.

6. СУДСКА ЗАШТИТА

Член 35

Против решението на Комисијата може да се поднесе тужба за поведување управен спор до Управниот суд.

Како и против секој друг конечен управен акт, така и против решението на Комисијата може да се поднесе тужба за поведување управен спор. Во овој контекст мора да истакнеме дека во околности кога настапува молчење на имателот на информации, како и кога Комисијата молчи за жалбата, на Управниот суд му е, навистина, многу тешко иако со ЗУС е обврзан во ваков случај (молчење на администрација) да донесе соодветна пресуда бидејќи и тој самиот не располага со информацијата, па не може да му ја даде на барателот.



VII. ИНФОРМИРАЊЕ НА ЈАВНОСТА ВО ВРСКА СО ПРИСТАПОТ ДО ИНФОРМАЦИИ

Член 36

(1) Имателите на информации ја запознаваат јавноста со начинот и условите за пристап до информации.

(2) Имателите на информации за примената на одредбите на овој закон соработуваат со имателите на информации и со Комисијата.

Според чл. 36 имателите на информации се должни да ја запознаваат јавноста со начинот и со условите за пристап до информациите со кои располагаат.

Вториот став предвидува обврска за меѓусебна соработка на имателите на информации за примена на одредбите на овој Закон, како и обврска за соработка меѓу нив и Комисијата.



VIII. ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ

Член 37

(1) Одговорното лице на имателот на информацијата е должен да подготви годишен извештај за спроведување на овој закон и да го достави до Комисијата до 31 јануари во тековната година за претходната година.

(2) Извештајот од ставот (1) на овој член содржи:

- ▶ податоци за службените лица задолжени за посредување на информации кај имателите на информации,
- ▶ број на поднесени барања,
- ▶ број на позитивно одговорени барања,
- ▶ број на одбиени барања со наведување на причините за секое одбиено барање,
- ▶ број на вложени жалби против првостепени одлуки (решенија и заклучоци) на имателите на информации, со опис на одлуката како и со наведување на причините за донесената одлука во случај на повторно одбивање на бараната информација,
- ▶ број на усвоени жалби со одлука на Комисијата,
- ▶ број на преиначени првостепени одлуки по постапување на Комисијата,

- ▶ број на одбиени жалби од Комисијата и причини за нивно одбивање,
- ▶ број на отфрлени жалби од Комисијата и причини за нивно отфрлање,
- ▶ број на случаи на молчење на Комисијата,
- ▶ број на барања за поведување прекршочна постапка и поведени прекршочни постапки,
- ▶ број и видови на изречени прекршочни санкции,
- ▶ број на поведени управни спорови против конечната одлука на Комисијата и
- ▶ број и список на донесени судски одлуки во кои тужбата на барателот во управниот спор е позитивно решена, како и наведување на причините на кои се темели одлуката на надлежниот суд.

(3) Комисијата изготвува заеднички извештај за спроведување на овој закон врз основа на добиените податоци од извештаите од имателите на информации и до 31 март во тековната година за претходната година го доставува до Собранието на Република Македонија.

(4) Извештајот од ставот (3) на овој член по разгледувањето и прифаќањето од страна на Собранието на Република Македонија се објавува во средствата за јавно информирање (билтен, интернет страница).

За спроведувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер секој имател на информации е должен да подготви годишен извештај, кој се доставува до Комисијата до 31 јануари во тековната година за претходната година. Извештајот го подготвува одговорното лице кај имателот на информации. Членот 45 од Законот предвидува казна за неисполнување на оваа обврска: „Со парична казна од 500 до 800 евра во денарска противвредност ќе се казни за прекршок

одговорното лице кај имателот на информацијата што нема да подготви годишен извештај за спроведување на овој Закон и нема да го достави до Комисијата“.

Во ставот 2 се наброени елементите што мора да ги содржи извештајот:

- ▶ податоци за службените лица задолжени за посредување информации кај имателите на информации;
- ▶ број на поднесени барања
- ▶ број на позитивно одговорени барања
- ▶ број на одбиени барања со наведување на причините за секое одбиено барање
- ▶ број на вложени жалби против првостепени одлуки (решенија и заклучоци) на имателите на информации, со опис на одлуката, како и со наведување на причините за донесената одлука во случај на повторно одбивање на бараната информација
- ▶ број на усвоени жалби со одлука на Комисијата
- ▶ број на преименувани првостепени одлуки по постапување на Комисијата
- ▶ број на одбиени жалби од Комисијата и причини за нивно одбивање
- ▶ број на отфрлени жалби од Комисијата и причини за нивно отфрлање
- ▶ број на случаи на молчење на Комисијата
- ▶ број на барања за поведување прекршочна постапка и поведени прекршочни постапки
- ▶ број и видови на изречени прекршочни санкции
- ▶ број на поведени управни спорови против конечната одлука на Комисијата и
- ▶ број и список на донесени судски одлуки во кои тужбата на барателот во управниот спор е позитивно решена, како и наведување на причините на кои се темели одлуката на надлежниот суд.

Според ставот 3, Комисијата е должна да подготви заеднички

извештај за спроведувањето на Законот врз основа на податоците што ги добила од извештаите на сите иматели на информации и да го достави до Собранието на Република Македонија до 31 март во тековната година за претходната година.

Во согласност со ставот 4, Собранието го разгледува и прифаќа извештајот, кој потоа се објавува во средствата за јавно информирање.

Член 38

Се ослободува од одговорност вработен кај имателот на информации кој ќе даде заштитена информација, доколку таа е од значење за откривање на злоупотреба на службената положба и коруптивно однесување, како и за спречување на сериозни закани за здравјето и животот на луѓето и загрозување на животната средина.

Членот 38 предвидува ослободување од одговорност на државните службеници, како и на другите вработени во државната администрација или други институции, кои во согласност со овој Закон се предвидени како иматели на информации, кои дале заштитена информација, ако имала значење за откривање злоупотреба на службена положба и на коруптивно однесување. Лицето нема да биде земено на одговорност и ако информацијата придонела за спречување сериозни закани за здравјето и за животот на луѓето и за загрозување на животната средина.



ІХ. ПРЕКРШОЧНИ ОДРЕДБИ

Член 39

Глоба во износ од 1.000 до 2.000 евра во денарска противвредност за прекршок ќе му се изрече на одговорното лице кај имателот на информацијата доколку не постапи во согласност со членовите 2 став (2) и 6 став (3) од овој закон.

Член 40

Глоба во износ од 1.000 до 1.500 евра во денарска противвредност за прекршок ќе му се изрече на одговорното, односно службеното лице кај имателот на информацијата кој ќе даде податоци во спротивност со членот 6 став (1) на овој закон, а поради тоа настанала штета за барателот, за јавноста или интересот кој се заштитува со таа информација.

Член 41

Глоба во износ од 300 до 500 евра во денарска противвредност за прекршок ќе му се изрече на одговорното лице кај имателот на информацијата кој нема да определи службено лице надлежно за

посредување при остварувањето на правото на слободен пристап до информации согласно со членот 8 ставови (1) и (2) од овој закон.

Член 42

Глоба во износ од 500 до 800 евра во денарска противвредност за прекршок ќе му се изрече на одговорното лице кај имателот на информации кој нема да ја води и ажурира евиденцијата на информации со кои тој располага и нема да ги објавува на соодветен начин, достапен на барателот, согласно со членот 9 од овој закон.

Член 43

(1) Глоба во износ од 500 до 1.000 евра во денарска противвредност за прекршок ќе му се изрече на одговорното лице кај имателот на информации ако не обезбеди за барателите простории за увид во бараните информации согласно со членот 11 од овој закон.

(2) Глоба во износ од 300 до 500 евра во денарска противвредност за прекршок ќе му се изрече на службеното лице за посредување со информации кај имателот на информации, ако на барателите не им укажува помош при барањето на информациите во согласност со членот 11 од овој закон.

(3) Глоба во износ од 300 до 500 евра во денарска противвредност за прекршок ќе му се изрече на службеното лице кај имателот на информацијата доколку побара образложение од барателот на информацијата спротивно на членот 16 став (5) од овој закон.

Член 44

Глоба во износ од 300 до 500 евра во денарска противвредност за прекршок ќе му се изрече на службеното лице за посредување со информации кај имателот на информацијата доколку во предвидениот рок неосновано не ја посредува информацијата согласно со членот 21 од овој закон.

Член 45

Глоба во износ од 500 до 800 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на одговорното лице кај имателот на информацијата кое нема да подготви годишен извештај за спроведување на овој закон и кое нема да го достави до Комисијата согласно со членот 37 од овој закон.

Член 45-а


Глоба во износ од 300 до 500 евра во денарска противвредност за прекршок ќе му се изрече на одговорното, односно службеното лице кај имателот на информацијата доколку наплати пристап до бараната информација спротивно на членот 10 став (2) од овој закон.

Член 45-б

(1) За прекршоците утврдени со овој закон прекршочната постапка ја води и прекршочни санкции изрекува надлежниот суд.

(2) Пред поднесување на барање за покренување на прекршочна постапка до надлежниот суд се врши порамнување, согласно со Законот за прекршоците.

Коментарот на прекршочните одредби на ова место ќе изостане бидејќи секоја прекршочна одредба е ставена во корелација и е искоментирана во рамките на соодветниот член од Законот на кој се однесува. Така, коментарот на одредбите на кои се однесуваат прекршочните одредби ја содржи и предвидената глоба.



Х. ПРЕОДНИ И ЗАВРШНИ ОДРЕДБИ

Член 46

Подзаконскиот пропис од членот 1 став (3) на овој закон, ќе се донесе во рок од три месеца од денот на влегувањето во сила на овој закон.

Член 47

Владата на Република Македонија актот од членот 29 став (3) на овој закон ќе го донесе во рок од четири месеца од денот на влегувањето во сила на овој закон.

Член 48

Имателите на информации ќе определат службени лица за посредување со информации од членот 8 на овој закон во рок од четири месеца од денот на влегувањето во сила на овој закон.

Член 49

(1) Претседателот, заменикот на претседателот и членовите на Комисијата се именуваат во рок од 30 дена од денот на влегувањето во сила на овој закон.

(2) Агенцијата за информации престанува со работа.

(3) Комисијата ги презема вработените од Агенцијата за информации во Стручната служба на Комисијата во рок од 60 дена од денот на влегувањето во сила на овој закон.


(4) Комисијата ги презема материјалните, техничките, просторните и другите услови неопходни за спроведување на овој закон од Агенцијата за информации во рок од 60 дена од денот на влегувањето во сила на овој закон.

(5) Комисијата во рок до три месеца од влегувањето во сила на овој закон ќе ги донесе подзаконските акти.

(6) Комисијата во соработка со Владата на Република Македонија, невладиниот сектор и со поддршка на меѓународните организации во рок од шест месеца од влегувањето во сила на овој закон ќе спроведе обука на лицата одговорни за спроведувањето на овој закон.

Член 50

Овој закон влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во “Службен весник на Република Македонија”, а ќе се применува од 1 септември 2006 година.



ПРЕОДНИ И ЗАВРШНИ
ОДРЕДБИ ОД ЗАКОНОТ
ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ
И ДОПОЛНУВАЊЕ
НА ЗАКОНОТ ЗА
СЛОБОДЕН ПРИСТАП
ДО ИНФОРМАЦИИ ОД
ЈАВЕН КАРАКТЕР

(„Службен весник на Република
Македонија“ бр.6/2010)

Член 35

Претседателот, заменикот и членовите на Комисијата именувани согласно со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Република Македонија“ број 13/2006 и 86/2008) продолжуваат со работа до истекот на мандатот за кој се именувани.

Член 36

Поднесените барања за пристап до информации од јавен карактер пред започнувањето на примената на овој закон ќе се завршат согласно со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Република Македонија“ број 13/2006 и 86/2008).

Член 37

Овој закон влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во “Службен весник на Република Македонија“, а ќе започнеда се применува од 1 јуни 2010 година.

Конвенција
НА СОВЕТОТ
НА ЕВРОПА
ЗА ПРИСТАП
ДО ЈАВНИ
ДОКУМЕНТИ

Тромсо, 18 Јуни 2009 год.



ПРЕАМБУЛА

Државите-членки на Советот на Европа и другите потписници на оваа Конвенција ,

Имајќи предвид дека Советот на Европа се стреми да постигне поголемо единство меѓу членките, со цел да ги заштити и реализира идеите и принципите што се сметаат за нивно заедничко наследство;

Имајќи го предвид член 19 од Универзалната декларација за човекови права, членовите 6, 8 и 10 од Конвенцијата за заштита на човековите права и основните слободи, Конвенцијата на Обединетите нации за пристап до информации, учество на јавноста во донесување одлуки и пристап до правда во однос на прашања поврзани со заштитата на животната средина (Архус, 25 јуни 1998 година) и Конвенцијата за заштита на поединците при автоматска обработка на лични податоци од 28 јануари 1981 година (ETS бр. 108);

Имајќи ја предвид Декларацијата на Комитетот на министри при Советот на Европа за слободата на изразување и информирање, усвоена на 29 април 1982 година, како и препораките на Комитетот на министри за државите-членки бр. R (81) 19 за пристап до информации со кои располагаат јавни органи, бр. R (91) 10 за пренос до трети страни на лични податоци со кои располагаат јавни органи, бр. R (97) 18 во врска со заштитата на личните податоци што се собираат и обработуваат за статистички цели, бр. R (2000) 13 за европска политика за пристап до архиви и Res (2002) 2 за пристап до јавни документи;

Имајќи ја предвид важноста на транспарентни јавни органи за едно плуралистичко, демократско општество;

Имајќи предвид дека остварувањето на правото на пристап до јавни документи:

i обезбедува извор на информации за јавноста;

ii ѝ помага на јавноста да формира мислење за состојбата во општеството и за јавните органи;

iii негува интегритет, ефикасност, ефективност и отчетност од страна на јавните органи, а со тоа им помага да ја афирмираат својата легитимност;

Имајќи предвид дека оттука сите службени документи во принцип се јавни и можат да се задржат само кога се предмет на заштита на други права и легитимни интереси,

Се согласија за следното:

ДЕЛ I

Член 1 – Општи одредби

1. Принципите утврдени натаму во текстот не ги исклучуваат националните закони и прописи, како и меѓународните договори коишто признаваат пошироко право на пристап до јавни документи.

2. За целите на оваа Конвенција:

a i „јавни органи“ значи:

1 влада и администрација на национално, регионално и локално ниво;

- 2 законодавни тела и судски органи доколку вршат административна функција во согласност со националното законодавство;
 - 3 физички и правни лица доколку вршат административна функција.
- ii Сите Страни кон Конвенцијата можат, во времето на потпишување или поднесување на инструментот за ратификација, прифаќање, одобрување или пристапување, преку декларација адресирана до Генералниот секретар на Советот на Европа, да изјават дека дефиницијата за „јавни органи“ исто така вклучуваат едно или повеќе од долу-наведените тела:
- 1 законодавни тела, кога вршат други активности што спаѓаат во нивна надлежност;
 - 2 судски органи, кога вршат други активности што спаѓаат во нивна надлежност;
 - 3 физички или правни лица кои вршат јавни функции или располагаат со јавни средства, во согласност со националното законодавство.
- б Терминот „јавни документи“ се однесува на сите информации запишани во каква било форма, изготвени или добиени и чувани од страна на јавните органи.

Член 2 – Право на пристап до јавни документи

1. Сите Страни гарантираат дека секој – по барање - има право на пристап до јавни документи со кои располагаат јавните органи, и тоа без дискриминација врз каква било основа.
2. Сите Страни ги преземаат сите мерки потребни во своето

национално законодавство да ги вградат одредбите за пристап до јавни документи утврдени во оваа Конвенција.

3. Овие мерки треба да се преземат најдоцна до датумот на влегување во сила на оваа Конвенција во засегнатата држава-страна.

Член 3 – Можни ограничувања на пристапот до јавни документи

1. Една Страна може да го ограничи пристапот до јавни документи. Ваквите ограничувања треба да бидат прецизно утврдени со закон, да се неопходни во едно демократско општество и да имаат за цел заштита на;
 - а националната безбедност, одбрана и меѓународните односи;
 - б јавната безбедност;
 - в превенција, истрага и гонење на криминални дејства;
 - г дисциплински истраги;
 - д инспекција, контрола и надзор на јавните органи;
 - ѓ приватноста и останатите легитимни приватни интереси;
 - е трговските и други економски интереси;
 - ж економските и монетарните политики и политиките за девизниот курс на државата;
 - з еднаквоста на страните во судски постапки и ефективното спроведување на правдата;
 - с животната средина; или

и разгледите во рамки на или помеѓу јавните органи кои се однесуваат на испитување на некоја работа.

Засегнатите држави во време на потпишување или доставување на нивните инструменти за ратификација, прифаќање, одобрување или пристапување, преку декларација адресирана до Генералниот секретар на Советот на Европа, изјавуваат дека комуникацијата со кралското семејство и неговото домаќинство или со претседателот на државата ќе биде вклучена во можните ограничувања.

2. Пристап до информации содржани во еден јавен документ може да се одбие доколку нивното објавување е штетно или може да им наштети на интересите наведени во став 1, освен во случај кога нивното објавување е од поголем јавен интерес.
3. Страните може да размислат за утврдување на временски период по чијшто истек ограничувањата наведени во став 1 нема да се сметаат за важечки.

Член 4 – Барање за пристап до јавни документи

1. Барателот на пристап до јавни документи не е обврзан да ги наведе причините за неговото барање за пристап до јавни документи.
2. Страните можат да го гарантираат правото на анонимност на барателите, освен во случај кога откривањето на нивниот идентитет е од суштинско значење за процесирање на барањето.
3. Формалностите поврзани со барањата не смеат да ги надминат оние кои се од суштинско значење за процесирање на барањето.

Член 5 – Обработка на барања за пристап до јавни документи

1. Јавните органи, во разумни граници, му помагаат на барателот да го идентификува бараниот јавен документ.
2. Барањето за пристап до јавен документ го обработува секој јавен орган кој располага со предметниот документ. Доколку јавниот орган не располага со јавниот документ или доколку тој не е овластен да го обработи предметното барање, секогаш кога тоа е можно, тој го препратува барањето или барателот до надлежниот јавен орган.
3. Барањата за пристап до јавни документи се обработуваат на рамноправна основа.
4. Со секое барање за пристап до јавни документи се постапува во соодветен рок. За таа цел, надлежниот јавен орган донесува одлука по барањето, ја доставува до барателот и ја извршува, во најкраток можен рок или во претходно утврден разумен временски период
5. Барање за пристап до јавни документи може да се одбие:
 - i доколку, и покрај помошта од страна на јавниот орган, барањето е премногу нејасно во однос на идентификацијата на јавниот документ; или
 - ii доколку барањето е очигледно неосновано.
6. Јавниот орган кој одбива целосен или делумен пристап до јавен документ, ги наведува причините за ваквото одбивање. Во однос на неговото барање, барателот има право да добие објаснување во пишана форма за одбивањето од страна на јавниот орган.

Член 6 – Форми на пристап до јавни документи

1. Кога пристапот до јавен документ е одобрен, барателот има право да избере дали сака увид во оригиналниот документ или во негова копија, или пак сака да добие копија од документот во каква било форма или формат по негов или нејзин избор, освен доколку претпочитаната форма или формат се сметаат за неоправдани.
2. Доколку за дел од информациите содржани во јавниот документ постои ограничување за пристап, јавниот орган сепак треба да дозволи пристап до останатиот дел од информациите содржани во јавниот документ. Сите изоставувања на информации од јавниот документ треба да бидат јасно наведени. Сепак, ваквото барање може да се одбие, доколку нецелосната верзија на документот дава погрешна слика или е безначајна, или доколку наметнува очигледен неразумен товар за органот да го објави и останатиот дел од документот.
3. Јавниот орган може да дозволи пристап до јавен документ преку упатување на барателот кон лесно достапни алтернативни извори.

Член 7 – Надомест за пристап до јавни документи

1. Увидот во јавни документи во просториите на јавниот орган е бесплатен. Сепак, ова нема да ги спречи Страните да утврдат надомест за ваквите услуги кои ги обезбедуваат архиви и музеи.
2. Од барателот може да се бара да плати надомест за копија од јавен документ, којшто е разумен и не ги надминува реалните трошоци за копирање и доставување на документот. Јавните органи објавуваат тарифник за ваквите надоместоци.

Член 8 – Жалбена постапка

1. Барателот чиешто барање за пристап до јавен документ е одбиено, директно или индиректно, целосно или делумно, има право на жалбена постапка пред суд или друго независно и непристрасно тело основано во согласност со закон.
2. Во секое време, барателот има право на експедитивна и евтина жалбена постапка, која вклучува повторено разгледување на барањето од страна на јавниот орган или жалбена постапка во согласност со став 1.

Член 9 – Комплементарни мерки

Страните ја информираат јавноста за правото на пристап до јавни документи и за начинот на остварување на тоа право. Тие, исто така, преземаат соодветни мерки со цел:

- а да ги информираат јавните органи за нивните должности и обврски што се однесуваат на спроведувањето на ова право;
- б да обезбедат информации за прашањата или активностите коишто спаѓаат во опфатот на нивната одговорност;
- в ефикасно да управуваат со нивните документи, со цел истите да бидат полесно пристапни; и
- г да применуваат јасни и воспоставени правила за чување и уништување на нивните документи.

Член 10 – Документи што се објавуваат во јавноста на иницијатива на јавните органи

На сопствена иницијатива и кога тоа се смета за соодветно, јавниот орган презема мерки потребни за објавување во јавноста на јавни документи со коишто располага и тоа во интерес на промовирање

транспарентност и ефикасност на јавната администрација и за поттикнување на информирано учество на јавноста во работи од јавен интерес.

ДЕЛ II

Член 11 – Експертска група за пристап до јавни документи

1. Експертската група за пристап до јавни документи се состанува најмалку еднаш годишно, со цел да го следи спроведувањето на оваа Конвенција, односно:
 - а да известува за соодветноста на законските и практичните мерки коишто ги преземаат Страните за да ги стават во сила одредбите утврдени во оваа Конвенција;
 - б
 - i да изнесува мислења за какви било прашања во врска со примената на оваа Конвенција;
 - ii да дава предлози за олеснување или подобрување на ефективната примена и спроведувањето на оваа Конвенција, вклучително и идентификување на можните проблеми;
 - iii да разменува информации и да поднесува извештаи за значајни законски, политички и технолошки развојни моменти;
 - iv да дава предлози до Конзилиумот на страните за менување и дополнување на оваа Конвенција;

- v да формулира мислење во врска со сите предлози за менување и дополнување на оваа Конвенција, во согласност со член 19.
2. Експертската група може да побара информации и мислења од граѓанското општество.
 3. Експертската група ја сочинуваат најмалку 10 и најмногу 15 членови. Членовите ги избира Конзилиумот на страните за период од четири години, со можност за еден резиме, од список на експерти, при што секоја Страна предлага двајца експерти. Тие се избираат од лица кои имаат најголем интегритет во однос на нивната компетентност во полето на пристап до јавни документи. Од списокот со номинации поднесени од секоја Страна се избира само еден член.
 4. Членовите на експертската група работат во индивидуален капацитет, се независни и непристрасни во извршување на нивните функции и гарантираат дека не работат под инструкции од власта.
 5. Постапката за избор на членовите на експертската група ја утврдува Комитетот на министри, по одржани консултации и со едногласна согласност од Страните на Конвенцијата, и тоа во период од една година по влегувањето во сила на оваа Конвенција. Експертската група го усвојува својот Деловник.

Член 12 – Конзилиум на страните

1. Конзилиумот на страните го сочинуваат претставници на Страните, односно по еден член од секоја Страна.
2. Конзилиумот на страните се состанува со цел:
 - a да ги разгледува извештаите, мислењата и предлозите на експертската група;

- б да даде предлози и препораки за Страните;
 - в да даде предлози за менување и дополнување на оваа Конвенција, во согласност со член 19;
 - г да формулира сопствени мислења во врска со предлозите за менување и дополнување на оваа Конвенција, во согласност со член 19.
3. Конзилиумот на страните го свикува Генералниот секретар на Советот на Европа, и тоа во период од една година по влегувањето во сила на оваа Конвенција и со цел да се избераат членовите на експертската група. Потоа, тој ќе се состанува најмалку еднаш на четири години и во случај кога мнозинство од Страните, Комитетот на министри или Генералниот секретар на Советот на Европа бара тој да се состане. Конзилиумот на страните го усвојува својот Деловник.
 4. По секој состанок, Конзилиумот на страните поднесува извештај за својата работа до Комитетот на министри.

Член 13 – Секретаријат

На Конзилиумот на страните и на експертската група им помага Секретаријатот на Советот на Европа, и тоа во поглед на спроведување на нивните функции дефинирани во овој дел.

Член 14 – Поднесување извештаи

1. Во период од една година по влегувањето во сила на оваа Конвенција, засегнатата договорна страна поднесува извештај до експертската група кој содржи сеопфатни информации за законодавните и другите мерки преземени во поглед на ставање во сила на одредбите од оваа Конвенција.
2. Потоа, секоја Страна до експертската група доставува ажуриран

извештај за информациите наведени во став 1 и тоа пред секој состанок на оваа група.

3. Исто така, секоја Страна до експертската група ги поднесува сите информации што таа ги побарала со цел да ги исполни своите задачи.

Член 15 – Објавување

Извештаите коишто Страните ги поднесуваат до експертската група, заедно со извештаите, предлозите и мислењата на експертската група, како и извештаите за работа на Конзилиумот на страните се јавни документи.

ДЕЛ III

Член 16 – Потпишување и влегување во сила на Конвенцијата

1. Оваа Конвенција е отворена за потпишување и пристапување кон неа од страна на државите-членки на Советот на Европа.
2. Оваа Конвенција е предмет на ратификација, прифаќање или одобрување. Инструментите за ратификација, прифаќање или одобрување се поднесуваат до Генералниот секретар на Советот на Европа.
3. Оваа Конвенција влегува во сила на првиот ден од месецот по истекот на периодот од три месеци од датумот на кој 10 држави-членки на Советот на Европа ја изразиле својата согласност за

преземање на обврските од оваа Конвенција, во согласност со одредбите наведени во став 2.

4. Во однос на државите потписнички кои пристапуваат кон оваа Конвенција подоцна, таа влегува во сила на првиот ден од месецот по истекот на период од три месеци од датумот на кој тие ја изразиле својата согласност за преземање на обврските од оваа Конвенцијата, во согласност со одредбите наведени во став 2.

Член 17 – Пристапување кон Конвенцијата

1. По влегувањето во сила на Конвенцијата, Комитетот на министри на Советот на Европа може, по одржани консултации со Страните на оваа Конвенција и по постигнување едногласна согласност, да покани која било држава којашто не е членка на Советот на Европа или која било друга меѓународна организација да пристапи кон оваа Конвенција. Одлуката се донесува со мнозинство онака како што е пропишано во член 20-г од Статутот на Советот на Европа и со едногласно гласање на претставниците на Страните избрани како членови на Комитетот на министри.
2. Во однос на некоја држава или меѓународна организација која пристапува кон Конвенцијата во согласност со став 1, Конвенцијата влегува во сила на првиот ден од месецот по истекот на период од три месеци од датумот на кој тие го поднеле инструментот за пристапување до Генералниот секретар на Советот на Европа.

Член 18 – Територијална примена

1. Во времето на потпишување или при поднесувањето на инструментот за ратификација, прифаќање, одобрување или пристапување, секоја држава може да ја специфицира

територијата или териториите на кои ќе се применува Конвенцијата.

2. Со декларација адресирана до Генералниот секретар на Советот на Европа, секоја држава може, во кое било време во иднина, да ја прошири примената на оваа Конвенција за која било територија специфицирана во декларацијата за чиишто меѓународни односи таа е одговорна. Во однос на таква територија, Конвенцијата влегува во сила на првиот ден од месецот по истекот на период од три месеци од датумот на кој Генералниот секретар ја примил таквата декларација.
3. Секоја декларација поднесена во согласност со претходните два ставови и која се однесува на некоја територија специфицирана во таквата декларација, може да се повлече со поднесување на известување до Генералниот секретар. Повлекувањето влегува во сила на првиот ден од месецот по истекот на период од три месеци од датумот на кој Генералниот секретар го добил таквото известување.

Член 19 – Измени и дополнувања на Конвенцијата

1. Страните на Конвенцијата, Комитетот на министри на Советот на Европа, експертската група и Конзилиумот на страните можат да поднесат измени и дополнувања на оваа Конвенција.
2. Генералниот секретар на Советот на Европа ги информира Страните за секој предлог за измени и дополнувања на Конвенцијата.
3. Сите измени и дополнувања се проследуваат до Конзилиумот на страните, кој по одржани консултации со експертската група, до Комитетот на министри го поднесува своето мислење за предложените измени дополнувања.

4. Комитетот на министри ги разгледува предложените измени и дополнувања и мислењата поднесени од Конзилиумот на страните и може да ги одобри.
5. Текстот на измените и дополнувањата коишто се одобрени од страна на Комитетот на министри во согласност со став 4 се доставува за прифаќање од Страните.
6. Сите измени и дополнувања одобрени во согласност со став 4 влегуваат во сила на првиот ден од месецот по истекот на период од еден месец од датумот на кој сите Страни го информирале Генералниот секретар за прифаќањето на истите.

Член 20 - Декларации

Секоја Страна, во времето на потпишување или поднесување на инструментот за ратификација, прифаќање, одобрување или пристапување кон Конвенцијата, може да достави една или повеќе декларации пропишани во членовите 1.2, 3.1 и 18. За сите измени направени на ваквите информации, таа го известува Генералниот секретар на Советот на Европа.

Член 21 - Откажување

1. Во кое било време, една Страна може да се откаже од оваа Конвенција и тоа преку поднесување на известување адресирано до Генералниот секретар на Советот на Европа.
2. Ваквото откажување влегува во сила на првиот ден од месецот по истекот на период од шест месеци од датумот на кој Генералниот секретар го примил таквото известување.

Член 22 – Известување

Генералниот секретар на Советот на Европа ги известува државите-членки на Советот на Европа и сите држави и меѓународни

организации коишто пристапиле или биле поканети да пристапат кон оваа Конвенција за:

а секое ново потпишување на Конвенцијата;

б поднесувањето на секој инструмент за тарификација, прифаќање, одобрување или пристапување кон Конвенцијата;

в секој датум на влегување во сила на оваа Конвенција, во согласност со членовите 16 и 17;

г сите декларации поднесени во согласност со членовите 1.2, 3.1 и 18;


д сите други акти и известувања поврзани со оваа Конвенција.

Како потврда на преземените обврски, подолунаведените претставници коишто се соодветно овластени за тоа, ја потпишаа оваа Конвенција.

Во Тромсо, 18 јуни 2009 година, на англиски и француски јазик, при што обата текстови се сметаат за еднакво автентични, со по една копија која се доставува до архивите на Советот на Европа. Генералниот секретар на Советот на Европа ги доставува заверените копии до сите држави-членки на Советот на Европа и до сите држави и меѓународни организации коишто пристапиле или биле поканети да пристапат кон оваа Конвенција.

Ошши
КОМЕНТАР
Ошши
КОМЕНТАР
БР. 34

Комитет за човекови права при ООН
Сто и втора седница
Женева 11-29 јули 2011 година



ЧЛЕН 19: СЛОБОДА НА МИСЛЕЊЕ И ИЗРАЗУВАЊЕ

(Неофицијален превод на македонски)

ОПШТИ ЗАБЕЛЕШКИ

1. Овој општ коментар го заменува општиот коментар Бр. 10 (19-та седница).
2. Слободата на мислење и слободата на изразување се неопходни услови за целосниот развој на едно лице. Тие се од суштинско значење за секое општество.¹ Тие се камен темелник на секое слободно и демократско општество. Овие две слободи се блиско поврзани, со тоа што слободата на изразување е средство за размена и развивање на мислења.
3. Слободата на изразување е неопходен услов за остварување на принципите на транспарентност и отченост, кои пак се од суштинско значење за промоцијата и заштитата на човековите права.
4. Меѓу останатите членови што ја гарантираат слободата на мислење и/или изразување се и членовите 18, 17, 25 и 27. Слободите на мислење и изразување ја чинат основата на целосното уживање на голем број на други човекови права. На пример, слободата на изразување е неопходна за уживањето на правото на слобода на собир и здружување, како и користење на правото за глас.
5. Земајќи ги предвид специфичните услови на член 19, став 1, како и односот на мислењето и мислата (член 18), резерва на став 1 ќе биде во спротивност со предметот и целта на Пактот². Понатаму, иако слободата на мислење не е наведена помеѓу

1 Види комуникација бр 1173/2003, Benhadj против Алжир, Гледиште усвоено на 20 јули 2007 година; Бр 628/1995, Парк против Република Кореја, Гледиште усвоено на 5 јули 1996 година.

2 Види Општ коментар на Комитетот бр 24 (1994) за прашања во врска со резерви при ратификација или пристапување кон Пактот или Факултативните протоколи, или во врска со изјавите согласно член 41 од Пактот, Официјални записи на Генералното собрание, Педесета сесија, додаток бр 40, вол. I (A/50/40 (Vol. i)), Анекс ПРОТИВ

оние права кои не можат да бидат дерогирани во согласност со одредбите од член 4 од Пактот, се потсетува дека, “во оние одредби од Пактот кои не се наведени во член 4, став 2, постојат елементи што според мислењето на Комитетот не може да бидат предмет на законско дерогирање од член 4”.³ Слободата на мислење е еден таков елемент, бидејќи никогаш не може да стане неопходно да се отстапи од неа за време на вонредна состојба.⁴

6. Земајќи го во предвид односот на слободата на изразување со други права во Пактот, додека резерви на одредени елементи на член 19, став 2, може да бидат прифатливи, општа резерва на правата наведени во став 2 ќе биде во несогласност со целта и намената на Пактот.⁵
7. Обврската да се почитуваат слободите на мислење и изразување е обврзувачка за секоја Држава членка како целина. Сите гранки на власта (извршна, законодавна и судска) и другите јавни или државни власти на кое било ниво – национално, регионално или локално – се во позиција да ја сносат одговорноста на Државатата членка.⁶ Таква одговорност може исто така да сноси Држава членка во одредени околности во однос на акти на полу-државни ентитети.⁷ Обврската исто така бара Државите членки да обезбедат лицата се заштитени од било какви акти извршени од страна на физички лица или приватни ентитети што би можеле да го ограничат уживањето на слободите на мислење и изразување до степен до кој овие

3 Види општ коментар на Комитетот бр 29 (2001) за дерогација за време на вонредна состојба, став. 13, Официјални записи на Генералното собрание, Педесет и шеста седница, додаток бр 40, стр. I (A/56/40 (Vol. i)), Анекс VI.

4 Општ коментар бр 29, став. 11.

5 Општ коментар бр 24.

6 Види Општ коментар на Комитетот бр 31 (2004) за природата на општата законска обврска на Државите членки на Пактот, став. 4, Официјални записи на Генералното собрание, Педесетта сесија додаток бр 40, стр. I (A/59/40 (Vol. i)), Анекс III

7 Види комуникација бр 61 / 1979, Hertzberg et al. ПРОТИВ Финска, Гледиште усвоено на 2 април 1982 година.

права од Пактот се предмет на примена меѓу физичките и правните лица.⁸

8. Од Државите членки се бара да овозможат правата од член 19 да се применат преку домашните закони на Државата, на начин согласен со насоките дадени од страна на Комитетот во општиот коментар Бр. 31 за карактерот на општата законска обврска што им е наметната на Државите членки на Пактот. Се потсетува дека Државите членки треба да му ги обезбедат на Комитетот, согласно извештаите според член 40, релевантите домашни закони, административни практики и судски одлуки, како и релевантните практики на ниво на политики и други секторски практики што се однесуваат на правата заштитени со член 19, земајќи ги предвид прашањата дискутирани во овој општ коментар. Исто така треба да дадат и информации за правните лекови што се на располагање ако тие права се прекршени.

СЛОБОДА НА МИСЛЕЊЕ

9. Став 1 од членот 19 предвидува заштита на правото да се има мислење без попречување. Ова е право за кое Пактот не дозволува никакви исклучоци или ограничувања. Слободата на мислење се однесува и на правото да се промени мислењето во било кое време и од било кои причини кои лицето слободно ги избрало. Ни едно лице нема да биде предмет на ограничување на било кое право според Пактот врз основ на неговите или нејзините вистински, перцепирани или претпоставени мислења. Сите форми на мислење се заштитени,

⁸ Општ коментар бр 31, став. 8; Види комуникација бр 633/1995, Gauthier против Канада, Гледиште усвоено на 7 април 1999 година.

вклучувајќи мислења од политички, научен, историски, морален или верски карактер. Не е во согласност со став 1 да се криминализира имањето на мислење.⁹ Вознемирувањето, заплашувањето и стигматизацијата на личноста, вклучувајќи апсење, притворање, судење или затвор врз основ на мислење на лицето за кое станува збор претставува прекршување на член 19, став 1.¹⁰

10. Било која форма на напор за принуда на имање или немање на било какво мислење е забранета.¹¹ Слободата да се изрази своето мислење неопходно подразбира и слобода тоа мислење да не се изрази.

СЛОБОДА НА ИЗРАЗУВАЊЕ

11. Став 2 бара Државите членки да го гарантираат правото на слобода на изразување, што подразбира слобода да се бараат, примаат и шират информации и идеи од сите видови без оглед на границите. Ова право подразбира изразување и примање на комуникации од секој вид на идеи и мислења што можат да се пренесат на другите, а е предмет на одредбите од член 19 став 3 и член 20.¹² Подразбира политички дискурс¹³, коментар

9 Види комуникација бр 550/93, Faurisson против Франција, Гледиште усвоено на 8 ноември 1996 година

10 Види комуникација Бр. 157/1983, Мрака-Nsusu против Заир; Гледиште усвоено на 26 март 1986; No. 414/1990. Мика Миџа против Екваторијална Гвинеја, Гледиште усвоено на 8 јули 1984.

11 Види комуникација Бр. 878/1999, Канг против Република Кореа, Гледиште усвоено на 15 јули 2003.

12 Види комуникација Бр. 359/1989 и 385/1989 Ballantyne, Davidson and McIntyre против Канада. Гледиште усвоено на 18 октомври 1990.

13 Види комуникација Бр. 414/1990, Мика Миџа против Екваторијална Гвинеја.

за своите¹⁴ и за јавните работи¹⁵, истражување¹⁶, дискутирање за човековите права¹⁷, новинарство¹⁸, културно и уметничко изразување¹⁹, предавање²⁰ и верски дискурс.²¹ Може исто така да вклучува и комерцијално огласување. Опфатот на став 2 вклучува дури и изразување што може да се смета за длабоко навредливо,²² иако таквото изразување може да биде ограничено во согласност со одредбите од член 19 став 3 и член 20.

12. Став 2 ги заштитува сите форми на изразување и средствата за нивна дисеминација. Таквите форми вклучуваат усен, писмен и знаковен јазик и такви невербални изрази како што се слики и уметнички дела.²³ Средствата за изразување подразбираат книги, весници,²⁴ памфлети,²⁵ постери, банери,²⁶ облека и правни поднесоци.²⁷ Тие ги вклучуваат сите форми на аудио-визуелни како и електронски и интернет начини на изразување.

14 Види комуникација Бр. 1189/2003, Fernando против Шри Ланка, Гледиште усвоено на 31 март 2005.

15 Види комуникација Бр. 1157/2003, Колман против Австралија, Гледиште усвоено на 17 јули 2006.

16 Види заклучни согледувања за Јапонија (CCPR/C/JPN/CO/5).

17 Види комуникација Бр. 1022/2001, Величкин против Белорусија, Гледиште усвоено на 20 октомври 2005.

18 Види комуникација Бр.1334/2004, Мавлонов и Са ди против Узбекистан, Гледиште усвоено на 19 март 2009.

19 Види комуникација Бр. 926/2000, Шин против Република Кореа, Гледиште усвоено на 16 март 2004.

20 Види комуникација Бр. 736/97, Рос против Канада, Гледиште усвоено на 18 октомври 2000.

21 Ibid.

22 Ibid.

23 Види комуникација Бр. 926/2000, Шин против Република Кореа, Гледиште усвоено на 16 март 2004.

24 Види комуникација Бр. 1341/2005, Zundel против Канада, Гледиште усвоено на 20 март 2007.

25 Види комуникација Бр. 1009/2001, Shchetoko et al. против Белорусија, Гледиште усвоено на 11 јули 2006.

26 Види комуникација Бр. 412/1990, Kivenmaa против Финска, Гледиште усвоено на 31 март 2005.

27 Види комуникација Бр. 1189/2003, Fernando против Шри Ланка.

СЛОБОДА НА ИЗРАЗУВАЊЕ И МЕДИУМИТЕ

13. Слободен, нецензуриран и непопречен печат или друг медиум е од суштинско значење во кое било општество за да се гарантира слобода на мислење и изразување и уживање на другите права од Пактот. Тој е еден од темелите на демократското општество.²⁸ Пактот го опфаќа правото со кое медиумите можат да добиваат информации врз основа на кои можат да ја остваруваат својата функција.²⁹ Слободното комуницирање на информации и идеи за јавни и политички прашања меѓу граѓаните, кандидатите и избраните функционери е од суштинско значење. Ова подразбира слободен печат и други медиуми кои што можат да коментираат за јавни прашања без цензура и воздржување.³⁰ Јавноста исто така има поврзано право да прима информации од медиумите.³¹
14. Како средство да се заштитат правата на корисниците на медиумите, вклучувајќи ги членовите на етнички и јазични малцинства, да добиваат широк опсег на информации и идеи, Државите членки треба да вложат особена грижа да поттикнат независни и разновидни медиуми.
15. Државите членки треба да водат сметка за степенот до кој напредокот во информациските и комуникациските технологии, како што се интернет и мобилните електронски

28 Види комуникација Бр. 1128/2002, Marques против Ангола, Гледиште усвоено на 29 март 2005.

29 Види комуникација Бр. 633/95, Gauthier против Канада.

30 Види општ коментар Бр. 25 (1996) за член 25 (Учество во јавни работи и право на глас) и за правото на информирање на јавното мислење, став 25. *Официјални записи на Генералното собрание, Педесеттијта сесија годашок бр 40, стп. I (A/51/40 (Vol. I)), Анекс V.*

31 Види комуникација Бр. 1334/2004, Мавлонов и Са ди против Узбекистан.

системи за пренесување на податоци, значително ги променија начините на комуникација во светот. Сега постои глобална мрежа за размена на идеи и мислења којашто не секогаш зависи од посредништвото на традиционалните масовни медиуми. Државите членки треба да ги преземат сите неопходни чекори за негување на независноста на овие нови медиуми и да им овозможат на поединците пристап до нив.

16. Државите членки треба да им овозможат на јавните сервиси за радиодифузна дејност да функционираат на независен начин.³² Во оваа смисла, Државите членки треба да ја гарантираат нивната независност и уредувачка слобода. Треба да обезбедат финансирање на начин што не ја нарушува нивната независност.
17. Прашања што се однесуваат на медиумите се дискутирани подетално во делот што се однесува на ограничувања на слободата на изразување во овој општ коментар.

ПРАВО НА ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ

18. Член 19 став 2 го опфаќа правото на пристап до информации што ги држат јавните органи. Ваквите информации подразбираат податоци што ги држи јавен орган, без разлика во која форма е зачувана информацијата, изворот и датумот на сочинување. Јавните органи се дефинирани во став 7 на овој општ коментар. Дефиницијата на таквите тела може да се

³² Види заклучни согледувања за Република Молдавија (CCPR/CO/75/MDA).

однесува и на други правни лица кога тие извршуваат јавни дејности. Како што е веќе забележано, земено заедно со член 25 од Пактот, правото на пристап до информации подразбира право со кое медиумите имаат пристап до информации што се однесуваат на јавни прашања³³ и правото на општата јавност да прима информации од медиумите.³⁴ Елементите на правото на пристап до информации се опфатени и во други делови од Пактот. Како што забележа Комитетот во општиот коментар 16, што се однесува на член 17 од Пактот, секој поединец треба да има право да дознае на разбирлив начин дали, и ако да, кои лични податоци се чуваат во автоматизирани досиеа со податоци и за кои цели. Секој поединец исто така треба да може да утврди кои јавни органи или физички и правни лица ги контролираат или можат да ги контролираат нивните досиеа. Ако таквите досиеа содржат неточни лични податоци или биле прибрани или обработени спротивно на одредбите на законот, секој поединец треба да има право тоа неговото или нејзиното досие да биде исправено. Согласно член 10 од Пактот, затвореникот не го губи правото на пристап до своето здравствено досие.³⁵ Во општиот коментар Бр. 32 за член 14, Комитетот ги утврди разните права на информирање што ги имаат оние кои се обвинети за кривично дело.³⁶ Согласно одредбите од член 2, тие лица треба да добијат информации за нивните општи права според Пактот.³⁷ Според член 27, донесувањето одлуки од страна на Државата членка кое значително може да го загрози начинот на живот и културата на едно малцинство, треба да се одвива преку процес на

33 Види комуникација Бр. 633/95, Gauthier против Канада.

34 Види комуникација Бр. 1334/2004, Мавлонов и Са ди против Узбекистан.

35 Види комуникација Бр. 726/1996, Zheludkov против Украина, Гледиште усвоено на 29 октомври 2002.

36 Види Општ коментар на Комитетот бр. 32 (2007) за правото на еднаквост пред судовите и трибуналите и на правично судење, став 33. Официјални записи на Генералното собрание, Шеесетивтора сесија додаток бр 40, стр. I (A/62/40 (Vol. I)), Анекс VI.

37 Општ коментар бр. 31.

споделување информации и во консултации со засегнатите заедници.³⁸

19. Со цел примена на правото на пристап до информации, Државите членки треба проактивно да ги стават во јавен домен државните информации што се од јавен интерес. Државите членки треба да направат секаков напор за да обезбедат едноставен, брз, ефективен и практичен пристап до таквите информации. Државите членки исто така треба да ги пропишат и неопходните постапки преку кои поединецот ќе може да добие пристап до информации, како на пример преку законодавство за слободен пристап до информации.³⁹ Постапките треба да овозможат навремено постапување по барања за информации според јасни правила кои се согласни со Пактот. Надоместите за барањата за информации не смеат да претставуваат неразумно попречување на пристапот до информации. Властите треба да дадат образложенија за секое одбивање на пристапот до информации. Посебно треба да биде уредено обжалувањето на одбиен пристап до информации, како и за случаи на пропуст да се одговори на барање.

СЛОБОДА НА ИЗРАЗУВАЊЕ И ПОЛИТИЧКИ ПРАВА

20. Комитетот, во општиот коментар Бр. 25 за учеството во јавни работи и правото на глас, ја дискутирало важноста на правото на изразување во однос на вршењето на јавни работи и ефективното користење на правото на глас. Слободната

³⁸ Види комуникација Бр. 1457/2006, Рота против Перу, Гледиште усвоено на 27 март 2009.

³⁹ Заклучни согледувања за Азербџдан (CCPR/C/79/Add.38 (1994)).

размена на информации и идеи за јавни и политички прашања меѓу граѓаните, кандидатите и избраните функционери е од суштинско значење. Ова подразбира слободен печат и други медиуми што можат да ги коментираат јавните прашања и да го информираат јавното мислење без цензура или воздржување.⁴⁰ Се посочуваат на внимание на Државите членки насоките што ги дава општиот коментар Бр. 25 за унапредување и заштита на правото на изразување во тој контекст.

ПРИМЕНА НА ЧЛЕН 19 (3)

21. Став 3 изрично наведува дека користење на правото на слобода на изразување со себе носи посебни должности и обврски. Од тие причини дозволени се две ограничувачки области на рестрикции на правото, што може да се однесуваат или на почитување на правата или угледот на другите или пак на заштитата на државната безбедност или јавниот ред (*ordre public*), или пак јавното здравје или моралните вредности. Сепак, кога Државата членка наметнува ограничувања на користењето на правото на изразување, тие не смеат да го загрозат самото право. Комитетот потсетува дека односот меѓу правото и ограничувањето и меѓу нормата и исклучокот не смее да биде обратен.⁴¹ Комитетот исто така потсетува на одредбите од член 5 став 1 од Пактот според кои “ништо од овој Пакт не смее да се толкува како да подразбира право на било која Државата, група или лице да учествува во дејност или да изврши акт со цел нарушување на било кои права и слободи

⁴⁰ Види општ коментар Бр. 25 за член 25 од Пактот, став 25.

⁴¹ Види го општиот коментар на Комитетот Бр. 27 за член 12, Официјални записи на Генералното собрание, Педесетипетта сесија додаток бр 40, стр. I (A/55/40 (Vol. I)), Анекс VI, дел А.

овозможени со овој Пакт или со цел нивно ограничување до степен поголем од оној предвиден со Пактот.”

22. Став 3 ги утврдува конкретните услови и утврдува дека ограничувањата смеат да се наметнат само под тие услови: ограничувањата мора да бидат “утврдени со закон”; смеат да бидат наметнати само врз еден од основите дадени во алинеи (а) и (б) од став 3; и мора да подлежат на строги тестови за неопходност и пропорционалност.⁴² Ограничувањата не се дозволени врз основ што не е утврден во став 3, дури и кога таквиот основ би оправдал ограничување на други права заштитени со Пактот. Ограничувањата може да се применат само заради оние причини за кои се пропишани и мора непосредно да се однесуваат на конкретната потреба за која се предвидени.⁴³
23. Државите членки треба да воведат ефективни мерки за заштита од напади насочени кон замолчување на оние што го користат своето право на слобода на изразување. Став 3 никогаш не смее да биде повикан како оправдување за замолчување на било кое застапување на повеќе-партиска демократија, демократски начела и човекови права.⁴⁴ Ниту пак, во било кој случај, може напад на личност заради користењето на неговото или нејзиното право на мислење или изразување, вклучувајќи видови на напад како произволно апсење, тортура, закани по живот и убиства, да бидат согласни со став 19.⁴⁵ Новинарите се често подложени на такви закани, заплашувања и напади заради нивните активности.⁴⁶ Истото е

42 Види комуникација Бр. 1022/2001, Velichkin против Белорусија, Гледиште усвоено на 20 октомври 2005.

43 Види го општиот коментар на Комитетот Бр. 22., Официјални записи на Генералното собрание, Четириесет и осма сесија додаток бр 40, стр. I (A/48/40 (Vol. I)), Анекс VI.

44 Види комуникација Бр. 458/91, Mikong против Камерун, Гледиште усвоено на 21 јули 1994.

45 Види комуникација Бр. 1353/2005, Njagu против Камерун, Гледиште усвоено на 19 март 2007.

46 Види, на пример, заклучни согледувања за Алжир (CCPR/C/DZA/CO/3); заклучни согледувања за Костарика (CCPR/C/CRI/CO/5); заклучни согледувања за Судан (CCPR/C/SDN/CO/3).

случај и со личности кои се занимаваат со собирање и анализа на информации за состојбата на човековите права и кои публикуваат извештаи што се однесуваат на човекови права, вклучувајќи судии и адвокати.⁴⁷ Сите такви напади треба да бидат детално и навремено истражени и сторителите да бидат гонети,⁴⁸ а жртвите, или во случај на убиства нивните застапници, да добијат соодветна форма на надомест.⁴⁹

24. Ограничувањата мора да бидат уредени со закон. Закон во оваа смисла може да подразбира закони во надлежност на парламентот⁵⁰ и закони од судска пракса.⁵¹ Со оглед на тоа дека било кое ограничување на слободата на изразување претставува сериозно ограничување на човековите права, не е во согласност со Пактот ограничувањата да бидат утврдени со обичајно право.⁵²
25. За целите на став 3, за нормата да биде окарактеризирана како “закон”, мора да биде формулирана со прецизност доволна да му овозможи на поединецот соодветно регулирање на сопственото однесување⁵³ и мора да биде јавна. Законот не смее да им доделува неограничена дискреција за ограничување на слободата на изразувањето на оние кои се одговорни за неговото спроведување.⁵⁴
26. Законите што ги органичуваат правата набројани во член 19,

47 Види комуникација Бр. 1353/2005, Njiru против Камерун; Види заклучни согледувања за Никарагва (CCPR/C/NIC/CO/3); заклучни согледувања за Тунис (CCPR/C/TUN/CO/5); заклучни согледувања за Сирија (CCPR/CO/84/SYR); заклучни согледувања за Колумбија (CCPR/CO/80/COL).

48 Ibid. и заклучни согледувања за Грузија (CCPR/C/GEO/CO/3).

49 Види заклучни согледувања за Гвајана (CCPR/C/79/Add.121v).

50 Види комуникација Бр. 633/95, Gauthier против Канада.

51 Види комуникација Бр. 1373/2005, Dissanayake против Шри Ланка, Гледиште усвоено на 22 јули 2008.

52 Види општ коментар Бр. 32.

53 Види комуникација Бр. 578/1994, de Groot против Холандија, Гледиште усвоено на 14 јули 1995.

54 Види општ коментар Бр. 27.

став 2 од Пактот, вклучително законите наведени во став 24, мора не само самите да бидат во согласност со стриктните барања на член 19, став 3 на Пактот, туку мора и самите да бидат усогласени со одредбите, намерите и целите на Пактот.⁵⁵ Законите не смеат да ги прекршуваат одредбите за не-дискриминација од Пактот. Законите не смеат да утврдуваат казни што се во несклад со Пактот, како телесно казнување.⁵⁶

27. На Државата членка е да го демонстрира законскиот основ за какви било ограничувања на слободата на изразување.⁵⁷ Ако, за одредена Државата членка, Комитетот мора да разгледува дали одредено ограничување е воведено со закон, Државатата треба да обезбеди детали на законот и за дејствијата што спаѓаат под законот.⁵⁸
28. Првиот од легитимните основи за ограничувања даден во став 3 е оној што се однесува на правата и угледот на другите. Поимот “права” подразбира човекови права според Пактот и поопшто според меѓународното право за човекови права. На пример, може да биде легитимно да се ограничи слободата на изразување за да се заштити правото на глас од член 25, како и да се заштитат правата според член 17 (види став 39).⁵⁹ Таквите ограничувања мора да се обмислуваат внимателно: иако е дозволено да се заштитат гласачите од форми на изразување што подразбираат заплашување и принудување, таквите ограничувања не смеат да ја попречат политичката дебата, вклучувајќи на пример повици за бојкотирање на

55 Види комуникација Бр. 488/1992, Тоопен против Австралија, Гледиште усвоено на 30 март 1994.

56 Општ коментар Бр. 20, *Официјални записи на Генералното собрание, Четирисети и седма седница, Додашок Бр.40 (A/47/40), анекс VI, дел. А.*

57 Види комуникација Бр. 1553/2007, *Korneenko et al.* против Белорусија, Гледиште усвоено на 31 октомври 2006.

58 Види комуникација Бр. 132/1982, *Jaona* против Мадагаскар, Гледиште усвоено на 1 април 1985.

59 Види комуникација Бр. 927/2000, *Svetik* против Белорусија, Гледиште усвоено на 8 јули 2004.

необврзувачко гласање.⁶⁰ Поимот “други” може да се однесува на други личности поединечно или како членови на заедница.⁶¹ Според тоа, може на пример, да се однесува на членови на заедница дефинирана според својата верска определба⁶² или етничка припадност.⁶³

29. Вториот легитимен основ е оној за заштита на државната безбедност или јавниот ред (*ordre public*), или јавното здравје или морални вредности.
30. Државите членки мора да обрнат исклучително внимание да осигураат законите за предавство⁶⁴ и слични одредби што се однесуваат на државна безбедност, дали опишани како државни тајни или закони за противдржавно делување, да бидат срочени и применувани на начин согласен со стриктните барања од став 3. Не е во согласност со став 3, на пример, да се повика на таков закон за да се сузбива или воздржи од јавно информирање од легитимен јавен интерес кое не штети на националната безбедност или да се гонат новинари, истражувачи, еколошки активисти, бранители на човекови права и други, кога дистрибуираат такви информации.⁶⁵ Ниту пак е генерално соодветно во законите за државни тајни да се вклучат категории на информации како оние што се однесуваат на комерцијалниот сектор, банкарството и научниот напредок.⁶⁶ Во еден случај Комитетот утврди дека ограничувањето на давање изјави во поддршка на спор од

60 Ibid.

61 Види комуникација Бр. 736/97, *Ross* против Канада, Гледиште усвоено на 18 октомври 2000.

62 Види комуникација Бр. 550/93, *Faurisson* против Франција; Завршни согледувања за Австрија (CCPR/C/AUT/CO/4).

63 Завршни согледувања за Словачка (CCPR/CO/78/SVK); Завршни согледувања за Израел (CCPR/CO/78/ISR).

64 Завршни согледувања за Хонг Конг (CCPR/C/HKG/CO/2).

65 Завршни согледувања за Руската федерација (CCPR/CO/79/RUS).

66 Завршни согледувања за Узбекистан (CCPR/CO/71/UZB).

сферата на трудот, вклучувајќи за организирање национален штрајк, не е дозволиво по основ на државна безбедност.⁶⁷

31. По основ на одржување јавен ред може на пример да биде дозволиво, во одредени случаи, да се регулира држењето говори на одреден јавен простор.⁶⁸ Непочитувањето на судска постапка во врска со форми на изразување може да се тестира по основ на јавен ред. За да биде во согласност со став 3, мора да се докаже дека таквата постапка и наметнатите казни се оправдани во извршувањето на судските овластувања за одржување на уредна постапка.⁶⁹ Таквата постапка не смее на никаков начин да се користи за да се ограничи легитимното извршување на правата на одбраната.
32. Комитетот во општиот коментар Бр. 22 посочи дека “концептот на морал има корен во многу општествени, филозофски и верски традиции; според тоа, ограничувања... наменети за заштита на моралот мора да имаат основ во принципи кои не произлегуваат од една единствена традиција”. Кое било такво ограничување мора да биде разбрано во светлото на универзалноста на човековите права и принципот на недискриминација.
33. Ограничувањата мора да бидат “неопходни” за легитимна причина. Така на пример, забраната на комерцијално огласување на еден јазик со цел да се заштити јазикот на одредена заедница го крши тестот на неопходност ако заштитата може да се оствари на други начини што не ја ограничуваат слободата на изразување.⁷⁰ Од друга страна, Комитетот сметаше дека една Држава членка го поминала тестот за неопходност кога премести наставник кој објавил

67 Види комуникација Бр. 518/1992, Sohn против Република Кореја, Гледиште усвоено на 18 март 1994.

68 Види комуникација Бр. 1157/2003, Coleman против Австралија.

69 Види комуникација Бр. 1373/2005, *Dissanayake* против Шри Ланка.

70 Види комуникација Бр. 359, 385/89, *Ballantyne*, *Davidson* и *McIntyre* против Канада.

материјали што изразуваале непријателство кон една верска заедница, од наставно на не-наставно место со цел да го заштити правото и слободата на децата од таа вера во школскиот округ.⁷¹

34. Ограничувањата не смеат да бидат прешироки. Комитетот во општиот коментар Бр. 27 посочи дека “рестриктивните мерки мора да подлежат на принципот на пропорционалност; мора да бидат соодветни за постигнување на заштитната функција; мора да бидат најмалку наметливиот од оние инструменти кои би ја постигнале заштитната функција; мора да бидат пропорционални на интересот за заштита... Принципот на пропорционалност мора да се почитува не само во законот што ги утврдува ограничувањата, туку и од страна на административните и судските власти кои го применуваат законот”.⁷² Принципот на пропорционалност мора исто така да ја земе предвид формата на изразување за која станува збор. На пример, вредноста што Пактот ја му ја дава на непопреченото изразување е особено висока во околности на јавна дебата во демократски оштества за личности од јавната и политичката сфера.⁷³
35. Кога Државата членка се повикува на легитимен основ за ограничување на слободата на изразување, мора да ја демонстрира на конкретен и индивидуализиран начин точната природа на заканата и неопходноста за преземање на конкретното дејствие, особено преку утврдување на директна и непосредна врска меѓу изразувањето и заканата.⁷⁴
36. Комитетот ја задржува за себе проценката дали, во одредена ситуација, постоеле услови што го направиле неопходно

71 Види комуникација Бр. 736/97, *Ross* против Канада, Гледиште усвоено на 17 јули 2006.

72 Општ коментар Бр. 27, став 14. Исто, види Комуникација Бр. 1128/2002, *Marques* против Ангола; Бр. 1157/2003, *Coleman* против Австралија.

73 Види комуникација Бр.1180/2003, *Bodrozic* против Србија и Црна Гора, Гледиште усвоено на 31 октомври 2005.

74 Види комуникација Бр. 926/2000, *Shin* против Република Кореја.

ограничувањето на слободата на изразување.⁷⁵ Во овој смисол, Комитетот потсетува дека опфатот на оваа слобода не треба да се проценува со повикување на “маргина на проценка”,⁷⁶ а за да може Комитетот да ја извршува оваа функција, Државатата членка мора во секој даден случај конкретно да ја демонстрира природата на заканата за било која од набројаните основи во став 3 што довела до ограничување на слободата на изразување.⁷⁷

ОГРАНИЧУВАЧКИОТ ОПСЕГ НА ОГРАНИЧУВАЊАТА НА СЛОБОДАТА НА ИЗРАЗУВАЊЕ ВО ОДРЕДЕНИ КОНКРЕТНИ ОБЛАСТИ

37. Меѓу ограничувањата на политички дискурс коишто досега му дале причини за загриженост на Комитетот, се забраните за анкетирање по домови,⁷⁸ ограничувањата на бројот и видот пишани материјали што смеат да се дистрибуираат за време на изборни кампањи,⁷⁹ блокирање на пристап во време на избори до извори, вклучително локални и меѓународни медиуми, за политички коментар⁸⁰ и ограничување на пристап

75 Види комуникација Бр. 518/1992, *Sohn* против Република Кореја.

76 Види комуникација Бр. 511/1992, *Ilmari Länsman, et al.* против Финска, Гледиште усвоено на 14 октомври 1993.

77 Види комуникации Бр. 518/92, *Sohn* против Република Кореја; Бр. 926/2000, *Shin*, против Република Кореја.

78 Види заклучни согледувања за Јапонија (CCPR/C/JPN/CO/5).

79 *Ibid.*

80 Види заклучни согледувања за Тунис (CCPR/C/TUN/CO/5).

на опозициски партии и политичари до медиумски куќи.⁸¹ Секое ограничување мора да биде во согласност со став 3. Сепак, може да биде легитимно Државата членка да ограничи политичко анкетирање непосредно пред избори со цел да се одржи интегритетот на изборниот процес.⁸²

38. Како што беше забележано претходно во ставовите 13 и 20, за содржината на политичкиот дискурс, Комитетот утврди дека во соколности на јавна дебата што се однесува на јавни личности од политичката сфера, вредноста што Пактот му ја дава на неинхибираното изразување е особено висока.⁸³ Така, самиот факт што формите на изразување се сметаат за навредливи за јавната личност не е доволен за да се оправда наметнувањето на казни, иако јавните личности можат исто така да ги користат одредбите на Пактот.⁸⁴ Понатаму, сите јавни личности, вклучувајќи ги и оние кои вршат највисоки политички функции, како што се претседатели на држави и влади, легитимно се предмет на критика и политичка опозиција.⁸⁵ Според тоа, Комитетот изразува загриженост по однос на закони за такви прашања како што се *lese majeste*,⁸⁶ *desacato*,⁸⁷ *нейочиишување на државен орѓан*,⁸⁸ *нейочиишување на знамиња и симболи, клевети на претседател на Државата*⁸⁹ и *заштита на честта на јавните функционери*,⁹⁰ а законите

81 Види заклучни согледувања за Того (CCPR/CO/76/TGO); Види заклучни согледувања за Молдавија (CCPR/CO/75/MDA).

82 Види комуникација Бр. 968/2001, Jung-Cheol Kim против Република Кореја, Гледиште усвоено на 14 март 1996.

83 Види комуникација Бр. 1180/2003, Vodrozić против Србија и Црна Гора, Гледиште усвоено на 31 октомври 2005.

84 Ibid.

85 Види комуникација Бр. 1128/2002, Marques против Ангола.

86 Види комуникација Бр-и. 422-424/1990, Aduayom et al против Того, Гледиште усвоено на 30 јуни 1994.

87 Заклучни согледувања за Доминиканската Република (CCPR/CO/71/DOM).

88 Заклучни согледувања за Хондурас (CCPR/C/HND/CO/1).

89 Види заклучни согледувања за Замбија (CCPR/ZMB/CO/3), став 25.

90 Види заклучни согледувања за Костарика (CCPR/C/CRI/CO/5), став 11.

не треба да предвидуваат постојат казни само на основа на идентитетот на личноста која можеби била осочена. Државите членки не треба да забрануваат критикување на институции како што се армијата или администрацијата.⁹¹

39. Државите членки мора да осигурат дека законодавните и административните рамки за регулирање на масовните медиуми се во склад со одредбите од став 3.⁹² Регулаторните системи треба да ги земат предвид разликите помеѓу печатените и радиодифузни сектори и интернетот, во исто време земајќи го во предвид начинот на кој различните медиуми се надополнуваат. Не е согласно со член 19 да се одбие дозвола за издавање на весник и друг печатен медиум, освен во конкретните околности на примена на член 3. Таквите околности никогаш не смеат да вклучат целосна забрана на одредена публикација, освен ако одредена содржина која не може да се отстрани може легитимно да биде забранета по став 3. Државите членки мора да избегнуваат наметнување на прекумерни услови и надомести за лиценцирање на радиодифузни сервиси, вклучувајќи локални и комерцијални станици.⁹³ Критериумите за примена на таквите услови и надомести за лиценцирање треба да бидат објективни и разумни,⁹⁴ јасни,⁹⁵ транспарентни,⁹⁶ недискриминирачки и на секој друг начин во согласност со Пактот.⁹⁷ Режимите за лиценцирање на емитување преку медиуми со ограничен капацитет, како што се аудиовизуелни земјени и сателитски сервиси, треба да обезбедат правична распределба на пристап

91 Ibid. и види заклучни согледувања за Тунис (CCPR/C/TUN/CO/5), став 91.

92 Заклучни согледувања за Виетнам (CCPR/CO/75/VNM), став 18 и заклучни согледувања за Лесото (CCPR/CO/79/Add.106), став 23.

93 Заклучни согледувања за Гамбија (CCPR/CO/75/GMB).

94 Заклучни согледувања за Либан (CCPR/CO/79/Add.78).

95 Заклучни согледувања за Кувајт (CCPR/CO/69/KWT); Заклучни согледувања за Украина (CCPR/CO/73/UKR).

96 Заклучни согледувања за Киргистан (CCPR/CO/69/KGZ).

97 Заклучни согледувања за Украина (CCPR/CO/73/UKR).

и фреквенции помеѓу јавните, комерцијалните и локалните емитувачи. Се препорачува Државите членки кои досега не го сториле тоа да формираат независно и јавно тело за радиодифузно лиценцирање, кое ќе има надлежност да ги оценува барањата за емитување и да одобрува лиценци.⁹⁸

40. Комитетот го повторува своето гледиште од општиот коментар Бр. 10 дека “поради развојот на модерните масовни медиуми, неопходни се ефективни мерки за спречување на контрола врз медиумите која би го попречила право на секој на слобода на изразување”. Државатата не смее да има монополска контрола врз медиумите и мора да промовира плурализам на медиумите.⁹⁹ Следствено, Државите членки треба да преземат соодветни мерки, во согласност со Пактот, за да ја спречат несразмерната доминација на медиум или концентрација на приватно контролирани медиумски групи во монополски ситуации што може да бидат штетни за разновидноста на изворите и ставовите.
41. Треба да се обрне внимание на тоа системите на владини субвенции за медиумски куќи и владиното рекламирање¹⁰⁰ да не се користат за нарушување на слободата на изразување.¹⁰¹ Понатаму, приватните медиуми не смеат да бидат ставени во неповолна положба во споредба со јавните медиуми во однос на такви прашања како што е пристап до средства за дисеминација/дистрибуција и пристап до вести.¹⁰²
42. Казнувањето на медиумска куќа, издавачи или новинар само заради тоа што биле критични кон власта или политичко-

98 Заклучни согледувања за Либан (CCPR/CO/79/Add.78).

99 Заклучни согледувања за Гвајана (CCPR/CO/79/Add.121), став 19; Заклучни согледувања за Руската федерација (CCPR/CO/79/RUS); Заклучни согледувања за Виетнам (CCPR/CO/75/VNM); Заклучни согледувања за Италија (CCPR/C/79/Add. 37).

100 Заклучни согледувања за Лесото (CCPR/CO/79/Add. 106), став 22.

101 Заклучни согледувања за Украина (CCPR/CO/73/UKR).

102 Заклучни согледувања за Шри Ланка (CCPR/CO/79/LKA); Заклучни согледувања за Того (CCPR/CO/76/TGO), став 17.

општествениот систем прифатен од страна на владата¹⁰³ никогаш не може да се смета како неопходно ограничување на слободата на изразување.

43. Било какви ограничувања на функционирањето на веб страници, блогови или било кои други интернет засновани, електронски или други такви системи за дистрибуирање на информации, вклучувајќи и системи за поддршка на таква комуникација, како што се провајдери на интернет услуги или пребарувачи, се дозволиви само до степенот до кој се во согласност со став 3. Допустливите ограничувања општо мора да се однесуваат на содржината; општи забрани за функционирање на одредени веб сајтови и системи не се во согласност со став 3. Исто така не е во согласност со став 3 да му се забрани на веб сајт или систем за дисеминирање на информации да објавува материјал само на основ дека е критичен кон власта или кон политичко-општествениот систем прифатен од страна на владата.¹⁰⁴
44. Новинарството е дејност која се споделува со голем број субјекти, вклучувајќи професионални известувачи и аналитичари, како и блогери и други кои се вклучуваат во форма на само-објавување во печатена форма, на интернет или на други места, па општите системи за регистрација или лиценцирање на новинари не се во согласност со став 3. Шеми за ограничено акредитирање се дозволени само кога е неопходно да им се овозможи привилигиран пристап на новинарите до одредени места и/или настани. Таквите шеми треба да се применуваат на начин кој е недискриминирачки и во согласност со член 19 и другите одредби од Пактот, врз основ на објективни критериуми и земање во предвид дека новинарството е дејност која се дели со широк круг на актери.
45. Нормално се смета за неспојливо со член 3 да се ограничи

¹⁰³ Заклучни согледувања за Перу (CCPR/CO/70/PER).

¹⁰⁴ Заклучни согледувања за Арапската Република Сирија (CCPR/CO/84/SYR).

слободата на новинарите и другите кои сакаат да ја искористат слободата на изразување (како лица што сакаат да патуваат на состаноци поврзани со човекови права)¹⁰⁵ за патување надвор од Државата членка, да се ограничи влезот на странски новинари во Државата членка за новинари од одредени држави¹⁰⁶ или пак да се ограничи слободата на движење на новинари или истражувачи на човекови права во границите на Државата членка (вклучувајќи места погодени од конфликт, места на природна катастрофа и места кадешто има наводи за злоупотреби на човековите права). Државите членки мора да го препознаат и почитуваат тој елемент на правото за слобода на изразување кое ја опфаќа ограничената привилегија на новинарите да не го откријат изворот на информации.¹⁰⁷

46. Државите членки треба да осигураат мерките против тероризам да се во согласност со став 3. Такви дела како што се “поттикнување тероризам”¹⁰⁸ и “екстремистичко делување”,¹⁰⁹ како и прекршоци на “фалење”, “глорифицирање” или “оправдување” тероризам треба да бидат јасно дефинирани за да се избегне непропорционално попречување на слободата на изразување. Прекумерни ограничувања на пристапот до информации исто така треба да се избегнуваат. Медиумите имаат клучна улога во информирањето на јавноста за акти на тероризам и нивната способност да работат не треба да биде неоправдано ограничена. Во оваа смисла, новинарите не смеат да бидат казнувани за извршување на нивната легитимна дејност.

47. Законите за клевета мора да бидат внимателно сочинети за да

105 Заклучни согледувања за Узбекистан (CCPR/CO/83/UZB); Заклучни согледувања за Мароко (CCPR/CO/82/MAR).

106 Заклучни согледувања за Демократската Народна Република Кореа (CCPR/CO/72/PRK).

107 Заклучни согледувања за Кувајт (CCPR/CO/69/KWT).

108 Заклучни согледувања за Обединетото Кралство на Велика Британија и Северна Ирска (CCPR/C/GBR/CO/6).

109 Заклучни согледувања за Руската федерација (CCPR/CO/79/RUS).

се осигура да бидат согласни со член 3 и дека не служат, во пракса, за попречување на слободата на изразување.¹¹⁰ Сите такви закони, особено казнените закони за клевета, треба да вклучат таква заштита како што е одбрана на вистината и не треба да се применуваат врз изразувањето на мислења што не се, според нивната природа, предмет на верификација. Барем во однос на коментари за јавни личности, треба да се внимава да се избегне казнување или да не се сметаат поинаку за незаконски невестинити изјави што биле објавени по грешка, но без зла намера.¹¹¹ Во секој случај, јавниот интерес по предметното прашање на критикување треба да се препознае за одбрана. Државите членки треба да внимаваат да избегнуваат прекумерни казнени мерки и казни. Таму каде што е релевантно, државите членки треба да постават разумни ограничувања на барањата осомничениот да ги подмири трошоците на страната која победила во спорот.¹¹² Државите членки треба да разгледаат да ја декриминализираат клеветата¹¹³ и, во секој случај, примената на кривичниот закон е одобрена само за најсериозните случаи а затворот никогаш не е соодветна казна. Недозволиво е Државата членка да подигне обвинение против една личност за кривична клевета, а потоа да не овозможи брзо судење – таквата пракса има застрашувачки ефект кој може неосновано да го ограничи вршењето на слободата на изразување на лицето за кое станува збор и за други.¹¹⁴

48. Забрани на покажување непочит кон една религија или друг систем на убедување, вклучително закони за богохулење, не

110 Заклучни согледувања за Обединетото Кралство на Велика Британија и Северна Ирска (CCPR/C/GBR/CO/6).

111 Ibid.

112 Ibid.

113 Заклучни согледувања за Италија (CCPR/C/ITA/CO/5); Заклучни согледувања за Поранешната Југословенска Република Македонија (CCPR/C/MKD/CO/2).

114 Види комуникација Бр. 909/2000, Kankanamge против Шри Ланка, Гледиште усвоено на 27 јули 2004.

се во согласност со Пактот, освен во посебните околности предвидени во член 20, став 2, на Пактот. Таквите забрани мораат исто така да се во согласност со стриктните барања на член 19, став 3, како и членовите 2, 5, 18 и 26. Така, на пример, би било недопустливо било кој таков закон да дискриминира во корист или против една или одредена вера или систем на убедување, или нивните следбеници пред други, или верници наспроти не-верници. Ниту пак би било допустливо таквите забрани да се користат за да се спречи или казни критика на верски водачи или коментирање на верска доктрина и принципите на верата.¹¹⁵

49. Законите што го казнуваат изразувањето на мислење за историски факти не се во согласност со обврските што Пактот ги наметнува врз Државите членки во поглед на почитувањето на слободата на мислење и изразување.¹¹⁶ Пактот не дозволува општа забрана за изразување на погрешни мислења или неточно толкување на минати настани. Ограничувања на правото на слобода на мислење никогаш не смее да се наметнат и, во однос на слободата на изразување, не смеат да го надминат она што е дозволено во став 3 или се бара според член 20.

115 Заклучни согледувања за Обединетото Кралство на Велика Британија и Северна Ирска – Крунските поданици на Џерси, Гернси и Островот Ман (CCPR/C/79/Add.119). Види и заклучни согледувања за Кувајт (CCPR/CO/69/KWT).

116 Така наречени “закони на меморијата”, Види комуникација Бр. 550/93, Faurisson против Франција. Види, исто така заклучни согледувања за Унгарија (CCPR/C/HUN/CO/5) став 19.

ОДНОСОТ МЕЃУ ЧЛЕНОВИТЕ 19 И 20

50. Член 19 и 20 се компатибилни и се надополнуваат. Актите опфатени во член 20 се сите предмет на ограничување согласно со член 19, став 3. Така, ограничување што е оправдано по основ на член 20 мора исто така да биде во согласност со член 19, став 3.¹¹⁷
51. Она што ги одвојува актите опфатени во член 20 од други акти што може да бидат предмет на ограничувања според член 19 став 3, е тоа дека за актите опфатени во член 20, Пактот го посочува конкретниот одговор што се бара од Државатата: нивно забранување со закон. Само до овој степен член 20 може да се смета за *lex specialis* во однос на член 19.
52. Само по однос на конкретните форми на изразување наведени во член 20, Државите се обврзани да имаат законска забрана. Во секој случај во кој Државата ја ограничува слободата на изразување неопходно е да ги оправда забраните и нивните одредби во строга согласност со член 19.

117 Види комуникација Бр. 736/97, Рос против Канада, Гледиште усвоено на 18 октомври 2000.

Бесплатен/некомерцијален примерок

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

342.727(497.7)(094.5.072)

ЗАКОН за слободен пристап до информации од јавен карактер/
[уредници Неда Коруновска Аврамовска, Данче Даниловска-
Бајдевска, Нада Наумовска]. - Скопје: Фондација Отворено
општество - Македонија, 2011. - 154 стр. ; 21 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-218-123-3

а) Слободен пристап до информации - Македонија - Коментирани закони

COBISS.MK-ID 89973514



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN ОТВОРЕНО
SOCIETY ОПШТЕСТВО
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА