



Ана Павловска – Данева  
Елена Давитковска

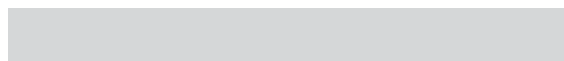


# ПРАВО НА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР





**ПРАВО НА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО  
ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР**





УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“  
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ – СКОПЈЕ

**Издавач:**

Правен факултет „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ – СКОПЈЕ

**За издавачот:**

Проф. д-р Борче Давитковски, Декан

**Автори:**

Д-р Ана Павловска-Данева

М-р Елена Давитковска

**Рецензенти:**

Проф. д-р Добросав Миловановиќ

Проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска

**Уредници од Фондација Институт отворено општество - Македонија:**

Неда Коруновска Аврамовска

Данче Даниловска-Бајдевска

**Лектура:**

Анета Василевска-Љубецкиј

Тираж: 200 примероци



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN SOCIETY ИНСТИТУТ  
INSTITUTE ИНСТИТУТ  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

Оваа публикација е поддржана од Фондацијата Институт отворено општество – Македонија

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје

342.727(497.7)

Павловска-Данева, Ана

Право на слободен пристап до информации од јавен карактер / Ана Павловска-Данева, Елена Давитковска. - Скопје : Правен факултет “Јустинијан Први”, 2010. - 157стр. : Граф. прикази : 24 см

ISBN 978-9989-194-45-0

1. Давитковска, Елена [Автор]

а) Право на слободен пристап на информации - Македонија

COBISS.MK-ID 85003530

Copyright: Сите права се задржуваат. Ниту еден дел од овој учебник не може да биде репродуциран во било која форма (електронска, механичка, фотокопирање, снимање или на друг начин) без претходна писмена согласност на издавачот и на авторите.

# СОДРЖИНА

<b>ПРЕДГОВОР</b> .....	<b>05</b>
------------------------	-----------

## ГЛАВА 1

<b>ТЕОРЕТСКИ ПРИКАЗ НА ПРАВОТО ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР</b> .....	<b>07</b>
1. Поим на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер .....	09
2. Опсег на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер .....	12
3. Исклучоци од правото за слободен пристап до информации од јавен карактер .....	14

## ГЛАВА 2

<b>ЗАШТИТА НА ПРАВОТО ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР ПРЕД МЕЃУНАРОДНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ</b> .....	<b>17</b>
1. Споредбено—историски развој .....	19
2. Меѓународните организации и правото за слободен пристап до информации од јавен карактер .....	21
2.1 Обединетите нации .....	21
2.2 Советот на Европа .....	22
2.3 Европската унија .....	24
2.4 Организацијата на американските држави .....	25
2.5 Африканската унија .....	26

## ГЛАВА 3

<b>КОМПАРАТИВЕН ПРИКАЗ НА ПРАВОТО ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР</b> .....	<b>27</b>
1. Споредбени искуства на правото за слободен пристап до информации во одделни држави .....	29
1.1 Шведска .....	29
1.2 Велика Британија .....	32
1.3 Соединетите Американски Држави .....	36
1.4 Бугарија .....	40
1.5 Франција .....	42
1.6 Германија .....	45
1.7 Италија .....	47
1.8 Босна и Херцеговина .....	49
1.9 Косово .....	51
1.10 Словенија .....	53
1.11 Србија .....	56
1.12 Хрватска .....	58
1.13 Шпанија .....	60

## ГЛАВА 4

<b>РАЗВОЈ НА ПРАВОТО ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА</b> .....	<b>63</b>
1. Реформи на јавната администрација во Република Македонија како основа за развој на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер .....	65
2. Правото за слободен пристап до информации од јавен карактер до донесувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер .....	68

## ГЛАВА 5

### ПРАВНА РАМКА ЗА РЕГУЛИРАЊЕ НА ПРАВОТО ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ..... 75

1. Законот за општата управна постапка и правото за слободен пристап до информации од јавен карактер ..... 77
2. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер ..... 78
  - 2.1 Предмет на регулирање ..... 78
  - 2.2 Цели на регулирање ..... 80
  - 2.3 Поим на информација ..... 81
  - 2.4 Информации што не се од јавен карактер ..... 82
  - 2.5 Службени лица за посредување со информации ..... 87
  - 2.6 Листа на информации ..... 87

## ГЛАВА 6

### ПОСТАПКА ЗА ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВОТО ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ..... 89

1. Постапка за остварување на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер ..... 91

## ГЛАВА 7

### ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВОТО ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО СЛУЧАЈ НА МОЛЧЕЊЕ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА ..... 95

1. Молчење на администрацијата во постапката за остварување на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер ..... 97
  - 1.1 Содржина на институтот „молчење на администрацијата“ ..... 98
  - 1.2 Случаи кога молчењето значи одобрување: реалност или декларација ..... 99
  - 1.3 Постапка според која молчењето треба да се претвори во одобрување ..... 103
  - 1.4 Молчењето на администрацијата и правото на слободен пристап до информации од јавен карактер ..... 106

## ГЛАВА 8

### ВТОРОСТЕПЕНА ПОСТАПКА ЗА ЗАШТИТА НА ПРАВОТО ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ..... 107

1. Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер ..... 109
2. Надлежност на Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер ..... 110
3. Правни средства против одлуките на Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер ..... 122

## ГЛАВА 9

### СУДСКА ЗАШТИТА НА ПРАВОТО НА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР ..... 125

1. Судска заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер во Република Македонија ..... 127
2. Управен спор на слободен пристап до информации од јавен карактер ..... 133

## ГЛАВА 10

### КРИТИЧКИ ОСВРТ НА ЗАКОНОТ ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР ..... 135

1. Критички осврт на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер ..... 137
2. Измени и дополнувања на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер ..... 152

## АНЕКС

### ОБРАЗЕЦ НА БАРАЊЕ ЗА ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР ..... 155

## ПРЕДГОВОР

Учебникот „Право на слободен пристап до информации од јавен карактер“ кој е пред вас е литература која ќе ви помогне полесно да го изучите предметот Правна заштита за слободен пристап до информации од јавен карактер. Тој има за цел да ги воведете студентите во една правна област која што започнува да наоѓа свое место во позитивно-правниот систем на Република Македонија. Имено, во 2006 година беше донесен Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер кој е производ на постепената демократизација на македонскиот правен систем, а исто така и клучна алатка во процесот на реформа на македонската јавна администрација. Можноста на граѓаните да бараат и добиваат информации за работењето на нивните власти е неопходна за транспарентноста и одговорноста, кои се белег на демократијата, односно на отворените општества.

Правото за пристап до информации со кои располагаат властите стана показател за демократскиот развој на една земја. Повеќе од 75 земји во светот, меѓу кои е Македонија денес имаат закони кои воспоставуваат механизми граѓаните да бараат и добиваат информации. Поттикот на властите да усвојат закони за слободен пристап до информации во многу земји е иницијатива на граѓанскиот сектор. И во Република Македонија здруженијата и фондациите, кои сè повеќе ѝ даваат важност на транспарентноста во иницијативите за борба против корупцијата, го иницираа процесот за донесување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Дополнително, учествуваа во следењето на неговата имплементација, како и во процесот на неговото изменување заради подобрување на законската рамка и остварувањето на правата на граѓаните. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во Македонија поттикнува активна транспарентност на властите, односно им овозможува на граѓаните без да прашаат да бидат информирани за работата на органите. Тие се должни да ги објават законските и подзаконските акти на веб-страниците на институциите, да издаваат соопштенија за работи преземени од нивна страна, да објавуваат статистички податоци за својата работа, да ги објавуваат извештаите за работа кои ги поднесуваат до органите надлежни за контрола и надзор, да ги објавуваат предлог-програмите, програмите, стратегиите, ставовите, мислењата, студиите и други документи кои се однесуваат на актите од надлежноста, сите повици во постапките по јавни набавки, организацијата и трошоците на работењето, како и други информации кои произлегуваат од нивната работа.

Овој учебник ќе им овозможи на студентите да се здобијат со знаења за правата кои ги уживаат, а истовремено ќе ги оспособи да бидат заштитници на правата на пристап до информациите на граѓаните. Авторите на учебникот им овозможуваат на студентите на едноставен и систематизиран начин да го разберат поимот и теориската рамка на концептот слободен пристап до информации од јавен карактер; да ги согледаат компаративните искуства кои произлегуваат од правните системи на меѓународните организации и од домашните законодавства на развиените земји; да направат критичка анализа на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер во Македонија; како и да ја совладаат постапката за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, водена пред надлежните органи и пред Управниот суд.

Воведувањето на предметот Правна заштита за слободен пристап до информации од јавен карактер на Правниот факултет „Јустинијан Први“ од Скопје ја покажува нашата досегашна одлична соработка и потврда за вложените напори на Фондацијата Институт отворено општество – Македонија да ги вклучи и експертите во промовирањето на правото на слободен пристап. На крај, сметавме дека целата поддршка која ја дадовме изминативе шест години за развивањето на правото на слободен пристап во Република Македонија, ќе биде мала и незначителна, ако не им овозможиме бесплатна литература за овој предмет и на студентите.

Фондација Институт отворено општество – Македонија





# ГЛАВА 1

**ТЕОРЕТСКИ ПРИКАЗ НА ПРАВОТО ЗА  
СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО  
ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР**



# 1. Поим на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер

Европските стандарди за начелата врз кои се заснова јавната администрација вклучуваат неколку принципи, како што се: доверба, предвидливост, одговорност, транспарентност, раководни способности, организациски капацитет и граѓанско учество во власта.

Начелото на отвореност и на транспарентност на јавната администрација на ЕУ е потпишан во Зелената книга (Green Paper) на Европската иницијатива за транспарентност<sup>1</sup>. Отвореноста на јавната администрација претставува еден од принципите на ова начело, кое е опишано преку пораката: ЈАВНОСТА ИМА ПРАВО ДА ЗНАЕ !

Под отвореност на јавната администрација се подразбира правото на граѓаните за пристап до информации од јавен карактер со кои располагаат јавните тела. Притоа, одредбите од оваа Зелена книга (Green Paper) на Европската комисија се однесуваат за информации со кои располагаат институциите на ЕУ и им се наложува и на државите – што се членки да ја спроведат во својот правен систем.

Од голема важност е и создавањето на јавниот сектор според Копенхагенските критериуми<sup>2</sup> во кои се пропишува:

- прво, стабилност на институциите што ги гарантираат демократијата, владеењето на правото, човековите права и почитувањето и заштитата на малцинствата;
- второ, постоење оперативно пазарно стопанство, како и способност за спроведување со конкретните притисоци и пазарните сили во рамките на Унијата; и
- трето, способност да се преземат обврски од членството, вклучувајќи го и придружувањето кон целите на политиката, економијата и на монетарната унија.

Друг меѓународен акт што поставува стандарди за транспарентност на јавната администрација е и Препораката за пристап до службени документи<sup>3</sup>.

Но, воведувањето на транспарентноста, предвидливоста, економичноста и другите демократски принципи, како начела во согласност со кои се создава јавниот сервис во државата, е проследено со низа реформи на јавните власти.

1 Усвоена во мај 2006 година од страна на Европската комисија

2 Донесени од страна на Советот на Европа во 1993 година

3 Усвоена во 2002 година од страна на Советот на Европа

Во теоријата под поимот реформа во администрацијата се подразбира план или акција за преобразба или за трансформација на администрацијата кон новините во политичкиот и економскиот систем и која најчесто се спроведува во услови на отпор од страна на административниот кадар. Американскиот професор Џерлад Кајден овие реформи ги дели на две групи, и тоа:

1. Реформи за групи и поединци: идеолошки (напредување, прифаќање прогрес, измена на работни навики, поттик, учество, менување ментален склоп, професионализација, департизација), морални (висок интегритет, лојалност, почитување етички стандарди и норми, почитување закон и власт) и образовни (поттикнување лични способности, прифаќање новини и иновации, рационалност, раководење, самоевалуација, демократизација, обука, тренинг).
2. Реформи што се однесуваат на институциите:
  - донесување одлуки (водење политика, планирање, програмирање, создавање буџет, мерење карактеристики, координација, контрола, прераспределба на ресурси, развој);
  - структурално преуредување (нови организации и институции, закони, комуникации, модели на контрола);
  - процедури (нови методи, процеси, техника, функции, улоги, контакти, поедноставување);
  - комуникации (преоценување на одлуки, раководење, однесување, односи на моќ, мотивации);
  - приспособливост (промени во опкружувањето, истражувања, иновации, технолошки развој, несреќни случаи, кризи, невообичаени случаи).
3. Респонзивност на администрацијата (респонзивност на администрацијата значи земање предвид на барањата и на потребите на клиентите, нивната способност за комуникација со администрацијата и способноста да го разберат административниот систем).
  - Response – моќ на сослушување и давање соодветен одговор.<sup>4</sup>

Остварувањето и заштитата на основните права пред органите на администрацијата се разликуваат меѓу државите и зависат, пред сè, од општественото и од политичкото уредување на секоја држава. Но, во согласност со реформите на јавниот сервис, теоретски можат да се издвојат некои заеднички карактеристики.

4 Види: „Јавна администрација“, Гризо, Давитковски, Павловска-Данева, Скопје, 2008, стр. 399

Германскиот теоретичар Георг Јелинек<sup>5</sup> врши поделба за односите на поединецот кон власта (администрацијата) при што определува три статуси (ситуација во однос на која поединецот настапува пред власта) и тоа:

1. Права на негативен статус (*status libertatis*). Овие права означуваат слободно дејствување на поединците кога државата нема можност да интервенира во нивното остварување: неприкосновеност на животот, физичкиот и моралниот интегритет и слободата, пресумпција на невиност, *non bis in idem*, слобода и тајност на писма и лични податоци, слобода на вероисповед и сл.
2. Права на позитивен статус (*status civitatis*). Со овие права се подразбира овозможување на државните органи остварување определени барања на поединецот: еднаквост на граѓаните, право на работа, слободен избор на вработување, достапност на работно место, економски и социјални права, социјална сигурност и праведност, право на синдикално здружување, право на штрајк, здравствена заштита, образование, заштита на семејство, мајчинство, право на жалба и др.
3. Права на активен статус. Овие права ги опфаќаат политичките права во потесна смисла, односно правото на граѓанинот да учествува во политичкиот живот на државата што значи да избира и да биде избран: основање здруженија и политички партии, јавен протест, вршење јавни функции, избирачко право, претставки, синдикално организирање, слобода на говор, јавен настап и јавно информирање.

Правото за слободен пристап до информации, во рамките на принципот на транспарентност и на одговорност на јавната администрација, претставува ефикасен механизам на контрола на јавниот сервис од страна на граѓаните. Во согласност со ова право, граѓаните имаат пристап до информации со кои располагаат органите и организациите на јавната администрација. Затоа, тоа е пропишано во низа меѓународни службени документи што се донесени од доминантни меѓународни организации како ЕУ, Советот на Европа, Обединетите нации, Африканската унија, Организацијата на американските држави, Светската банка и други, како и тоа што во последниве 10 години има значителен пораст и на неговите национални тенденции. Имено, до 2007 година 75 земји имаат усвоено законодавство за правото на слободен пристап до информации. Исто така, посебен придонес во спроведувањето и реализацијата на ова право имаат и многуте меѓународни невладини организации, кои во својата глобална кампања за слобода на изразувањето ја опишуваат информацијата како кислород на демократијата.

Под поимот информација од јавен карактер, како што истакнавме, се подразбира информација што ја создал или со која располага органот со јавни овластувања. Формата на информацијата може да биде различна,

5 Види: „Административно право“, Гризо, Гелевски, Давитковски, Павловска-Данева, Скопје, 2008, стр. 389

односно нејзиното дефинирање треба да биде поопшто (документ, списи, видеозаписи, електронски записи и сл.). Ова се општите меѓународни стандарди, кои во зависност од земјата можат да бидат дополнети или поограничени.

Така, на пример, во согласност со Законот за слободен пристап до информации на Бугарија<sup>6</sup> јавната информација се дефинира како која било информација што се создава, се прима или се чува од страна на телата опишани со овој Закон. Додека, пак, Законот за федеративна транспарентност и за пристап до јавни владини информации на Мексико<sup>7</sup> дава поопшта дефиниција. Па така, поимот информација во согласност со овој Закон се дефинира како што е содржано во документи што јавните тела ги создаваат, ги добиваат, ги здобиваат, ги трансформираат или ги чуваат. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер на Велика Британија поимот информација од јавен карактер го дефинира како информација во која било форма со која располагаат јавните органи во време на добивање на барањето. Значи, овој Закон се однесува само на информации со кои располагаат јавните тела, па така доколку барателот поднесе барање до тоа јавно тело, чијшто предмет е информација што ја создал органот, а со неа располага некое друго јавно тело, во тој случај, според законската регулатива, тоа лице треба да биде препратено до другиот орган. Ова нема да се случеше доколку во оваа законска регулатива, освен информациите со кои располага органот, бидат додадени и информациите што ги создал органот. Соединетите Американски Држави, во согласност со Законот за слобода на информирањето, поимот запис (предмет што постојано се користи за да упати на предметот на барањето – информацијата) го дефинира како која и да е информација што би била агенциски запис, подложна на условите во овој член, кога е одржувана од страна на агенцијата во која и да е форма.

## 2. Опсег на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер

Правната регулатива преку која се спроведува ова право во земјите може да биде од уставен карактер, односно како право загарантирано со Устав (на пример: Франција, членот 14 - правото да се знае за што се користат даноците; Аргентина, членот 41 - пристапот до информации од областа на животната средина со кои располага Владата; Македонија, членот 16 – се гарантира слободниот пристап до информациите, слободата на примање

6 Донесен во 2002 година

7 Донесен во 2002 година

и на пренесување информации), кое подоцна треба да биде операционализирано со законските норми.

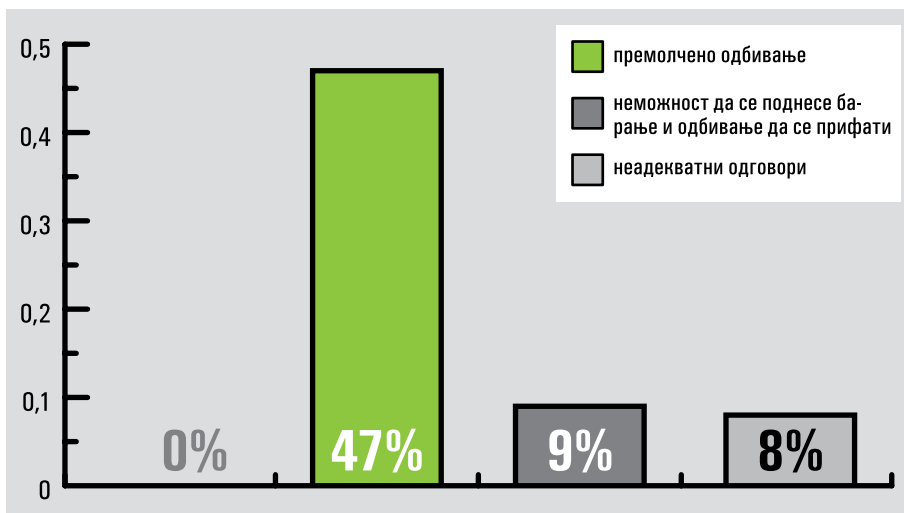
Па така, во законската регулатива детално се објаснува следново:

- предметот на ова право, односно дефинирање на поимот информација од јавен карактер, како и на нејзината форма (запис, снимка текст и сл.). По правило, предметот на ова право треба да биде општ, односно да се однесува на сите информации од јавен карактер, но има и ретки исклучоци што се однесуваат на конкретни информации (како, на пример, слободен пристап до информации од јавен карактер што се однесуваат на животната средина);
- на кои органи со јавни овластувања се однесува ова право, односно дали се опфатени извршната, законодавната и судската власт;
- исклучоците што се однесуваат на ова право (како, на пример, класификуваните информации, заштита на личните податоци и сл.);
- должностите на органите со јавни овластувања (да изработуваат листа на информации од јавен карактер, да назначат службено лице што ќе биде задолжено за прием на барањата на граѓаните и сл.);
- постапката за остварување на ова право (по правило, треба да биде посебна, побрза и поефикасна, односно поинаква од редовната управна постапка);
- правото на правна заштита (жалбата може да се поднесе до самостоен орган, омбудсман или до органот што ја донел одлуката, при што како второстепена инстанца се јавува надлежниот суд);
- трошоците во текот на постапката (по правило, постапката треба да биде ослободена од материјални трошоци, односно треба да биде бесплатна);
- изработување годишни извештаи (кои се задолжителни за сите органи и организации што располагаат со информации од јавен интерес) и сл.

Законската иницијатива за ова право бележи пораст во последниве 10 години, односно заклучно со 2007 година 75 држави го имаат законски регулирано ова право. Доколку го разгледаме Извештајот на иницијативата за правда при Отворено општество што врши анализа на законите и практиката за слободен пристап до информации во 14 земји<sup>8</sup>, можеме да заклучиме дека, процентуално, во процедура е законското спроведување за слободен пристап во европските земји.

8 Види повеќе: „Отвореност и молчење“, Извештај на иницијативата за правда при Отворено општество од анализата на законите и на практиката за слободен пристап до информации во четиринаесет земји, *Transparency and silence, a Survey of Access to information laws and Practices in Fourteen Countries*, Open Society Institute, Скопје, 2006

## Усвојување закон за слободен пристап до информации



### 3. Исклучоци од правото за слободен пристап до информации од јавен карактер

Од ова правило има исклучоци и ограничувања за одреден тип информации, односно за информации што доколку се достапни за пошироката јавност би можеле да го загорзат поширокиот јавен интерес. Имено, самите отстапки потекнуваат од природата на работата на органите со јавни овластувања да работат и да го штитат поширокиот јавен интерес. Така, тие не смеат да си дозволат да обелоденуваат информации што би го загорзиле поширокиот јавен интерес. До која мера треба да се заштити една информација е посебно регулирано во секоја земја. Како најчести примери ги среќаваме отстапките што најчесто се прават за квалификуваните информации, заштита на личните податоци, чување деловна тајна, службена тајна и сл. Според меѓународните стандарди, исклучоци што се среќаваат најчесто во правото за слободен пристап до информации се информациите што се однесуваат на:

- национална безбедност;
- јавен ред;
- превенција и истрага на кривични дела и други прекршувања на закон;
- комерцијална тајна на слободна трговија;



- ✎ соодветно остварување на правото на страните во судската постапка;
- ✎ доверливост на дискусиите во самите државни институции или меѓу нив во тек на внатрешна подготовка за определено прашање (овој исклучок е ограничен на времето пред донесување на одлуката);
- ✎ приватен живот, односно заштита на личните податоци.

Овие исклучоци се пропишани и во Препораката на Советот на Европа<sup>9</sup> за пристап до службени документи во која, во согласност со начелото IV, е предвидено дека ограничувањата на правото на пристап треба да бидат:

- ✎ јасно прецизирани со закон;
- ✎ неопходни во демократското општество; и
- ✎ пропорционални на целта да се заштитат определени интереси.

Во ова начело е прецизирано и дека документите можат да се објават само ако објавувањето на информациите од службениот документ би им наштетиле или веројатно би им наштетиле на некои од споменатите интереси, освен ако преовладува јавниот интерес за објавување на информациите. Исто така, ги поттикнува државите овие информации да ги ограничат со временски рок, така што по неговото истекување тие ќе станат информации од јавен карактер.

Тестот на штетност е од посебна важност за исклучоците на информации. Јавниот интерес треба да преовладува над класификацијата на информацијата, па така со произнесување на таа информација јавниот орган ќе го заштити здравјето на граѓаните, животната средина, економската и фискалната политика и сл. Овој тест на штетност го практикуваат многу земји трудејќи се да не ги злоупотребат исклучоците од ова право за создавање коруптивен лавиринт во јавниот сектор. Всушност, тој се однесува на секој исклучок од законот поединечно, а не на целата група исклучоци. Односно, законодавецот може да предвиди за некои исклучоци тест на штетност, а за други не во согласност со истата законска регулатива. Така, на пример, во САД<sup>10</sup>, во согласност со Законот за слободен пристап до информации, се предвидени девет исклучоци од ова правило (subsection b), и тоа:

1. информации што се однесуваат на националната безбедност или надворешната политика при што не се дадени детали кога оваа информација може да стане информација од јавен интерес, односно нема детална определба на тестот на штетност;
2. внатрешни кадровски прописи и внатрешна практика на една агенција – и при оваа регулатива нема тест на штетност;
3. информации што се заштитени во рамките на некои други закони - тестот на штетност ќе постои доколку е спроведен, односно е содржан во законскиот текст на кој упатува овој исклучок;

9 Види, поопширно: Препораката на Советот на Европа, 2002 година

10 Види: Закон за слободен пристап до информации, САД, 1966 година

4. трговски тајни, како и доверливи фискални податоци – не подлежи на тест на штетност;
5. меѓуагенциски меморандуми, кои не се достапни на странки во судски спор;
6. заштита на приватноста на граѓаните - односно овој исклучок се однесува на неоправдан напад врз приватноста на граѓаните, која повеќепати подлежи на тестот за штетност, каде што во практиката судовите често користат модификуван тест за да се утврдат причините за нападот врз приватноста на граѓаните;
7. записи што се важни за судско-полициски цели - сите од нив, со еден исклучок, подлежат на тестот за штетност. Овој исклучок е да се заштитат доверливите извори на информирање, кога штетата од објавување може, нормално, да се претпостави;
8. извештаи подготвени од страна на агенцијата, која ги контролира финансиските институции - ограничен тест на штетност;
9. геолошките и географските информации што се однесуваат на извори на земни богатства - не подлежи на тест на штетност.

Листата на информации што не се опфатени со ова право секоја земја ја пропишува во согласност со потребите на својата правна регулатива. Така, на пример, Германија е земја што има огромен број исклучоци, и тоа: нацрт-закон за информации што се однесуваат на меѓународните односи, воен интерес, внатрешен или надворешен безбедносен интерес, надлежности на регулаторните власти, финансиска контрола, надворешна трговија правна, административна и кривична постапка што е во тек, безбедност на јавноста, информации што се заштитени во други законски прописи или во државната тајна регулатива, интернационална фискална политика, како и фискална политика на федералната влада, доверлива информација од трето лице или регулатива на интернационалниот Акт за заштита на безбедноста. Заштитата на личните податоци во нацрт-законите и во резолуциите нема да се смета како информација од јавен карактер бидејќи нејзиниот јавен карактер ќе го спречи крајниот резултат на таа информација.



## **ГЛАВА 2**

**ЗАШТИТА НА ПРАВОТО ЗА СЛОБОДЕН  
ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ  
ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР ПРЕД  
МЕЃУНАРОДНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ**



# 1. Споредбено–историски развој

Историски документи со кои се регулира правото за слобода на пристап до информации за првпат среќаваме во 18 век. Шведска е првата земја во светот што правно го регулира и го гарантира слободниот пристап до службени документи во 1776 година со донесување на Законот за слобода на печатот. Во 1789 година е донесена француската Декларација за правата и за слободите на мажот во која во членот 14 се гарантира слободен пристап до информации што се однесуваат на буџетот. Таа гласи: „Сите граѓани имаат право да донесуваат одлука, лично или преку своите претставници, како задолжителен јавен придонес, да се гарантира пристапот до информации за да знаат за што се користат финансиите во државата“.

Современата регулатива и спроведувањето на ова право во правните системи на земјите почнува по Втората светска војна, а е со засилен интензитет во последниве 10 години. Во 1951 година Финска го усвоила Законот за слободен пристап до информации. Потоа, во 1966 година САД го донесоа Актот за слободен пристап до информации. Норвешка го донесе во 1970 година, а Франција и Холандија во 1978 година. Овие закони повеќе се фокусираа на административните органи изоставајќи ги притоа извршните, судските и законодавните тела. Ширењето на ова право продолжи и во 80-тите години на 20 век со негово прифаќање од стана на Австралија, Канада и Нов Зеланд во 1982 година. Овие закони нудат новини во правната регулатива на ова право. Така, на пример, во законите на Австралија и на Канада има воведување службеници или органи на надзор, како што се комесари за информации или народен правобранител и на национално ниво и на ниво на држава.

Понатаму, во раните 90-ти години на 20 век, Австрија, Белгија, Данска и Португалија го воведоа ова право во својот правен систем. Со овие закони се вовеле едно од суштинските начела на правото на пристап до информации од јавен карактер, а тоа е дека барателот не треба да го оправда својот интерес за информациите што ги бара. Унгарија е првата посткомунистичка земја што во 1992 година го донесе Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Овој закон претставува модел на закон што го прифатија и другите посткомунистички земји. Голем замав на законската регулатива на ова право, како современ тренд на земјите со демократско уредување, а под силно влијание на ЕУ и на Советот на Европа, настана кон крајот на 90-тите години на 20 век и по 2000 година. Литванија, Летонија, Естонија, Чешка, Словачка Бугарија, Романија, Босна и Херцеговина и Македонија го донесоа Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Од голема важност е и Препораката на ЕУ со која се вметнуваат нови карактеристики на

јавната администрација, и тоа доверба, праведност, одговорност, транспарентност, раководни способности организациски капацитет и граѓанско учество во власта.

Имено, ваквото дефинирање на јавната администрација внесува низа демократски реформи, меѓу кои и нужноста за законска регулатива на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, како и Препораката на Советот на Европа за пристап до службени документи. Тие се нужните реформи што земјите што се кандидати мора да ги направат за да добијат членство во ЕУ. Значи, спроведувањето на ова право се наоѓа во подем.

Во Латинска Америка и на Карибите овој закон за првпат го донесе Колумбија во 1985 година под називот Закон за пристап до информации со кој располага власта. Следуваа Белизе, 1994 година, Тринидат и Тобаго, во 1999 година и Јамајка во 2002 година.

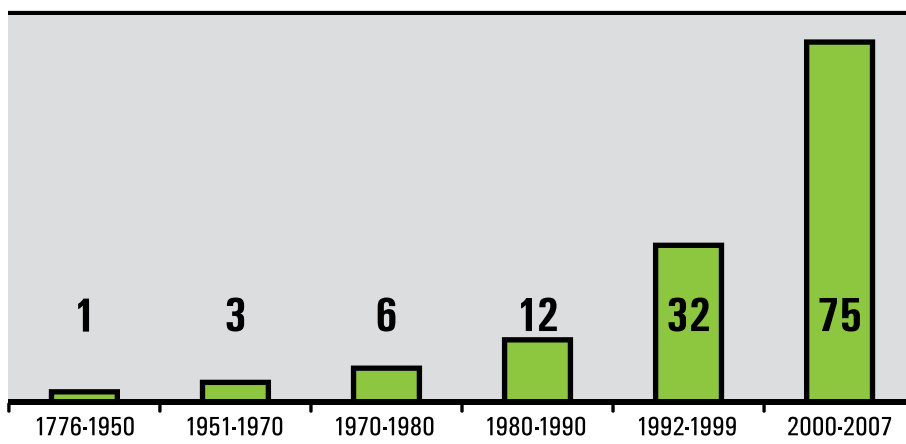
Со новиот Устав од 1996 година Јужна Африка<sup>11</sup> го нормираше ова право како уставна категорија, која подоцна треба да се операционализира преку законските прописи. Па така, во 2000 година таа го донесе Законот за промовирање на пристапот до информации. Од уставни норми се регулира ова право<sup>12</sup> на пристап до:

- сите информации со кои располага државата;
- сите информации што ги има друго лице, а се потребни за остварување и заштита на некои права.

А во членот 32 се пропишува обврската за донесување национално законодавство за остварување на ова право.

Збирната бројка на закони за слободен пристап до информации до 2007 година изгледа вака:

**Број на закони по години**



<sup>11</sup> Уставот на Јужна Африка, 1996

<sup>12</sup> Содржани во членот 32 од Уставот

## 2. Меѓународните организации и правото за слободен пристап до информации од јавен карактер

За настанокот, правното нормирање, како и за реализацијата на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер голем придонес имаат и меѓународните организации како што се: Обединетите нации, Европската унија, Советот на Европа, Заедницата на народите, Африканската унија и други организации што ги штитат човековите слободи и права.

### 2.1 Обединетите нации

Обединетите нации го признаа правото за слободен пристап до информации од јавен карактер уште од самото основање во 1946 година, со усвојување на Резолуцијата<sup>13</sup> според која:

- „Слободата на информирање е основно човеково право и ...“
- „Камен-темелник за сите слободи за кои се залагаат ОН (14 декември 1946 година).“

Но, со тоа не запре правната регулатива на ова право во рамките на оваа меѓународна организација. Имено, во 1948 година ОН ја усвоија Универзалната декларација за човекови права, која<sup>14</sup> го гарантира правото на слобода на информирање и на изразување на следниов начин:

„Секој има право на слобода на мислење и на изразување. Ова право ја вклучува и слободата да се има мислење и без мешање, како и да се бараат, да се примаат и да се даваат информации и идеи преку секој медиум и без разлика на границите“.

Меѓународен пакт за граѓански и за политички права, правнообврзувачки договор<sup>15</sup>. Во согласност со членот 19, став 3 за исклучоците од ова право вели:

„Остварување на правата содржани во параграфот 2 од овој член, правото на слободен пристап до информации, со себе носи потребни обврски и должност“.

Оттаму може да биде предмет на одредени ограничувања, но само ако се нужни и на начин регулиран со закон:

- А) за заштита на правата или угледот на другите;
- Б) за заштита на националната безбедност или јавниот ред или на јавното здравје или морал.

<sup>13</sup> Резолуцијата број 59 (1)

<sup>14</sup> Членот 19 од Декларацијата

<sup>15</sup> Беше усвоен од страна на Генералното собрание на ОН 22001(XXI), во 1966 година, а влезе во сила во 1976 година и сè до 2002 година беше ратификуван од 149 држави

Со Конвенцијата за борбата против корупцијата<sup>16</sup> е предвидено:

„Земајќи ја предвид потребата за борба против корупцијата, секоја држава што е странка, во согласност со основните принципи на своето домашно право, ќе преземе такви мерки и може ќе биде потребно за да се подобри транспарентноста во јавната управа, вклучувајќи и со оглед на нејзината организација, функционирање и одлуките за процесите, каде што соодветно на таквите мерки можат да вклучуваат внатрешни активности:

- усвојување постапки или прописи или припадниците на јавноста да прифатат, каде што е соодветно, информирање за организацијата, функционирањето и за процесите на донесување одлуки во јавната управа за заштита на приватните и на личните податоци на одлуките и на правните дела за грижата на членовите на јавноста;
- упростување на административните постапки, каде што е можно, со цел да се олесни пристапот на јавноста до надлежниот орган при донесувањето на одлуките на властите;
- објавување информации што можат да вклучуваат периодичен извештај за ризиците од корупција во јавната администрација“.

## 2.2 Советот на Европа

Советот на Европа е меѓународна организација<sup>17</sup>. Оваа организација се заложува за изградба и за обезбедување на демократијата, правната држава, почитување на човековите права и слободи, зачувување на европското културно наследство, спречување на меѓународниот криминал и сл. Еден од неговите основачки документи е и Европската конвенција за заштита на човековите права и на основните слободи каде што во членот 10 ја гарантира слободата на изразувањето и на информирањето како основно човеково право. Во рамките на Советот на Европа се донесени две препораки со голема важност за развојот и за спроведувањето на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер. Овие препораки се донесени од страна на Комитетот на министри, кој е орган надлежен за донесување одлуки во рамките на оваа меѓународна организација. Препораката за пристап до информации чувани од страна на јавните власти<sup>18</sup> гласи:

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

Исто така, од голема важност е и препораката за пристап до службени документи донесена од страна на Комитетот на министри во 2002 година, која гласи:

16 Усвоена во 2005 година од Генералното собрание на ОН и ратификувана од повеќе од 30 држави во членот 10

17 Формирана на 5 мај 1949 година и се состои од 45 земји што се членки

18 Донесена во 1981 година



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

Исто така, препораката ги набројува следниве можни исклучоци:<sup>19</sup>

- А) Земјите што се членки можат да го ограничат правото на пристап до службени документи. Ограничувањата треба да се прецизно пропишани во законот, да бидат потребни во демократското општество или да бидат пропорционални со целта на заштитата:
- ✚ национална безбедност, одбрана и меѓународни односи;
  - ✚ јавна безбедност;
  - ✚ спречување истрага и гонење преку судска постапка;
  - ✚ приватност и други лични интереси;
  - ✚ деловни и други економски интереси, било да се приватни или јавни;
  - ✚ еднаквост на страните вклучени во судската постапка;
  - ✚ природа;
  - ✚ инспекција, контрола и надзор од страна на јавните власти;
  - ✚ економска, монетарна и курсна политика на државата;
  - ✚ доверливост на информациите во рамките на една јавна власт или меѓу јавните власти во текот на внатрешни подготовки за одредено прашање.

Од посебна важност е и ставот 4 од овој принцип (IV), кој вели:

- В) Пристапот кон определен документ може да се одбие ако објавувањето на информацијата содржана во службените документи ќе наштети или веројатно би наштетил на кој било од интересите споменати во Параграфот 1, освен ако не постои преовладувачки јавен интерес за објавувањето.

Додека, пак, препораката V упатува на тоа дека ефикасниот пристап до информации бара законот јасно да го објасни и процесот на решавање за барање од страна на јавните тела, како и да предвиди систем за независна ревизија на нивните одлуки. Исто така, (препорака VII) пожелно е и законот да им овозможи на барателите да изберат која форма на пристап им одговара, на пример, увид во досие или копија или препис на документ. Во исто време упатува дека (VIII) при остварувањето на ова право трошоците не треба да бидат толку високи за да го одвратат барателот.

19 Исто

## 2.3 Европската унија

Европската унија е, исто така, една од меѓународните организации што се залага за примена на ова право. Таа е основана со Договорот од Маастрихт во 1992 година. Правната регулатива на ова право е содржана<sup>20</sup> во основачкиот договор на ЕУ, кој гласи:

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

Од ова може да заклучиме дека ЕУ како една надинституционална творба се залага за спроведување и за заштита на ова право и пред своите институции. Во согласност со Договорот од Маастрихт, институции на ЕУ се: Парламентот (со доминантна советодавна улога), Комисијата (извршна власт), Советот на министри (законодавна власт), Финансискиот суд и Судот на правдата (кои се грижат одредбите од Договорот од Маастрихт соодветно да се спроведуваат од страна на државите што се членки). Значи секоја од овие институции во рамките на своите надлежности изработува листа со информации што се достапни за јавноста.

Во случај на повреда на ова право, се упатува претставка до Европскиот омбудсман. Дефинираноста на овој орган како самостоен, независен и деполитизиран, чијашто основна работа е заштита на правата на граѓаните пред административните органи, не е за изненадување. Од голема важност е и Декларацијата за слободен пристап до информации од областа на животната средина на ЕУ, која ја потпишаа сите нејзини членки. Преамбулата, каде што се утврдува образложението на Конвенцијата, во еден дел вели:

„Имајќи предвид дека граѓаните, за да го потврдат правото (на живот во чиста животна средина), мораат да имаат пристап до информации..... Признавајќи дека, на полето на животната средина, подобриот пристап до информации и јавното учество во донесувањето одлуки го зголемуваат квалитетот и спроведувањето на одлуките, како и придонесуваат во јавната свест во врска со прашањата на животната средина, ѝ даваат на јавноста можност да ја изрази својата загриженост и им овозможуваат на јавните власти да посветат соодветно внимание на таквата загриженост...“

Конвенцијата<sup>21</sup> бара од државите да преземат правни мерки за извршување на нејзините одредби во врска со пристапот до информации за животната средина (членот 3, став 1). Повеќето од овие одредби се утврдени во членот 4. Од него може да одвоиме:

- Секоја страна ќе обезбеди... јавните власти, во одговор на барање за информации во врска со животната средина, таквите информации да ги направат достапни до јавноста...
- Без да мора да се изјави интерес.

Конвенцијата<sup>22</sup>, во согласност со членот 1, го признава правото за слободен пристап до информации како дел од правото да се живее во здрава животна средина, но ова се однесува само за животната средина, а не и за други области. Покрај другото, во членот 2 се бара широка дефиниција на „информација за животната средина и за јавната власт“. Во членот 4, став 4, е наведено „исклучоците подлежат на тестирање на јавниот интерес“. Во согласност со член 9, тие треба да формираат јавно тело, кое ќе има компетенција повторно да го разгледува секое одбивање да се дадат информации. Директивата за слободен пристап до информации од областа на животната средина е задолжителна за земјите што се членки на ЕУ, односно нејзиното неисполнување ќе биде санкционирано од страна на Комисијата на ЕУ. Така, на пример, во 2005 година Европската комисија ги санкционирала Италија, Шпанија и уште пет земји што се членки поради несоодветно спроведување на оваа Директива.

Како што истакнавме, Зелената книга (Green Paper) на Европската иницијатива Транспарентност, усвоена во мај 2006 година од страна на Европската комисија, пропишува дека отвореноста на јавната администрација претставува еден од принципите на ова начело на транспарентност на јавната администрација, кое е опишано преку пораката: **ЈАВНОСТА ИМА ПРАВО ДА ЗНАЕ!**

## 2.4 Организацијата на американските држави

Организацијата на американските држави во повеќе документи го има опфатено правото за слободен пристап до информации од јавен карактер. Како сеопфатен документ би ја издвоиле Интернационалната декларација за принципите на слободата на изразувањето<sup>23</sup>, чијашто преамбула гласи:

„Убедени дека гарантирањето на правото на пристап до информации од јавен карактер, чувани од страна на државите, ќе обезбеди поголема транспарентност и одговорност на владините акции и зацврстување на демократските институции...

...Секое лице има право на пристап до информации во врска со него самиот или, пак, во врска со неговиот имот на експедитивен и лесен начин, без разлика дали се содржани во бази на податоци или, пак, во

21 Која влезе во сила во октомври 2001 година

22 Исто

23 Усвоена во 2000 година

јавни или приватни регистри и ако е потребно тие да се ажурираат, да се поправаат и да се подобрат.

...Пристапот до информации чувани од страна на државата е основно право на секој поединец. Државата има обврски да го гарантира целосното извршување на ова право. Овој принцип дозволува само исклучителни ограничувања, кои мора претходно да бидат утврдени со закон, во случај на реална и непосредна опасност што претставува закана за националната безбедност во демократските општества“.

## 2.5 Африканската унија

Африканската унија ја усвои Декларацијата<sup>24</sup> за принципите на слободата на изразување во Африка, која јасно го признава правото за слободен пристап до информации, изјавувајќи:

„Слобода на информирање

Јавните тела чуваат информации не за нив, туку како чувари на јавното добро и секој има право на пристап до информации што подлежи единствено на јасно дефинирани прописи предвидени со закон.

Правото на информирање се гарантира во согласност со закон врз основа на следниве принципи:

- секој има право на пристап до информации чувани од страна на јавни тела;
- секој има право на пристап до информации чувани од страна на приватни тела, кои се потребни за извршување или, пак, за заштита на кое било право;
- секое одбивање да се објави информацијата е подложно на жалба до независно тело и судови;
- се бара од јавните тела, дури и кога нема барање, активно да објавуваат важни информации од позначаен јавен интерес;
- никој нема да подлежи на каква било санкција за објавување, со добра намера, на информации во врска со незаконитост или, пак, на тоа со кое би се открила сериозна закана за здравјето, сигурноста или за животната средина, освен во случаи кога извршувањето на санкциите служи за легитимен интерес и е потребно во демократското општество;
- законите за тајните ќе се променат колку што е потребно за да бидат во согласност со принципите на слободата на информирање;
- секој има право на пристап и на ажурирање или, пак, на поправка на своите лични информации, без разлика дали се чувани од јавни или од приватни тела“.

Ова се само неколку од меѓународните организации што преку своите службени документи силно влијаат во примената на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер.



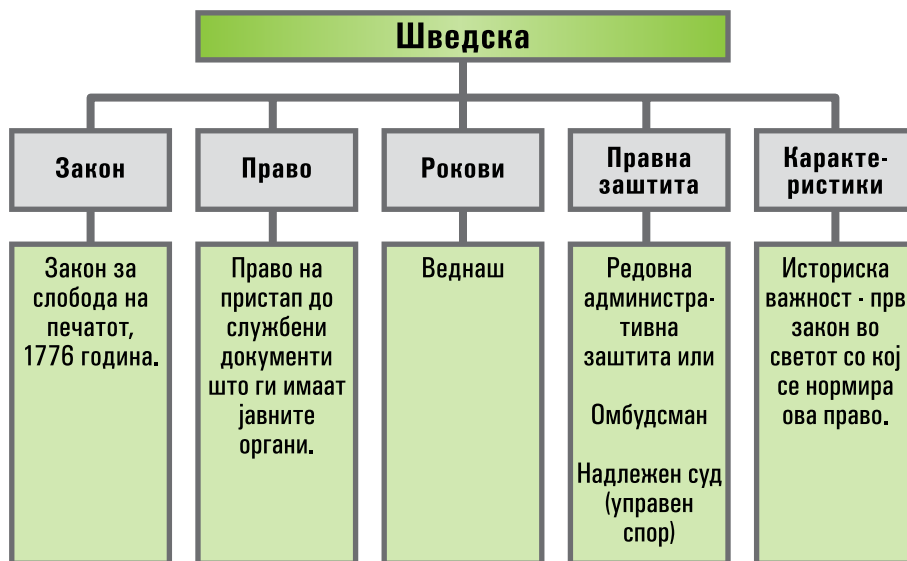
# ГЛАВА 3

**КОМПАРАТИВЕН ПРИКАЗ НА  
ПРАВОТО ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО  
ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР**



# 1. Споредбени искуства на правото за слободен пристап до информации во одделни држави

## 1.1 Шведска



Шведска е првата земја во светот, која во 1776 година, во Законот за слобода на печатот, правно го регулира и правото за слободен пристап до информации од јавен карактер. Овој Закон претставува основно законодавство на ова право, чијашто регулатива е надополнета и во други правни акти, како што се: Актот на тајност од 1981 година, Актот за лични податоци од 1998 година и сл.

Во согласност со Законот за слобода на печатот, секој граѓанин има право на пристап до службените документи што ги имаат јавните органи. Како службен документ може да се јави запис што се чита, се слуша или поинаку се разбира само со помош на технички средства, имено имаме општо дефинирана законска форма на службениот документ. Во оваа група службени документи<sup>25</sup> се подразбираат документите што се на чување кај јавниот орган, како и тие што се добиени, подготвени или составени од јавниот орган. Притоа, документот ќе се смета за создаден од овој јавен орган доколку, во согласност со неговиот предмет органот има право да донесе: „финално решение“, „финално проверени и одобрени“ или „финализирано на некој друг начин“. Но, нацрт-документите, односно документите што се во фаза на донесување и не се конечни, меморандумите и документите што

25 Членовите 2, 4, 6 и 7 од Законот за слобода на печатот

му се предадени на јавниот орган не се сметаат за службени документи. Исто така, во согласност со член 11, не се сметаат за службени документи:

1. писма, телеграми и слични на нив, подготвени од јавниот орган и наменети само за цели на комуникација;
2. документи наменети само за публикување во списанија што ги издава јавниот орган;
3. документи што се дел од библиотеката или што им се доверени на јавните органи за чување или истражување, заедно со записите што се однесуваат на овие документи.

Законот упатува на една општа дефиниција за тоа кој може да биде имател на информации, односно дека ова право се однесува на секој орган што донесува одлуки од јавен карактер, односно спаѓа под називот јавен орган. Во оваа дефиниција се вклучени органи од владината и од општинската администрација.

Но, и покрај широката законска опфатеност на јавните тела што се иматели на информации од јавен карактер, сепак од неа се исклучени Владата, централните јавни органи, комерцијалните јавни агенции, судовите, општинските одбори и други органи бидејќи шведското Министерство за правда при дефинирањето на јавните органи нив ги наведува како исклучоци. Истото важи и за компании, здруженија и фондации, кои, без разлика дали се во мешовита, приватна или во државна сопственост, не се сметаат за јавни органи.

Постапката за остварување на правото за слободен пристап до информации, по правило, е бесплатна, односно барателот се ослободува од секаков вид материјални трошоци. Исклучок се прави доколку органот за да ја достави потребната информација се изложи на дополнителни финансиски трошоци, во тој случај, граѓанинот треба да ги надомести трошоците во нивната вистинска, односно реална вредност. Понатаму, барањето на граѓанинот не подлежи кон строга формалност, односно во него треба да бидат содржани називот на органот до кој се однесува тоа барање, името и личните податоци на подносителот, како и опис на бараната информација. Барателот нема обврска да ја образложи причината поради која ја бара наведената информација. Органот е должен да постапи веднаш по барањето на барателот, при што во Законот не е пропишан дополнителен временски рок.

Доколку бараната информација не е во надлежност на органот, во тој случај е должен за тоа да го известат граѓанинот и да го упати до органот во чијашто надлежност е.

Законската регулатива на правото за слобода на печатот е во координација со други законски нормативи што на некој начин претставуваат дополнително на овој законски текст. Тоа, пред сè, можеме да го увидиме кај исклучоците



од ова право, односно при дефинирањето информации што не се од јавен карактер. Па, така, во согласност со Актот на тајност<sup>26</sup>, органите со јавни овластувања имаат законска обврска да ги регистрираат сите документи што се опфатени со ова право. Од ова во членот 15 се издвоени четири исклучоци:

1. документи што се од мала важност, како исечоци од печат;
2. документи што не се тајни и што се чуваат на начин што го олеснува утврдувањето на тоа дали се здобиени или, пак, создадени од јавни органи;
3. документи што ги има во голем број и што се изоставени;
4. електронски записи чувани во централниот архив.

Исто така, со овој Акт за тајност се регулирани дискрециските исклучоци од правото за слободен пристап до информации од јавне карактер. Тоа се следниве:

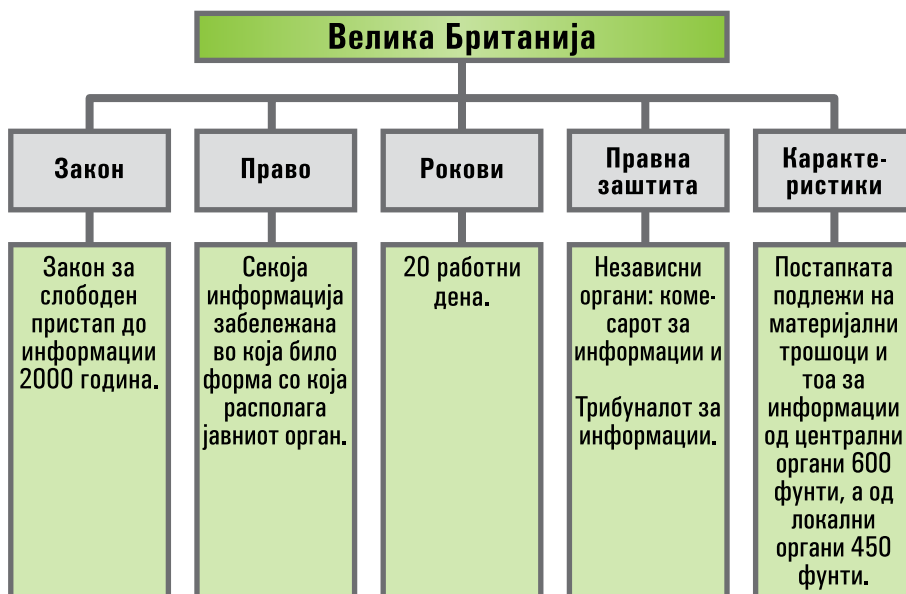
1. безбедност или односи со други држави и со меѓународни организации;
2. политика на централните финансии, монетарна политика или девизна политика;
3. преглед, контрола или други надзорни функции;
4. интересот за преземање и за гонење криминал;
5. државните економски интереси;
6. заштита на личниот интегритет и на деловната приватност;
7. заштита на животинските и на растителните видови.

Во Актот за тајност се пропишува и времетраењето на тајноста на таа информација, кое се движи од две до 70 години, во зависност од степенот на тајност. Овие информации можат да се обелоденат и пред истекот на овој временски период доколку тоа би било од корист на поширокиот јавен интерес. Така, на пример, шведската влада, повикувајќи се на дискрециските овластувања пропишани во Актот за тајност со кој владата има право да класификува информација доколку смета дека со тоа ќе се заштити поширокиот јавен интерес во 2005 година, информацијата за бројот на загинати Швеѓани во цунами во јануари 2005 година ја прогласи за класификувана. Причината за тоа шведската влада ја оправдува со стравот дека ќе почнат да се ограбуваат домовите на загинатите лица. На оваа владина одлука веднаш реагираше Врховниот административен суд на Шведска, кој нагласи дека се негира со правото за слободен пристап до информации од јавен карактер и дека морално е граѓаните да бидат информирани за судбината на своите најблиски. Значи, со судска одлука оваа информација беше обелоденета од страна на владата.

26 Донесен во 1981 година

Во случај на повреда на ова право, односно ако барателот не ја добие бараната информација или ако делумно ја добие, тој има право на жалба до повисокиот орган, кој е во рамките на органот од кој ја барал таа информација. Доколку не е задоволен и од второстепената одлука, во тој случај барателот има право да поведе управен спор. Исто така, барателот може со претставка да се обрати и до Омбудсманот на Шведска, како и за сите други проблеми од административен карактер. Имено, во 2004 година, до Омбудсманот биле поднесени 228 претставки, кои се однесувале на повреда на ова право. Од нив 90 биле решени позитивно.

## 1.2 Велика Британија



Велика Британија го донесе Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во 2000 година, но неговото целосно спроведување настана дури по пет години, односно во 2005 година. Овој Закон не се однесува на Шкотска бидејќи таа си има своја сопствена законска регулатива, односно Закон за слободен пристап до информации усвоен во 2002 година.

Во согласност со членот 1, став 1 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, секој граѓанин што бара пристап до информации со кои располага јавен орган има право да биде информиран дали органот располага или не со таа информација и ако органот располага со информацијата, лицето има право да ја добие. Ова право не е ограничено според

граѓанскиот статус на барателот, но може да се ограничи во согласност со другите одредби од Законот<sup>27</sup>, вклучувајќи:

- какво било барање од страна на органот за натамошни информации со цел да се идентификува и лоцира информацијата;
- режим на исклучоци (изоставувања);
- плаќање секаков надомест;
- исклучоци за непријатни или повторни барања.

Информацијата може да биде во која било форма (општо дефинирана форма) со која располагаат јавните органи во време на добивање на барањето<sup>28</sup>. Со овој Закон се опфатени повеќе од 100.000 јавни органи во Велика Британија и при тоа државниот секретар има дискрециско право да ја зголеми листата со нови органи што вршат јавна дејност и треба да бидат опфатени со овие законски одредби.

Барањето за слободен пристап до информации не подлежи на строга формалност, па така тоа се смета за валидно доколку во него се содржани основните елементи, како: називот на органот до кој се однесува, лични податоци и опис на бараната информација. Барателот нема законска обврска да ги образложи причините поради кои ја бара таа информација. Додека, пак, органот до кој се однесува барањето е должен да му укаже стручна помош на граѓанинот доколку има тешкотии со составување на барањето. Оваа обврска на органот важи и доколку барателот е неписмен и со ограничена способност. Тоа е обврска на органите со јавни овластувања, која произлегува од нивната дефиниција како ефикасен, економичен, транспарентен и услужен јавен сервис. Па, така, нивната заложба за помош на граѓаните важи општо за сите права што ги остваруваат граѓаните пред јавниот сервис. За разлика од Шведска, постапката за остварување на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер не е бесплатна, односно подлежи на материјални трошоци. Имено, според Законот, во Велика Британија им се дозволува на државните органи да им наплатат на барателите, доколку барањето за информации им одзема време и на тој начин предизвикува трошок за органот. Притоа, стапката за централни органи е максимум 600 фунти, односно за барање за кое е потребно повеќе од 24 часа може да се наплатат 25 фунти на час, под услов барателот да се согласи да плати, додека, пак, за локалните органи е максимум 450 фунти, освен за копирање и за праќање. Доколку<sup>29</sup> се надмине оваа граница, граѓаните немаат право да ја добијат бараната информација.

27 Членот 1, ставови 2, 3 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, 2000 година

28 Членот 1, став 4 и член 84 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, 2000 година

29 Членот 12 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, 2000 година

По прием на барањето, органот е должен да реши за барањето во рок од 20 работни дена. Доколку е потребно, односно е во интерес на постапката, државниот секретар овој рок може да го продолжи на 60 дена.

Класификувани информации се:

1. информации достапни со помош на други средства;
2. информации обезбедени во тајност од друга држава или меѓународно тело;
3. истрага од страна на јавните органи;
4. судски записник;
5. парламентарна привилегија;
6. формулација на владина политика;
7. комуникација со нејзиното Височество;
8. повеќето лични информации;
9. информации обезбедени во тајност;
10. информации со правна привилегија;
11. трговски тајни;
12. информации, чиешто издавање е определено со некој друг закон или обврска на Европската заедница.

Значи, овие информации подлежат на тестот за штетност, односно може да се определат како информации од јавен карактер доколку со тоа се задоволи поширокиот јавен интерес. Значи, исклучокот треба да го штити јавниот интерес, но доколку тоа не е така, во тој случај таа информација треба да биде обелоденета.

Во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во Велика Британија, правната заштита на ова право е во надлежност на независни органи, и тоа комесарот за информации како првостепен орган и Трибуналот како второстепен орган. Имено, граѓанинот што е незадоволен од тоа како постапил органот за неговото барање има право на жалба до повисокиот орган во рамките на органот што ја има бараната информација. Доколку и тој не постапи во согласност со интересите на барателот, тој има право на жалба до комесарот за информации. Овој орган е самостоен орган со својство на правно лице, кои работите од својот делокруг ги врши самостојно, во согласност со законските прописи. Него го назначува нејзиното Височество. Во рамките на неговите надлежности не е само правната заштита на правото за слободен пристап до информации, односно решавањето за жалби на граѓаните, туку и активно ангажирање на соодветна промоција и афирмација на ова право. Постапката се одвива така што комесарот за информации е првостепен орган што постапува по

жалбата на граѓанинот и притоа констатира дали има или нема повреда на неговото право. Доколку има, тој има право на јавниот орган да му наложи да му ја достави бараната информација на граѓанинот, но доколку увиди дека нема повреда, за тоа ќе го извести граѓанинот. Во 2005 година до комесарот за информации биле упатени 2.386 жалби, од кои 135 биле позитивно решени.

Незадоволството од одлуката на комесарот за информации граѓанинот може да ја оспори пред Трибуналот за заштита на податоци. Овој е, исто така, независен орган, кој своите надлежности ги црпи од законот. Тој се состои од претседавач и неколку заменици-претседавачи, назначени од министерот за правда, како и други членови назначени од државниот секретар. Граѓанинот, доколку не е задоволен, има право на жалба и против одлуката на Трибуналот до Високиот суд на правдата на Велика Британија.

Органите на јавниот сервис што се опфатени со овој Закон имаат обврски да овозможат негова доследна практична примена и реализација. Сè со цел да се олесни врската меѓу неговата формална и практична примена, државниот секретар и министерот за правда изработуваат кодекс на работење на сите јавни органи.

Кодексот на државниот секретар во членот 45 содржи:

- обврска за советување на лицата што поднесуваат барање за пристап до информации;
- начин на пренесување на барањето меѓу јавните органи;
- консултација со третата страна за која постои веројатност да биде засегната со издавањето на информациите;
- вклучување во договорите на услови што се однесуваат на издавање информации;
- како јавни органи треба итно да ги решаваат жалбите.

Второ, министерот за правда пропишува кодекс<sup>30</sup> на работење, кој ќе обезбеди инструкции за јавните органи во однос на работењето што би било пожелно за нив за да го следат во врска со чувањето, унапредувањето и уништувањето на нивните записи.

30 Во согласност со членот 46 од Законот

## 1.3 Соединетите Американски Држави



Законот за слободен пристап до информации во САД е усвоен во 1966 година. Неговото нормирање е надополнето со низа други закони. Па, така, Законот за приватност дава пристап до лични информации чувани од јавните власти и влади, Законот за транспарентност на јавните тела - со кои се бара објавување на расправите во одредени тела, особено тие со управни одбори, Законот за федералниот советодавен комитет – кој бара од комитетот што ги советува федералните тела тие да бидат отворени и сл.

Во САД, според Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, секое лице има право да бара и да прима информации од агенциите што се опфатен со овој Закон. Поимот информација, односно запис (термин што се користи за упатување на предметот) се дефинира како: која и да е информација што би била агенциски запис, подложна на условите од овој член, кога е одржувана од страна на агенцијата во која и да е форма. Законодавецот го користи терминот агенции, кој, всушност, се однесува на јавните органи што имаат информации од јавен карактер, односно се опфатени со овој Закон. Со овој термин се опфатени: секое министерство

во извршната власт, воено министерство, корпорација на државата, корпорација под контрола на државата и други установи на извршната власт на државата или, пак, кое и да е регулаторно тело. Но, со оваа дефиниција не се опфаќаат органите на законодавната власт, како што се: Конгресот, судската власт, Извршната канцеларија на претседателот, како и приватните тела што се финансирани со јавни средства. Значи, овие органи не се вклучени во законската регулатива на ова право.

Барањето не подлежи на строга формалност, при што за да биде веродостојно потребно е да ги содржи основните елементи како што се: назив на органот до кој се поднесува, лични податоци на барателот, како и опис на бараната информација. По прием на барањето, органот е должен да постапи по него во рок од 20 работни дена. Овој рок може да се продолжи за уште 10 дена доколку настанале необични околности и притоа да го извести барателот. Во согласност со Законот<sup>31</sup> поимот необични околности значи: „до степен што е разумно потребен за уредно процесирање на барањата, потребата да се пребарува за записи од објекти на терен, потребата да се пребарува преку огромна количина записи или, пак, потребата да се консултира другата агенција или, пак, две или повеќе филијали на истата агенција“.

Од посебна важност е и дискрециската одлука на владата да го продолжи временскиот рок на агенцијата доколку оцени дека има потреба од подолг временски период за да се задоволат интересите на граѓаните наведени во барањето. Исто така, доколку се работи за информација од битен карактер, односно со која се засега поширокиот јавен интерес, рокот за постапување за барањето на граѓанинот се намалува на 10 дена.

Агенцијата доставува известување до барателот за тоа како постапила по неговото барање и притоа ги наведува правните лекови што му стојат на располагање доколку не е задоволен од одговорот на барањето.

Во согласност со Законот, агенциите по претходно добиен општ распоред од страна на директорот на Канцеларијата за управување и за буџет, сами ги распределуваат давачките што можат да се платат при добивање на информацијата, како и постапката и насоките за нивно ослободување или намалување. Притоа, Законот утврдува три различни степени на давачки што се поврзани со природата на барањето:

- барањата за комерцијална употреба можат да бидат фактурирани како разумни стандардни давачки за пребарување документи, копирање и преглед;
- барањата од образовни или научни институции, кои не се за комерцијални цели, можат да бидат фактурирани само како разумни стандардни давачки за документациско копирање; или
- сите други барања можат да бидат фактурирани за пребарување и за копирање.

31 (clause (a) (6) (B) (ii))

За последниве две категории документи не се наплатува за првите два часа пребарување или, пак, за првите 100 страници од документите. И нивната давачка не треба да се наплати кога трошоците за нивното собирањето би биле поголеми од вредноста на самата давачка. Исто така, доколку објавувањето е во корист на поширокиот јавен интерес, тоа треба да биде бесплатно, односно ослободено од материјални трошоци. Од посебна важност е законската одредба што укажува дека давачката не може однапред да се наплати, освен ако не е забележано дека барателот некогаш претходно не платил давачка или ако агенцијата увидела дека давачката ќе биде повисока од 250 долари.

Законот им наметнува обврска на агенциите да ги објавуваат информациите што се во рамките на ова право. Од нив се бара објавување определени информации во Федералниот регистар, како што се предвидени во (а) (1), вклучувајќи го и следново:

1. опис на централните и на теренските организации на агенциите;
2. начин на кој може да се бара и од кого може да се бара информацијата;
3. преглед на генералните функции на агенцијата и на формалните и на неформалните постапки;
4. статус и внатрешни правила за работа и за опис на сите форми на документи што се создаваат;
5. политичка изјава и законски правила на општата применливост;
6. и какви било амандмани на наведеното.

Со Законот за слободен пристап до информации се предвидени девет исклучоци од ова правило<sup>32</sup>, и тоа:

1. информации што се однесуваат на националната безбедност или на надворешната политика;
2. интерни кадровски прописи и внатрешна практика на една агенција;
3. информации што се заштитени во рамките на некои други закони;
4. трговски тајни, како и доверливи фискални податоци;
5. меѓуагенциски меморандуми што не се достапни на странки во судски спор;
6. заштита на приватноста на граѓаните;
7. записници што се важни за судско-полициски цели;
8. извештаи подготвени од стана на агенцијата што ги контролира финансиските институции;



9. геолошките и географските информации што се однесуваат на извори на земни богатства.

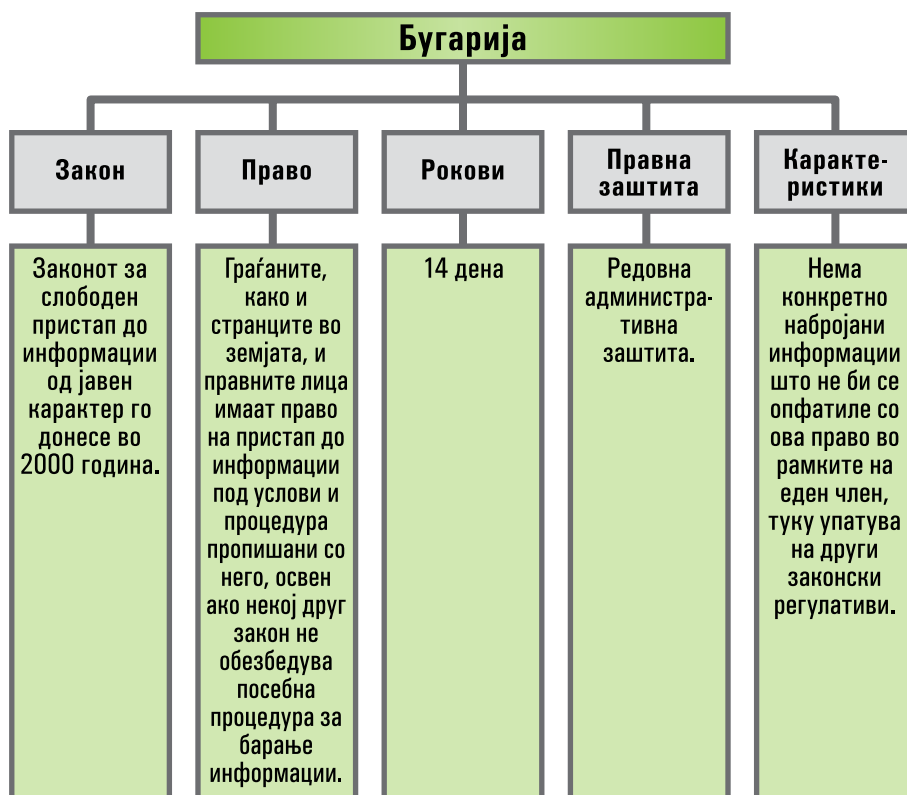
За поголем дел од нив е предвидено тест на штетноста, односно да бидат обелоденети доколку е во интерес на пошироката јавност.

Барателот има право на жалба против одлуката на агенцијата до која е поднесено неговото барање. Жалбата ја поднесува непосредно до повисокиот орган во рамките на агенцијата. Доколку и овој орган, постапувајќи по неговата жалба, донесе решение што не ги задоволува неговите интереси, во тој случај има право да поведе управен спор пред надлежен суд. Имено, во Законот за слободен пристап до информации на САД нема пропишано дека самостоен орган со својство на правно лице ќе постапува по жалбите на граѓаните, туку тоа се препушта на редовната административна постапка.

Секоја агенција има законска обврска да изработи годишен извештај за спроведувањето и за остварувањето на ова право и да го достави до Министерството за правда. Тој мора да содржи:

1. број на одбиени барања за објавување информации, заедно со причините за нивното одбивање;
2. број на жалбите, нивниот краен резултат и причините за секоја жалба што не завршила со објавување на информацијата;
3. списи на сите законски одредби што се користени при одбивање на информацијата, дали судот го повредил одбивањето да се даде информацијата и делокругот на задржана информација;
4. број на нерешени случаи и просечен број на денови на нивното чекање;
5. број на барања добиени и одбиени, заедно со просечен број на денови потребни за обработка на различни барања;
6. вкупна сума на наплатени давачки;
7. број на персоналот со цело работно време, кој работи на пристап до информации.

## 1.4 Бугарија



Бугарија, го донесе Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во 2000 година, а подоцна, во 2002 година беше изменет и дополнет, под силно влијание на нејзиниот кандидатски статус за членство во Европската унија. Па, така еден од условите за членство во Европската унија беше приспособување на нејзините законски прописи со европските стандарди. Од голема важност се и европските стандарди за јавната администрација, кои се засноваат врз принципи како што се: доверба, предвидливост, одговорност, транспарентност, раководни способности, организациски капацитет и граѓанско учество во власта. Таа своето членство во Европската унија го доби во 2007 година.

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер е во сооднос со Законот за заштита на доверливи информации, усвоен во 2002 година. Во согласност со Законот за слободен пристап до информации, граѓаните<sup>33</sup>, како и странците во земјата, и правните лица имаат право на пристап до информации под услови и процедури пропишани со него, освен ако некој друг закон не обезбедува посебна процедура за барање информации.

33 Членот 4 од Законот

Самиот поим информација, во согласност со овој Закон, подразбира која било информација што се создава, се прима или се чува од страна на јавните тела опфатени со овој Закон<sup>34</sup>. Притоа, барателот има можност да избира во која форма би сакал да му се достави бараната информација, односно увид во документи, вербално објавување, копија на хартија или друг тип копија.

Интересен е фактот што, за разлика од законите на другите земји, овој Закон на Бугарија нема конкретно набројани информации што не би се опфатиле со ова право во рамките на еден член. Напротив, со исклучок на неколку членови на овој Закон, тој не упатува на други законски регулативи со кои е регулирана тајноста на информациите. Во оваа смисла, како исклучоци се посочуваат неколку члена од законот. Пред сè, во членот 8 се исклучени одредени информации од делокругот на дејствување, вклучително информации што можат да се добијат во текот на давањето административни услуги и информации што се чуваат во државниот архив. Понатаму, во членот 17, кој дозволува ограничување за деловни тајни, чиешто објавување, веројатно, би довело до создавање нелојална конкуренција. Исто така, во членот 2 се прави исклучок кај личните податоци, односно овој Закон не се однесува на лични податоци. Членот 5 го исклучува ова право доколку се работи за националната безбедност, јавниот ред, националното здравје или моралните начела.

Во членот 3 се дефинирани два типа јавни органи, и тоа:

1. државни тела, нивните територијални единици и тела на локалната самоуправа;
2. тела што се предмет на јавен закон и поединци и правни лица што се финансирани од страна на заеднички буџет, во зависност од степенот на финансирањето.

Тие имаат законска обврска<sup>35</sup> да објавуваат информации, официјални информации содржани во нивните службени документи, како и други категории информации за кои се бара да се обелоденуваат во согласност со Законот. Постапката за остварување на ова право, по правило, е бесплатна, но може да подлежи на трошоци во зависност од формата на информација што ја бара барателот. Законот пропишува четири форми на доставување информации, и тоа: увид во документи, вербално објавување, копија на хартија или друг тип копија. Увидот во документите и вербалното објаснување се бесплатни додека, пак, за другите две форми надоместот се формулира во согласност со планот определен од Министерот за финансии, при што треба да се внимава да не се надминат реалните трошоци на јавниот орган.

Јавниот орган е должен во рок од 14 дена да постапи по барањето на

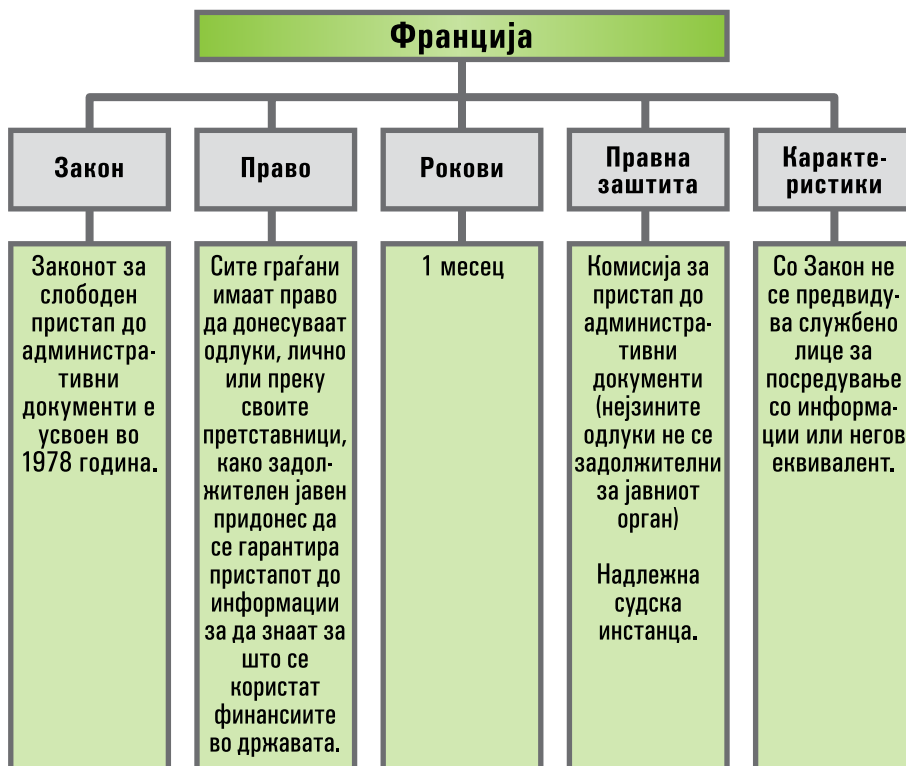
34 Членот 2–1 од Законот

35 Во согласност со членот 12 од Законот

граѓаните. Овој рок може да се продолжи за 10 дена доколку е во интерес на постапката, како на пример, доколку поради големината на предметот органот не е во можност за тој временски период да ги набави сите потребни документи, тогаш може да го продолжи законскиот рок и за тоа е должен да го извести барателот.

При повреда на ова право, односно негово неисполнување или делумно исполнување, барателот има право на жалба. Членот 39 упатува на Законот за административна постапка, односно жалбата се поднесува до повисокиот орган во рамките на јавниот орган до кој се однесува барањето. Доколку граѓанинот не е задоволен од постапувањето на повисокиот орган по неговата жалба, во тој случај има право да поведе управен спор.

## 1.5 Франција



Францускиот Закон за слободен пристап до административни документи е усвоен во 1978 година. Од историска важност е француската Декларација за правата на мажот од 1789 година во која во членот 14 се гарантира слободен пристап до информации што се однесуваат на буџетот. Таа

гласи: Сите граѓани имаат право да донесуваат одлуки, лично или преку своите претставници, како задолжителен јавен придонес да се гарантира пристапот до информации за да знаат за што се користат финансиите во државата. Сепак, со оваа Декларација не се опфатени жените и робовите бидејќи тие во тој период немале граѓански права.

Во согласност со Законот од 1978 година сите граѓани имаат право на пристап до административните документи што ги имаат јавните органи. Тие можат да бидат во различна форма, како на пример датотеки, документи, снимки, статистика, наредби, инструкции и сл. Односно, Законот предвидува<sup>36</sup> информациите да се достават во лесноразбирлива копија во форма идентична со таа што ја користи јавниот орган или на хартија, во зависност од барањата на барателот, а во рамките на техничките можности на државниот орган и на трошок на барателот, без надоместот да ја надминува висината на материјалните средства за негова репродукција, според услови предвидени со декрет.

Со оваа законска регулатива се опфатени јавните органи, при што се изоставуваат Парламентарното собрание, Државната канцеларија за ревизија и Државниот совет, како и органите на законодавната и на судската власт.

Во согласност со Законот за слободен пристап до административни документи, јавните органи се должни во рок од еден месец да постапат по барањето на граѓанинот. Јавните органи имаат законска обврска<sup>37</sup>, референтен список на документи со кои располагаат редовно да го објавуваат заедно со сите министерски наредби, инструкции и циркуларни писма, меморандуми и одговори што содржат интерпретација на позитивен закон или опис на административните процедури. Но, со овој Закон не се предвидува службено лице за посредување со информации или негов еквивалент.

Исклучоци од правото за слободен пристап во Франција:

- тајност на постапката на владата и на другите органи во рамките на извршната власт;
- тајност на националната одбрана;
- спроведување на француската надворешна политика;
- државна тајна, заштита на јавниот мир и безбедноста на индивидуите
- оптекот на пари и јавниот кредит;
- правилно спроведување на судската процедура, како и операциите што се поврзани со нејзиното спроведување;
- дејства од надлежната служба за откривање даночен и царински престап;
- или, општо гледано, сите акти што се тајни во согласност со законските норми се исклучок од ова право.

36 Членот 4

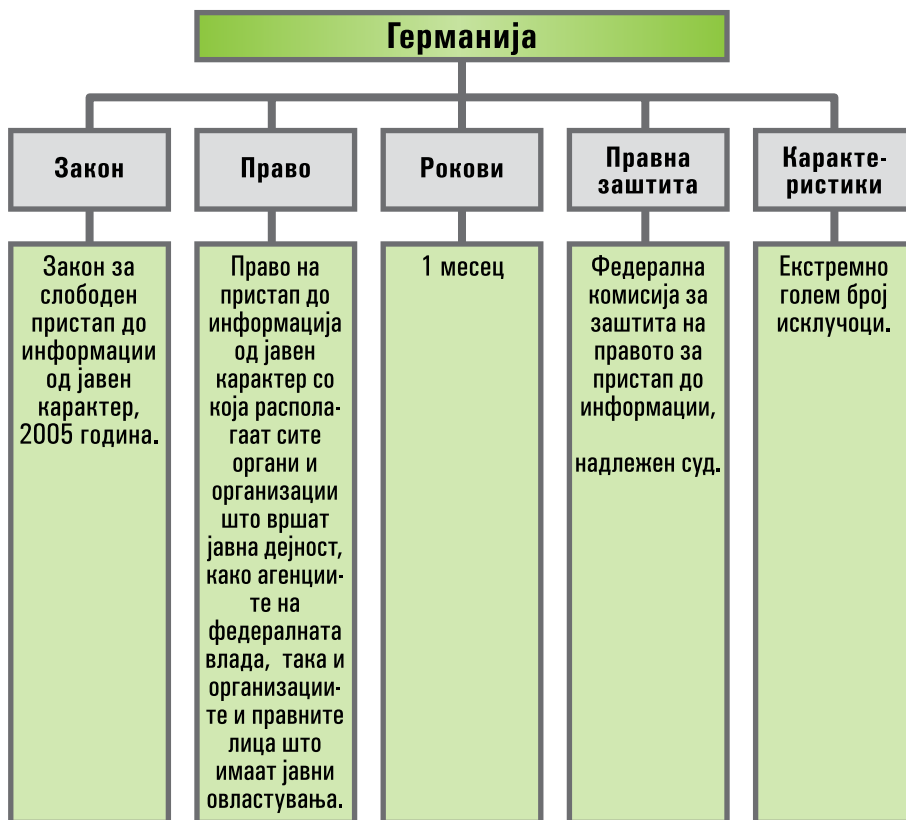
37 Во согласност со членот 9 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер

Некои службени документи можат да бидат предадени само на лицата што се вмешани, и тоа:

- доколку нивното доставување би ја загрозило нивната приватност, тајноста на личните документи, некоја медицинска тајна или трговска и производствена тајна;
- поради положување забелешки или вредносни процени за физичките лица, кои се однесуваат на името или лесно се идентификуваат;
- поради прикажување на однесувањето на личноста, чиешто откривање би му наштетило на другиот.

Во случај на повреда на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер барателот има право да се жали до Комисијата за пристап до административни документи. Имено, Комисијата за пристап до административни документи е формирана како надзорен орган што го штити ова право. Во рамките на своите надлежности таа има право да решава спорови, односно да постапува по жалбата на барателот, како и да издава препораки. Нејзината улога е повеќе советодавна бидејќи одлуките на Комисијата не се задолжителни за јавниот орган до кој се однесува. Доколку граѓанинот не е задоволен од одлуката на Комисијата за пристап до административни документи, тој има право да поведе управен спор до Административниот суд на Франција. Во согласност со извештајот на Комисијата од 2004 година, во 48 проценти од 5.467 примени поплаки, донела одлука да се достави информацијата до барателот, односно дека има правна основа граѓанинот да ја добие таа информација, а додека, пак, 10 проценти од жалбите на граѓаните биле неприфатливи, односно неосновани или, пак, се однесувале за информации што не постојат. Па, така, таа во својот извештај објавува дека многу поплаки не се резултат на одбиен пристап до информации, туку на интересот на државните органи што се колебаат во врска со објавувањето на информацијата, освен ако Комисијата за пристап до административни документи не го дозволи тоа. Исто така, како посебен проблем го посочува и недостигот од персонал во органот со јавни овластувања во чијашто целосна надлежност ќе биде ова право, како и законската временска врска од еден месец за одговарање на барањето.

## 1.6 Германија



Во Германија, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер е донесен во 2005 година, а е спроведен во 2006 година. Во согласност со овој Закон, секој има право на пристап до информација од јавен карактер со која располагаат сите органи и организации што вршат јавна дејност, како агенциите на федералната влада, така и организациите и правните лица што имаат јавни овластувања.

Германија е земја со екстремно долга листа на исклучоци од ова право и тоа:

- нацрт-закон;
- информации што се однесуваат на меѓународните односи;
- информации поврзани со воениот интерес;
- информации што се однесуваат на внатрешен или на надворешен безбедносен интерес;
- информации за надлежности на регулаторните власти;
- информации за финансиска контрола;

- ✚ информации за надворешна трговија;
- ✚ информации што се важни за правна, административна и за кривична постапка што е во тек;
- ✚ безбедноста на јавноста;
- ✚ информации што се заштитени во други законски прописи или државната тајна регулатива;
- ✚ интернационалната фискална политика, како и фискалната политика на федералната влада;
- ✚ доверлива информација од трето лице или регулатива на интернационалниот Акт за заштита на безбедноста;
- ✚ заштита на личните податоци.

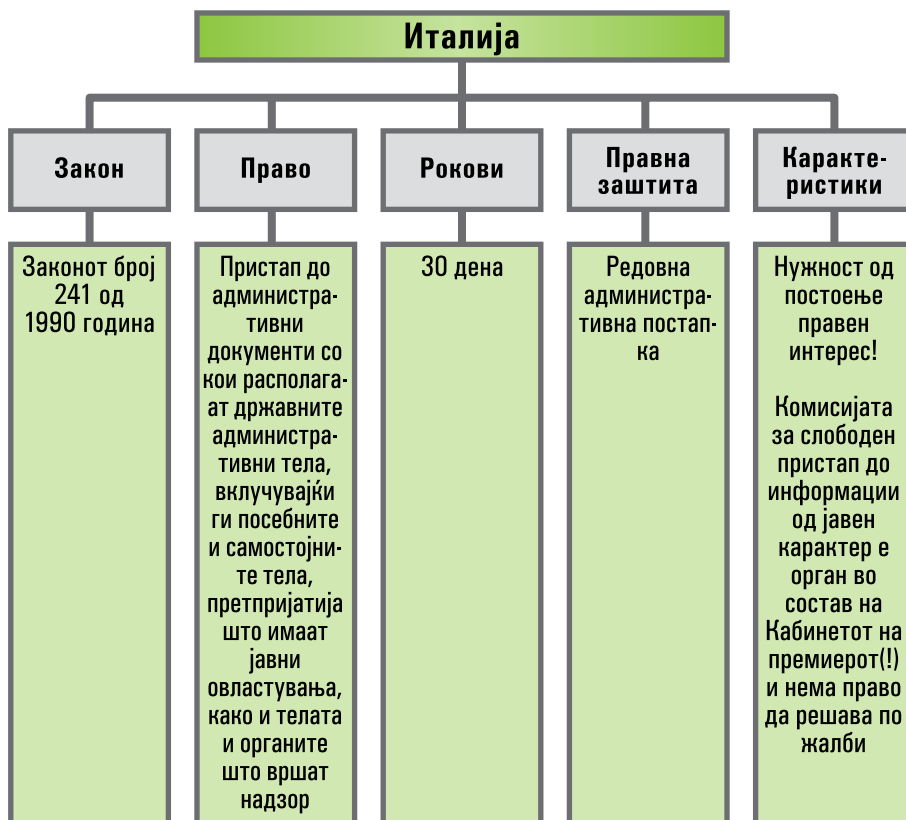
Граѓанинот има право барањето да го поднесе писмено, усно или по електронски пат до органот што ја има на располагање таа информација. По барањето на граѓанинот органот мора да постапи во рок од еден месец од приемот на барањето. Барателот има право да поднесе жалба до органот што ја донел одлуката.

Второстепениот орган што решава по жалбите на граѓаните е Федералната комисија за заштита на личните податоци и пристапот до информации. Во рамките на нејзините надлежности, освен што решава како второстепен орган по жалбите на граѓаните, таа изработува и листа на органи што се иматели на информации, го промовира правото за слободен пристап, составува годишен извештај и сл. Секој орган со јавни овластувања треба да изработи листа на информации од јавен карактер според своите надлежности.

Германија не може да се пофали со соодветно спроведување на ова право. Има низа законски регулативи што го оспоруваат тоа без притоа да ги земе предвид веќе прифатените исклучоци во овој Закон. Така, на пример, Актот на федералните архиви, во чијашто согласност работи Федералната архива на Германија, дозволува пристап до поголем број документи по 30 години; личните податоци по 30 години од смртта на личноста, како и 110 години од денот кога била родена.



## 1.7 Италија



Во Италија, Законот<sup>38</sup> дозволува пристап до административни документи. Но, за разлика од другите права, овој Закон пропишува дека барателот мора да има правна причина поради која ја бара таа информација и неа да ја образложи. Оваа регулатива е надополнета во 1992 година, при што пропишува дека правниот интерес на барателот треба да биде гарантиран во други слични правни односи. Додека, пак, во 2005 година, Законот е дополнет со амандман што им дозволува на групите за заштита на природната средина, како и на локалните совети, да бараат пристап до административни документи во име на организацијата.

Под поимот административни документи се подразбираат сите графички, електронски и други облици во кои можат да се јават актите, вклучувајќи ги и внатрешните акти, кои се заштитени од јавната администрација, како и актите што се однесуваат на работата на јавната администрација.

Од ова правило се пропишани неколку исклучоци, и тоа:

38 Број 241 од 1990 година

- ✚ државна тајна, национална безбедност и меѓународни односи;
- ✚ фискална и монетарна политика;
- ✚ јавниот ред, превентива и заштита од криминал; и
- ✚ заштита на личните податоци на трета страна.

Во согласност со Законот од 1992 година може да се ограничи пристапот и до нацрт-закони и одлуки доколку тоа е во интерес на поширокиот јавен интерес, националната безбедност, фискалната и монетарната политика, доколку со тоа се штитат приватноста и доверливоста на граѓаните, јавните тела, групите, претпријатијата и партнерите.

Овие законски одредби се однесуваат на државните административни тела, вклучувајќи ги посебните и самостојните тела, претпријатијата што имаат јавни овластувања, како и телата - органите што вршат надзор. Тие се должни да изработат листа на информации од јавен карактер со кои располагаат, односно се во рамките на нивната надлежност.

Барателот може своето барање да го поднесе во писмена и во усна форма. Органот со јавни овластувања мора да постапи по неговото барање во рок од 30 дена. Барателот има право на жалба до регионалниот административен суд. Додека, пак, одлуката на судот може да се обжали до Советот на државата.

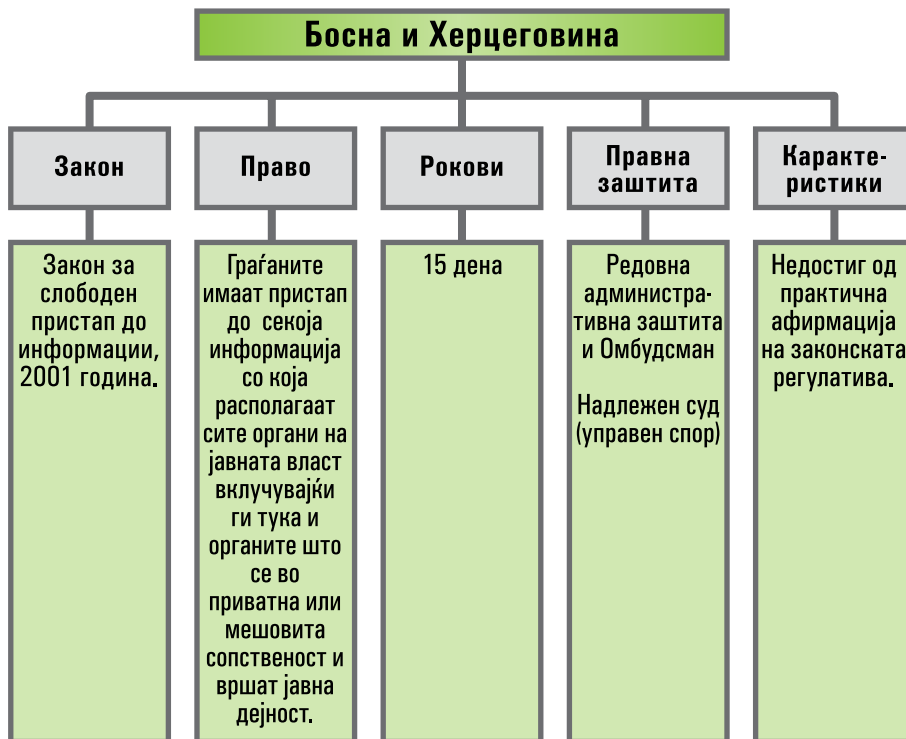
Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер е орган во состав на Кабинетот на премиерот.

Во согласност со Законот, таа има надлежности да изработува годишни извештаи, да се грижи и да го поттикнува спроведувањето на Законот, да врши негово толкување и сл. За разлика од другите земји, овој орган не е самостоен, односно е во рамките на Канцеларијата на премиерот и нема право да постапува по жалбите на барателите.

Италија, која е членка на ЕУ, ја потпиша Директивата на ЕУ за слободен пристап до информации за животната средина усвоена во 1999 година. Па, во согласност со тоа донесе одлука за спроведување на директивата на Европската унија за пристап до информации за животната средина и притоа не покажа посебен интерес за нејзина практична критика. Затоа, Европската комисија во 2005 година истакна дека се преземени правни мерки, односно санкции за Италија и за други шест држави што се членки на ЕУ, кои не ја спровеле оваа Директива.

Во Италија има и други законски регулативи, на пример, Законот со број 142/90 за локалните власти, кој пропишува пристап до административните документи за учество на граѓаните во локалната администрација со кои различно се нормира слободниот пристап до информации од јавен карактер.

## 1.8 Босна и Херцеговина



Босна и Херцеговина го донесе Законот за слободен пристап до информации во јули 2001 година, а почна да се спроведува во февруари 2002 година, под силно влијание на ОБСЕ. Имено, овој нацрт-закон беше изработен од високорангирана група домашни и странски стручњаци врз основа на најдобрите закони низ целиот свет.

Во согласност со Законот, под поимот јавна информација се подразбира секоја информација со која располагаат сите органи на јавната власт, вклучувајќи ги и тука органите што се во приватна или мешовита сопственост и вршат јавна дејност. Ова право им се признава на сите правни и физички лица, како и на странските правни и физички лица.

Од ова право има неколку исклучоци. Па, така ова право нема да се применува за информација:

- што е од посебно значење за безбедноста на одбраната и на националната политика;
- што се однесува на јавната безбедност;
- што претставува дел од кривична постапка;

- што е важна за заштитата на процесот на донесување одлука, деловна тајна и
- заштита на личните податоци.

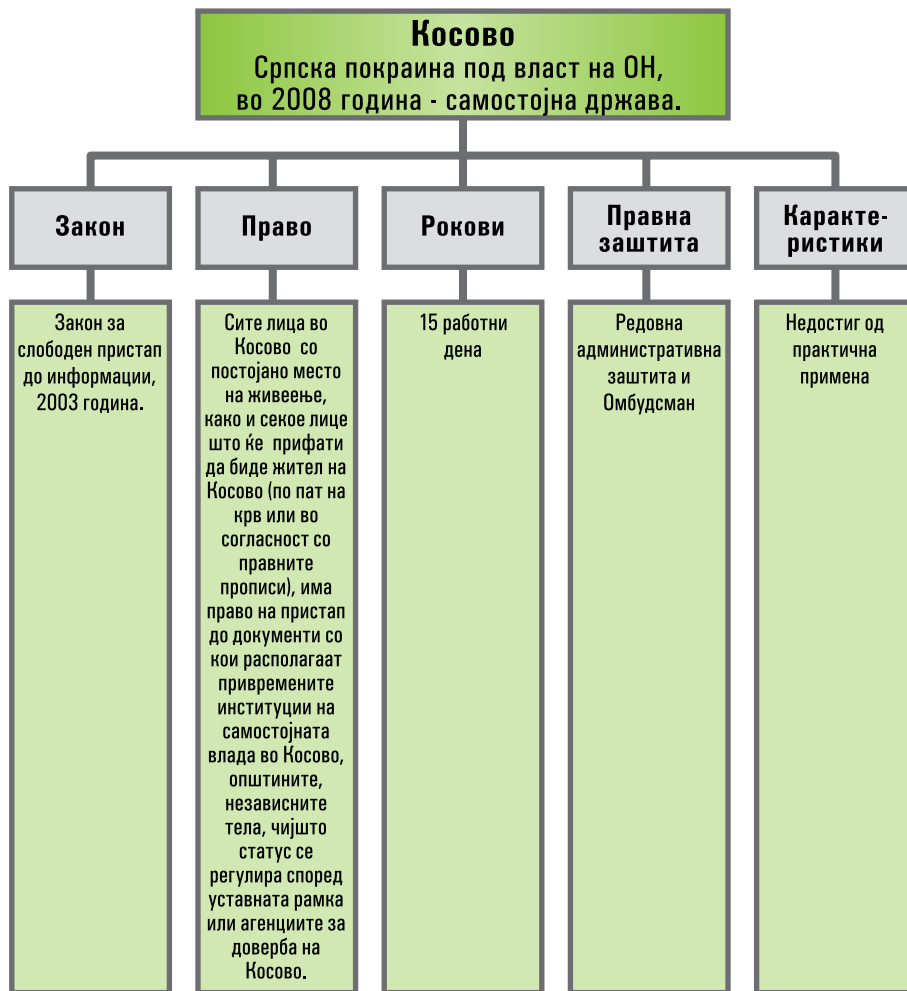
Органот е должен да постапи по барањето на граѓанинот во рок од 15 дена од неговото поднесување. Доколку граѓанинот не е задоволен како постапил органот по неговото барање, тој има право да ја обжали оваа негова одлука, односно да поднесе жалба до органот што постапувал по неговото барање. Барателот има право да поведе управен спор доколку не е задоволен од тоа како постапил органот по неговата жалба.

Исто така, граѓаните што не се задоволни од органот што постапувал по нивното барање имаат право да поднесуваат претставки до Федералниот Омбудсман на Босна и Херцеговина како и до Омбудсманот на Република Српска. Според извештајот на Омбудсманот за 2004 година, во оваа година тој постапил по 100 претставки од граѓаните, додека, пак, Омбудсманот на Република Српска по 138.

Омбудсманот истакнува дека низа тешкотии поврзани со спроведувањето на ова право настануваат поради недостигот од активна политика, која ќе го промовира ова право на јавните органи. Тој укажува дека некои органи не се чувствуваат дека се обврзани да го применуваат тоа право бидејќи никој не ги насочил и не им укажал како треба да го прават тоа. Според неговиот извештај, само 142 јавни тела се однесувале соодветно на Законот и предложил Министерството за правда да направи регистар за јавни тела што имаат информации од јавен карактер, притоа нагласувајќи дека владата треба поактивно да го промовира ова право.

ОБСЕ за Мисијата на Босна и Херцеговина одржа регионална конференција во 2004 година, на која локалните претставници на оваа организација потврдија дека граѓаните, како и јавните органи што имаат информации од јавен карактер, не се запознаени добро со оваа законска регулатива, па затоа и бројот на барања на граѓаните за пристап до информација е многу мал.

## 1.9 Косово



Како компромис за да се смират воените немири во Србија, Косово, кое беше српска покраина, потпадна под административна власт на Организацијата на обединетите нации. Организацијата на обединетите нации имаше административна власт во оваа покраина сè до 2008 година, кога Косово се прогласи за независна држава, а со самото тоа го регулираше правниот статус. Законот за слободен пристап до информации во законодавното тело на Косово беше усвоен во 2003 година, кога тоа сè уште се водеше како српска покраина.

Во согласност со овој Закон, сите лица во Косово со постојано место на живеење, како и секое лице што ќе прифати да биде жител на Косово (по пат на крв или во согласност со правните прописи) има право на пристап

до документи со кои располагаат привремените институции на самостојната влада во Косово, општините, независните тела, чијшто статус се регулираат според уставната рамка или агенциите за доверба на Косово. Притоа, органите се должни да изработат листа на информации од јавен карактер, кои се во рамките на нивната надлежност, како и да состават годишен извештај за спроведувањето на ова право во тој орган.

Законот нормира неколку исклучоци кога информацијата нема да има јавен карактер, и тоа:

- ✓ државна тајна, национална безбедност и меѓународни односи;
- ✓ фискална и монетарна политика, односно економска политика што ја водат привремените институции на самостојната влада;
- ✓ заштита на јавниот ред, превентива и заштита од криминал;
- ✓ заштита на личниот идентитет на граѓаните и нивното вклучување во општеството;
- ✓ заштита на трговските интереси;
- ✓ информација што е дел од судски постапки;
- ✓ информации што се битни за целите на инспекцијата, инвестиции како и ревизија;
- ✓ документи што се во фаза на донесување, односно не се конечни се, исто така, исклучок за да не му наштетат на процесот на нивното донесување.

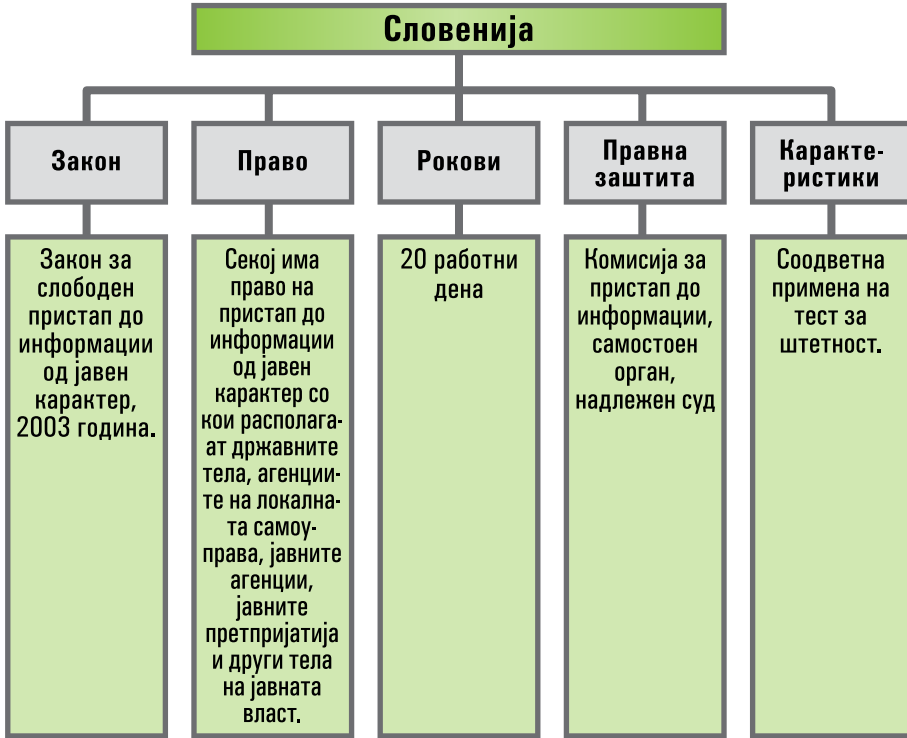
Овие информации по 30 години можат да добијат карактеристика на информации од јавен интерес. Доколку е потребно да се заштити поширокиот јавен интерес, тие можат да бидат обелоденети и пред истекот на овој временски период, односно тука се применува тестот на штетност.

Барањето на граѓаните може да биде во пишана и во електронска форма. Органите се должни во рок од 15 работни дена да постапат по барањето на граѓаните.

Во случај на неисполнување на барањето на граѓаните од страна на органот, граѓанинот има право со жалба да му укаже дека има право да ја добие таа информација. Доколку органот и по жалбата на граѓанинот не ја промени својата одлука, во тој случај граѓанинот има право да поведе управен спор пред надлежниот суд, како и да упати претставка до Омбудсманот.

Омбудсманот во својот извештај за 2005 година наведе дека оваа законска норматива нема никаква практична примена, односно тој за 2005 година не примил ниту една претставка од граѓаните за слободен пристап до информации. Ова го забележува и Организацијата за безбедност и за соработка, која упати многу забелешки за спроведувањето на овој Закон. Пред сè, ниту една институција со јавни овластувања нема постапено по вакво барање, владата нема усвоено правила и регулативи за класификуваните информации, како и за листата на документи од посебна важност. Исто така, Кабинетот на премиерот нема изработено годишен извештај за правото за пристап до информации од јавен карактер.

## 1.10 Словенија



Словенија го усвои Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во 2003 година. Овој Закон во 2005 година беше дополнет со амандман што се однесуваше на спроведувањето на Директивата на Европската унија за повторна употреба на информациите за јавниот сектор и пристап до информации за животната средина.

Во согласност со закон, секој има право на пристап до информации од јавен карактер со кои располагаат државните тела, агенциите на локалната самоуправа, јавните агенции, јавните претпријатија и други тела на јавната власт.

Како и кај законските регулативи на другите земји, така и во овој Закон се предвидени неколку исклучоци, односно информации што не се сметаат за информации од јавен карактер, и тоа:

- класификуваните информации;
- информациите што се однесуваат или претставуваат деловна тајна;
- заштитата на личните податоци;
- статистичката доверлива информација,

- информациите што се важни за даночна и за кривична постапка, административна или граѓанска процедура;
- сите документи што се во постапка за нивно донесување, па сè до нивната финална верзија;
- заштитата на националниот и на културниот интерес;
- информациите што се однесуваат на внатрешни односи.

Овие информации можат да станат информации од јавен карактер доколку тоа е од полза за поширокиот јавен интерес. Имено, законскиот пропис за поголем дел од нив го има пропишано овој тест за штетност, кој остава простор таа информација да добие јавен карактер доколку, на пример, постои опасност за животната средина, за здравјето на луѓето или, пак, некоја информација е прогласена за класификувана, а по својот предмет е информација од јавен карактер и сл. Комисијата има право да ја провери класификацијата на информацијата, односно дали претставува исклучок од ова право, како и да ја нормира како информација од јавен карактер доколку таа без основа е класификувана. Овие одредби се во согласност амандманските измени на Законот од 2005 година.

Граѓанинот барањето за пристап до информација до органот со јавни овластувања може да го поднесе писмено и усно. Органот по прием на барањето е должен да постапи по него и да донесе одлука во рок од 20 работни дена.

Доколку граѓаните не се задоволни од одлуката на органот, тие имаат право на жалба до Комисијата за слободен пристап до информации на Словенија. Во рамките на своите надлежности, Комисијата решава по жалбата на граѓаните, при што во текот на постапката органот со јавно овластување против кој е поведена постапката е должен да ѝ даде целосен увид во информациите што се важни за предметот на жалбата. Доколку тој ја спречува во вршењето на нејзината работа во тој случај тој ќе биде парично казнет, односно ќе биде санкциониран во согласност со законот. Постапувајќи по жалбата, Комисијата донесува решение против кое граѓанинот има право да поведе управен спор.

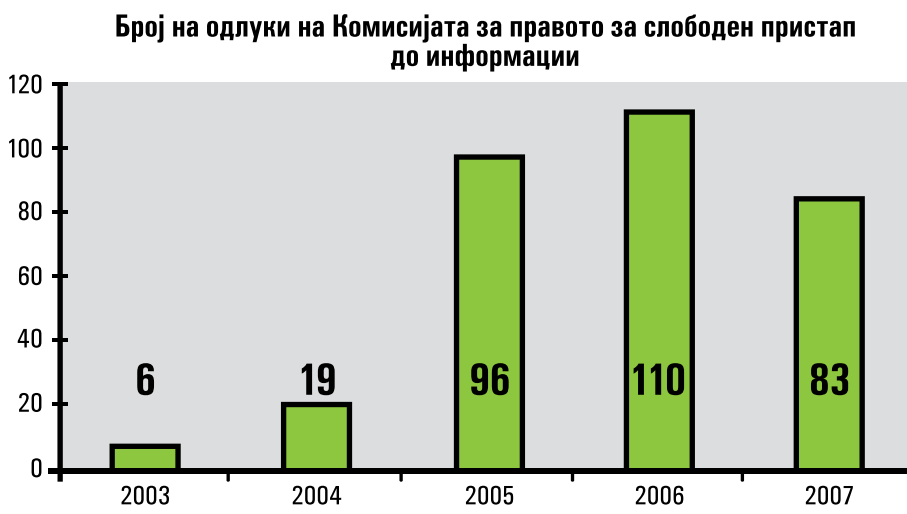
Исто така, во согласност со законот, во надлежност на Комисијата е да изработува листа на органи со јавни овластувања што располагаат со информации од јавен карактер. Овие органи се должни внатрешно, во рамките на своите надлежности да направат листа на информации што имаат јавен карактер, односно што ги имаат.

Во согласност со извештајот на Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер на Словенија за 2007 година, Комисијата за оваа календарска година постапила по 121 жалба на граѓаните против одлуките на органите со јавни овластувања за пристап до информацијата од јавен карактер во согласност со ова право. Односно, Комисијата донела одлуки за 83 од нив, додека, пак, девет жалби се префрлени од 2006 година. Од нив:



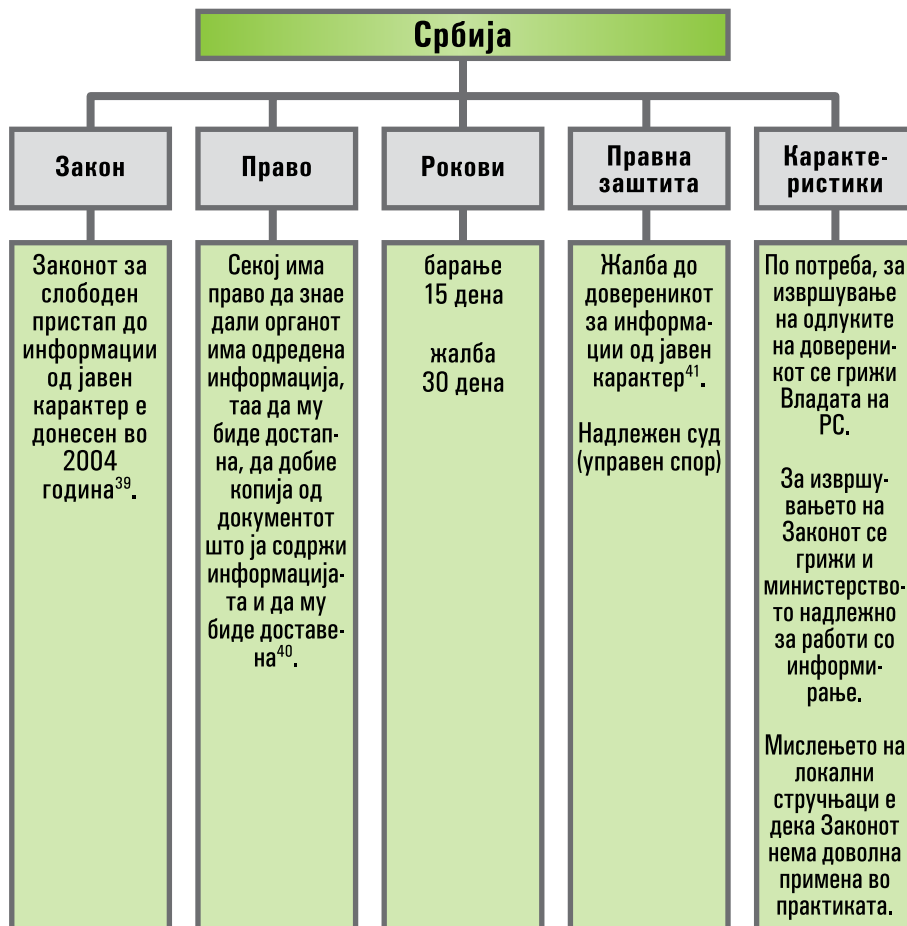
- на 46 жалби одговорила позитивно, односно констатирала дека е неосновано одбиено барањето на граѓанинот за слободен пристап до информации;
- 24 жалби се одбиени како неосновани;
- во девет жалби е дозволен делумен пристап до информации од јавен карактер;
- за четири жалби е почнато повторување на постапката пред првостепениот орган.

Бројот на жалби по што постапувала Комисијата во периодот 2003-2007 година изгледа вака:



Од табелата можеме да забележиме дека бројот на жалби по кои постапувала Комисијата за слободен пристап до информации значително се намалил во 2007 година, што претставува позитивен статистички извештај за спроведувањето на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер во Словенија.

## 1.11 Србија



Во Република Србија Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер е усвоен и влегол во сила на 13 ноември 2004 година. Информација од јавен карактер е секоја информација со која располага орган на јавна власт, која настанала при работа на органот или во врска со органот, содржана во одреден документ, а се однесува на сè за што јавноста има оправдан интерес да се информира. Право на пристап до информации има секој поединец под еднакви услови независно дали е државјанин на Србија или странец со живеалиште или престојувалиште во Србија. Законот строго забранува секаков

39 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Službeni glasnik Republike Srbije br. 120/2004)

40 За вадењето копии од документи и нивно доставување по пошта, факс

41 Poverenik za informacije od javnog značaja

облик на дискриминација при издавањето информации од јавен карактер. Законот им гарантира еднаков третман на сите новинари и медиуми<sup>42</sup>.

Барање за пристап до информации од јавен карактер може биде одбиено или скратено само ако со издавањето на бараната информација сериозно би се:

- загрозиле животот, здравјето и безбедноста на друго лице;
- спречило или отежнало спречување или откривање кривично дело, постапка против кривично дело, водење преткривична постапка, односно судска постапка, извршување пресуда или извршување казна, водење друга правно уредена постапка или водење фер и правично судење;
- загрозиле одбраната на земјата, националната или јавна безбедноста и меѓународните односи;
- загрозила способноста на државата да го управува стопанството во земјата или остварувањето оправдани економски интереси;
- предизвикале тешки правни и други последици за интересите заштитени со закони за информации што претставуваат државна, службена, деловна или друг вид тајна;
- злоупотребило правото за пристап до информации или повредило правото на приватноста и угледот на друго лице.

Законот го утврдува начинот и постапката за остварување на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер. Постапката почнува со барање до органот што ја има потребната информација. Органот е должен да одговори на барањето во рок 15 дена. Во случај да не може да одговори во тој рок, органот може да утврди подолг рок, но не подолг од 40 дена, за што го известува барателот. Доколку барањето се однесува на информација што има врска со заштита на животот и на слободата на поединец, загрозување и заштита на здравјето на населението или на животната средина, органот е должен на барањето да даде одговор во рок од 48 часа. Доколку органот не одговори во пропишаниот рок, барателот може да поднесе жалба до довереникот за информации од јавен карактер. Жалба не е дозволено да се поднесе кога барањето е одбиено, односно на барателот не му е овозможен пристап до информации од јавен карактер од страна на: Народното собрание на Република Србија, Претседателот на Републиката, Врховниот суд, Уставниот суд и Републичкиот јавен обвинител. Против решенијата на овие органи барателот поднесува тужба за управен спор.

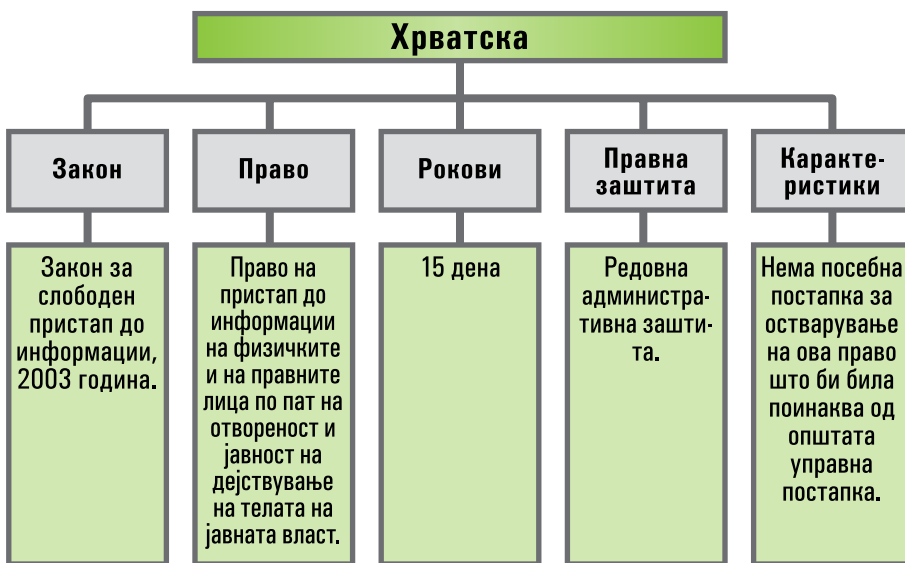
Довереникот е самостоен и независен орган што донесува одлука по жалби против одлуките на органите на јавна власт. Го избира Народното собрание на Србија по предлог на Одборот на Собранието надлежен за информирање. Довереникот се избира за мандат од седум години со право на уште еден

42 Во случај еден медиум да добие информација пред другите, органот на власта, односно Владата е должна да ги отштети другите медиуми

избор. Довереникот изработува прирачник со практични упатства за остварување на правата содржани во Законот и доставува редовни извештаи до Народното собрание за начинот на кој органите на власта го применуваат Законот. Рок за одговор на жалбата е 30 дена од приемот на жалбата. Доколку барателот е незадоволен од решението на довереникот може да поведе управен спор пред надлежен суд, со тужба во рок од 30 дена од доставувањето на решението.

Ако довереникот не донесе решение во предвидениот рок, барателот може да поднесе приговор за одговор на барањето до довереникот во дополнителен рок од седум дена. По истекот на дополнителниот рок барателот има право да поведе управен спор во рок од 30 дена од истекот на дополнителниот рок.

## 1.12 Хрватска



Законот за слободен пристап до информации во Хрватска беше донесен во 2003 година. Основна цел на овој Закон е да го овозможи и гарантира остварувањето на правото на пристап до информации на физичките и на правните лица по пат на отвореност и јавност на дејствување на телата на јавната власт.

И овој Закон во Хрватска, како и во другите земји, предвидува одредби<sup>43</sup> кога органите на јавната власт можат да го ограничат правото на пристап до информации. Тоа е во случај на:

43 Членот 8 од Законот за слободен пристап до информации, 2003 година

- државна, воена, службена, професионална и деловна тајна; и
- кога се работи за заштита на личните податоци.

Исто така, органите на јавната власт можат да го ограничат правото на слободен пристап доколку тие информации:

- би предизвикале откривање казниви дела, водење судска, управна или друга постапка;
- би оневозможиле вршење управен надзор;
- би ги изложиле на ризик животот, здравјето и безбедноста на луѓето;
- би оневозможиле спроведување економска и монетарна политика;
- би го загрозиле правото на интелектуална сопственост.

Ова спречување да се објавуваат информации може да трае најмногу 20 години од денот кога настанала информацијата.

Во постапката за остварување на правото на пристап до информации соодветно се преминува на одредбите од Законот за општата управна постапка.

Органите на јавната власт го овозможуваат пристапот до информации на следниов начин:

1. со редовно објавување определени информации;
2. со непосредно давање информации на барателот на информации;
3. со увид во документи;
4. со доставување на барателот на препис или копија на документи;
5. и на друг начин на кој се обезбедува правото на слободен пристап до информации.

Врз основа на барањето до органот на јавната власт на барателот му се овозможува пристап до информацијата во рок од 15 дена од денот на поднесување на барањето. Доколку органот ја нема бараната информација, тој е должен во рок од осум дена да го достави барањето до соодветниот орган на јавната власт што ја има таа информација, за што го известува барателот.

Доколку органот на јавната власт ја даде информацијата, за тоа составува службена белешка, а со решение може да го одбие барањето или да го препрати на друг орган.

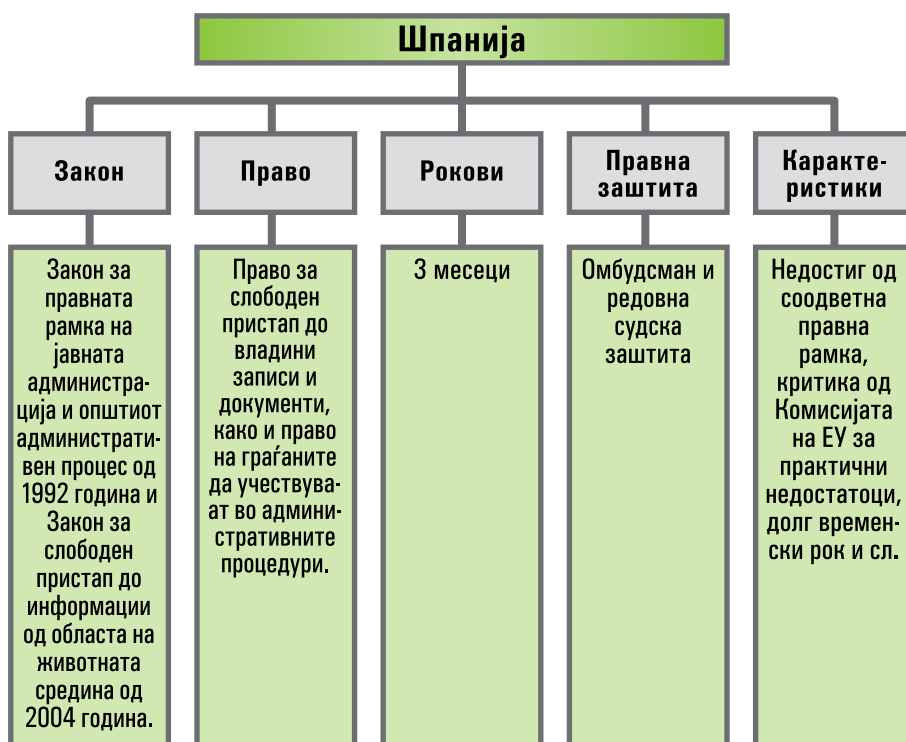
Против решението со кое се одбива барањето за слободен пристап, подносителот може да изјави жалба до старешината на надлежниот орган на јавната власт во рок од осум дена од доставување на решението. Второстепената одлука по жалба мора да се донесе најдоцна во рок од 15 дена. Против второстепеното решение на органот на јавната власт со кој се одбива барањето, подносителот на барањето може со тужба да поведе управен спор пред управниот суд. Постапката по тужбата е итна.

Органот на јавната власт има право на надомест на вистинските материјални трошоци од барателот создадени во врска со барањето и доставата на бараната информација.

За обележување е што овој Закон во Хрватска воспоставува обврски за органите на јавната власт своите одлуки, информации за работа, информации за поднесени барања, претставки, петиции, предлози, информации за конкурси за јавни набавки на соодветен начин да ги објават во службените весници или на информатичките медиум. Под оваа обврска спаѓаат и нацрт-законите и подзаконските акти.

Надзор на спроведувањето на одредбите на Законот за слободен пристап до информации на Хрватска врши соодветното министерство надлежно за општа управа.

## 1.13 Шпанија



Во Шпанија правото за слободен пристап до владини записи и документи, како и правото на граѓаните да учествуваат во административните процедури, е пропишано со Законот за правната рамка на јавната администрација

и општиот административен процес од 1992 година. Значи, оваа законска регулатива ги опфаќа само органите на административната власт и се однесува на конечен документ, односно ова право не се однесува на акти што се во процедура за нивно донесување.

Од ова правило се пропишани неколку исклучоци, и тоа:

- ✔ заштитата на јавниот интерес;
- ✔ монетарната и фискалната политика;
- ✔ националната безбедност и одбрана;
- ✔ информациите што се однесуваат на уставните обврски на владата;
- ✔ деловните тајни, како и меѓународните инвестиции;
- ✔ заштитата на личните податоци;
- ✔ информациите што се заштитени со други закони, како на пример Законот за класификувани информации, Законот за заштита на личните податоци, Законот за историска архива и сл.

По прием на барањето, административните органи се должни да постапат по него во рок од 3 месеци. Доколку барателот не е задоволен од одговорот на административниот орган, во тој случај барателот со жалба ќе го извести органот. Исто така, тој има право да упати претставка и до Омбудсманот.

Шпанија како членка на ЕУ ја потпиша Директивата за слободен пристап до информации од област на животната средина во 2001 година и притоа во својот правен систем ја операционализира со усвојување на Законот за слободен пристап до информации од областа на животната средина. Бидејќи овој Закон не доживеа практична примена, Европската комисија во 2003 година ја санкционира Шпанија за нејзините пропусти, односно несоодветната примена на законската норма и на правото за слободен пристап до информации.







## **ГЛАВА 4**

**РАЗВОЈ НА ПРАВОТО ЗА СЛОБОДЕН  
ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН  
КАРАКТЕР ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**



# Реформи на јавната администрација во Република Македонија како основа за развој на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер

По распадот на Социјалистичка Федеративна Република Југославија, Република Македонија во согласност со Уставот од 1991 година е декларирана како самостојна, независна, суверена и демократска земја во која централно место имаат граѓаните, односно нивните права и слободи. Пред нејзиното осамостојување во 1991 година, во рамките на СФРЈ, како и во сите други земји што беа членки на оваа федерација, преку низа состаноци, дебати и сл. се увидуваа проблеми на бирократизирање на државната управа, неефикасноста на државната администрација, превработеноста во таканаречениот општински – јавен сектор и сл. Што значи, таа беше во нужност поранешното социјалистичко уредување во целост да го замени со демократско општествено уредување. Како прв чекор беше донесувањето на Уставот на РМ, според кој подоцна, во согласност со овој највисок правен акт, постепено требаше да се реформира целиот законодавен систем усогласувајќи се со новите уставни прописи.

Реформите на јавната администрација во РМ се проследени со донесување низа законски регулативи, чијашто основна цел е подобрување на структурите и на процесите на јавната администрација заради поддржување на развојот на демократското општество и пазарната економија. Имено, крајната цел на овие реформи<sup>44</sup> е формирање јавна администрација со следниве карактеристики:

- мала јавна администрација;
- едноставна структура на системот на јавна администрација;
- демократска администрација;
- заштита на јавната администрација од политички и од други притисоци;
- контрола врз јавната администрација преку транспарентни механизми и од страна на независни институции;
- респонзивна, граѓански ориентирана јавна администрација – сервис на граѓаните;
- деконцентриран модел на јавна администрација.

Овие реформи се во согласност со *acquis communautaire* на Европската унија,

44 Види: Стратегија за реформи на јавната администрација во РМ, усвоена од Владата на РМ во мај 1999 година

кои, всушност, претставуваат збир на принципи, стандарди и начини на регулирање разни други области и специфични области во администрацијата со помош на кои се обезбедува единство во работењето на различни административни системи во државите што се членки на ЕУ со различно државно уредување. Всушност, како основни компоненти на доброто управување се вклучуваат принципите што се однесуваат на доверливост, предвидливост, отвореност, транспарентност, одговорност, ефикасност, економичност и ефективност на работа на јавниот сервис.

Република Македонија е земја што е кандидат за членство во ЕУ, која за добивање рамноправен статус како земја што е членка на ЕУ, меѓу другото, треба да ги исполни и административните реформи.

Односите меѓу органите на администрацијата и граѓаните настануваат кога граѓаните бараат остварување одредени права и интереси од овие органи или кога администрацијата бара исполнување определени обврски од страна на граѓаните. За оваа комуникација меѓу јавната администрација и граѓаните од посебна важност се: Законот за организација и за работа на органите на управата, ЗОУП, Законот за управни спорови, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и сл.

Според Закон за организација и за работа на органите на државната управа<sup>45</sup>, административните органи се основаат заради ефикасно остварување на правата и на должностите на граѓаните и на правните лица. Тие ги остваруваат работите од својот делокруг во согласност со начелата на:

- законитост
- одговорност
- ефикасност
- економичност
- транспарентност
- еднаквост
- предвидливост

Значи, должност на административните органи е преку остварувањето на своите надлежности на граѓаните да им обезбедат ефикасно и законито остварување на нивните уставни слободи и права, како и ефикасно и законито остварување на правата и на интересите на сите учесници во управната постапка, кои се утврдени со закон. Исто така, во согласност со оваа законска регулатива, административните органи имаат обврска да ја информираат јавноста за својата работа, која е проследена и со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Законот за општа управна постапка од 2005 година<sup>46</sup> се однесува на сите акти и дејства преку кои се изразуваат и извршуваат надлежностите на јавната администрација, а од посебно значење е активната улога на граѓаните

45 Сл. весник на Р. Македонија бр. 58/2000 од 21.7.2000 година

46 Сл. весник на Р. Македонија бр. 38 од 26.5.2005 година

во управната постапка, која се остварува на повеќе начини, и тоа преку:

- поднесоци;
- разни видови општење со административните органи;
- испитна постапка;
- утврдување рокови за решавање;
- утврдување обврска за писмено образложение на решенијата;
- заштита на правата преку редовни и вонредни правни средства.

Додека, пак, Законот за управни спорови од 2006 година<sup>47</sup> обезбедува ефикасна судска контрола врз работата на административните органи и судска заштита на правата на граѓаните повредени со конкретни акти на администрацијата и сл.

Ова ни укажува на фактот дека Законот за слободен пристап до информации е во координација со други законски регулативи што се однесуваат на работењето на јавната администрација, како и со законски регулативи што се во сооднос со неговиот предмет, како на пример, Законот за класификувани информации, Законот за заштита на личните податоци и сл.

Основна цел на оваа законска регулатива е да се обезбеди јавност и отвореност на работењето на јавната администрација, односно на граѓаните им се овозможува сами да увидат дали нивната работа е во согласност со уставните и законските прописи.

Во Уставот на Република Македонија<sup>48</sup> е пропишано правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, кое гласи: „Се гарантира слободниот пристап кон информациите, слобода на примање и на пренесување информации.“, како едно од основните права на граѓаните. Ова е општа уставна рамка на правото, кое подоцна требаше конкретно да се операционализира преку законски текст. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>49</sup> беше донесен во јануари 2006 година, а почна да се применува од септември 2006 година. Како што може да забележиме, од досега сè уште непознати причини, законодавниот дом дури по 15 години од Уставот на РМ усвојува законска регулатива за ова право. Низата законски регулативи со кои се предвидуваа реформи во јавниот систем, како што е ЗОУП, ЗОУ, ЗУС, Законот за државни службеници и сл., меѓу кои и е Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, законодавниот дом за првпат ги усвои во периодот 2000-2008 година.

47 Сл. весник на Р. Македонија бр. 62 од 22.5.2006 година

48 Устав на РМ, во член 16, став 3

49 Сл. весник на Р. Македонија бр. 13 од 1.2.2006 година

## 2. Правото за слободен пристап до информации од јавен карактер до донесувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер

Во временскиот период од 15 години, односно пред донесувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, не може да се увиди соодветна примена на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер. Причините може да ги посочиме во немањето детални законски и подзаконски норми со кои ќе се реализира правото за слободен пристап до информации од јавен карактер. Всушност, тоа беше како граѓанско право, кое постои, односно е загарантирано во Уставот, но без законска операционализација, па така и без значителна практична примена.

Барателите своите барања за пристап до информации ги поднесуваа до одделенијата за архивирање на соодветните институции. Притоа, за поднесување усно барање тие најчесто беа упатувани до генералниот секретар, директорот и сл. во зависност од институцијата.

Во согласност со извештаите<sup>50</sup> спроведени од неколку меѓународни невладини организации, граѓаните наидуваат на сериозни тешкотии при реализацијата на ова право.

Всушност, имателите на информации немале назначено службено лице што ќе биде надлежно за остварување на правото за слободен пристап до информации, па така барателот не можел да ја побара информацијата од вистинското лице. Ова може лесно да се увиди од процентуалниот износ на извештајот, односно од вкупно 34 усно поднесени барања, 21 процент од нив воопшто не можеле да се поднесат бидејќи на барателот на информации ниту му се овозможило контакт со службено лице, ниту, пак, му било посочено дека воопшто постои службено лице надлежно за прием на барања за слободен пристап.

**Пример 1:** На барател не му се дозволил физички пристап бидејќи тој претходно немал закажано, иако барателот забележува дека телефонскиот пристап бил речиси недостапен.

**Пример 2:** Во Министерството за одбрана, службеното лице на пријавница го известило надлежниот функционер дека барателот пристигнал, но сепак функционерот одбил да се сретне со него.

**Пример 3:** Во пазарна инспекција во Прилеп на барателот му било кажано дека пазарниот инспектор бил на одмор и дека неговите заменици биле постојано на терен, така што немало присутно службено лице за да го прими усното барање.

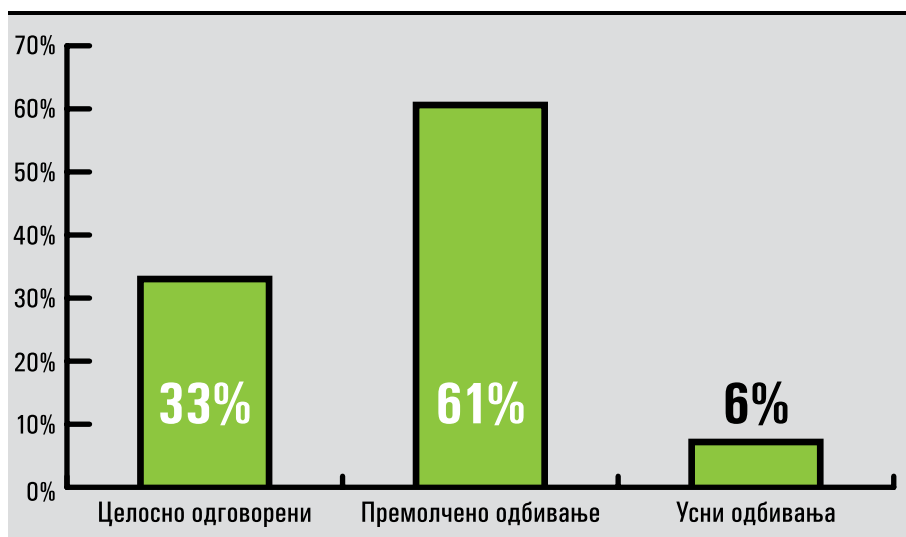
Додека, пак, 44 проценти од поднесените усни барања биле подложни на трансформација од усни во писмени барања.

Така, на пример, Министерството за животна средина инсистирало барањата да бидат во писмена форма за да се обезбедува попрецизен одговор.

При поднесувањето на барањата, како писмено така и усно, некои иматели на информации имале дискриминаторски однос кон граѓаните.

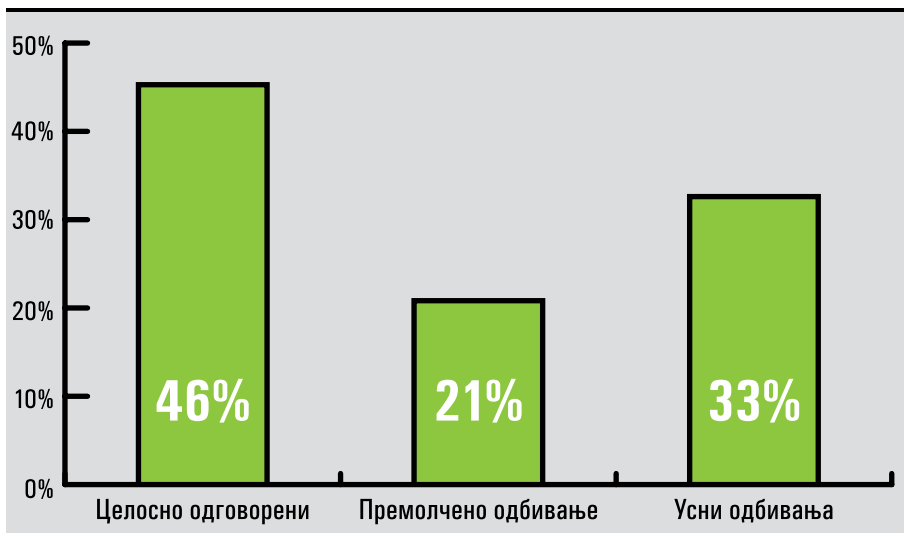
Усните одбивања на барателите заземаат 12 проценти од вкупно поднесените барања. Имено, во согласност со практиката во другите земји, имателите на информации се должни да му одговорат писмено на барателот и притоа да ги објаснат причините поради кои е одбиен пристапот до информацијата. Врз основа на одлуката на имателот на информации, барателот може да поведе и жалбена постапка. Речиси една половина од поднесените барања биле одбиени како резултат на молчењето на администрацијата (45 проценти). Ова претставува доминантен проблем во Република Македонија, кој невладиниот сектор го нарекува „сид од тишина“<sup>51</sup>.

### Постапување по писмени барања



51 Види: Сид од тишина, Извештај од спроведувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Скопје, 2007, Фондација Институт отворено општество - Македонија

## Постапување по усни барања



**Пример 1:** Тајна е и Министерството нема да ја открие. Ова е одговорот на Министерството за правда на прашањето за причините за дисциплински мерки против вработените и бројот на укорените во 2003 година.

**Пример 2:** Ние одговараме само на правни лица. Ова е одговорот на јавното претпријатие Водовод и канализација од Скопје кога неговите служби биле прашани за копија од планот за намалување на користењето на водата за индустриски цели.

**Пример 3:** Таа информација не е за јавност. Ова е одговорот на Електростопанство на РМ за прашањето колку дена мора да поминат пред да бидат исклучени корисниците доколку не ги платат своите сметки.

**Пример 4:** Немаме кадар за да одговориме на тоа прашање. Ова е одговорот на Јавното претпријатие за комунална хигиена во општина Велес на барањето за информации за буџетот, вклучувајќи детален преглед на платите, надоместот за службени патувања и опремата за хигиенската и за техничката заштита на вработените.

**Пример 5:** Таа информација е тајна на фирмата. Ова е усниот одговор на Македонската радио-телевизија на прашањето за вкупната висина на долговите. Кога барателот од исклучителна група, етнички Албанец, побарал одбивањето да биде на писмено, бил повикан на состанок.

Исто така, од овој извештај<sup>52</sup> би ги издвоиле и примерите на несоодветни информации, односно како одговор на барањето за копија од планот за реконструкција на системот за водоснабдување на општина Велес, на барателот му било речено дека планот е финансиран од Европската унија,



но не бил доставен примерок од него. Друг барател побарал фотокопија од постапката за верификување оригинални потврди со апостил-печат, кој како одговор добил копија од Хашката конвенција од 1961 година.

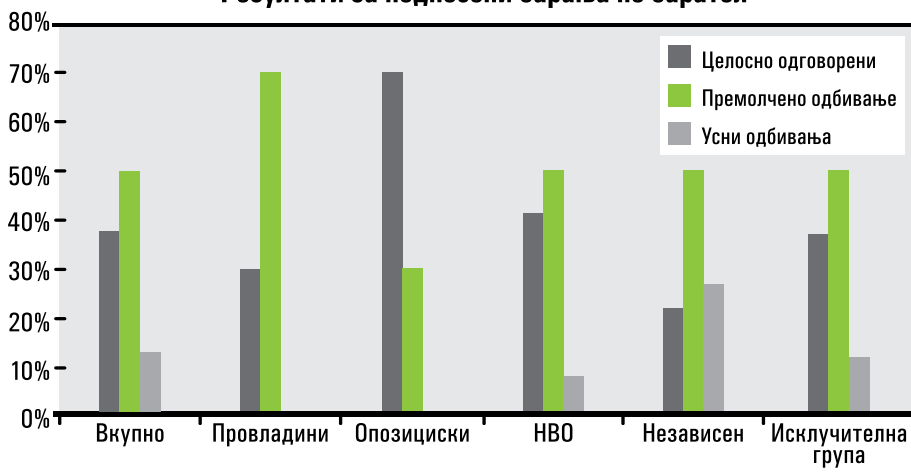
Овие неколку примери го нагласуваат безобразниот и непрофесионален однос на органите со јавни овластувања кон остварувањето на граѓанските права што личи на бирократски јавен сервис.

Но, како доминантен проблем се јавува дискриминацијата на граѓаните од страна на имателите на информации, што се негира и со уставниот поредок на РМ со кој се гарантира еднаквоста на сите граѓани пред Уставот и пред законските норми. Ова укажува дека јавните органи повеќе се загрижени за тоа кој ги бара информациите, а не што се бара. Ова посебно се однесува за барањата со т.н. чувствителна содржина, односно финансиско работење на органите, систематизација на работните места и сл.

Принципот на недискриминација е загарантиран и во низа меѓународни документи, и тоа: Меѓународната конвенција за човекови и за политички права (членовите 2 и 6), Африканската повелба за правата на човекот и на народите (членот 28), Европската конвенција за човекови права (членот 14), Американската конвенција за човекови права (членот 24). Па, така, многу земји што имаат закон за пристап до информации тоа и го пропишуваат, на пр.: Финска (членот 17) еднакво да се третираат граѓаните, Бугарија (членот 62) обезбедувањето еднакви услови за пристап до информации е од суштинско значење и сл.

Но, истражувањето<sup>53</sup>, за жал, покажува нешто друго во однесувањето, односно дека имателите на информации не ги почитуваат меѓународните стандарди и уставната норматива за еднаквост на граѓаните пред телата на јавниот сервис. Па, така, дискриминација на граѓаните најчесто се прави според професијата на барателот, етничката припадност, неговата политичка активност и ангажираност и сл. Процентуалниот сооднос можеме да го увидиме од графичкиот приказ:

### Резултати за поднесени барања по барател

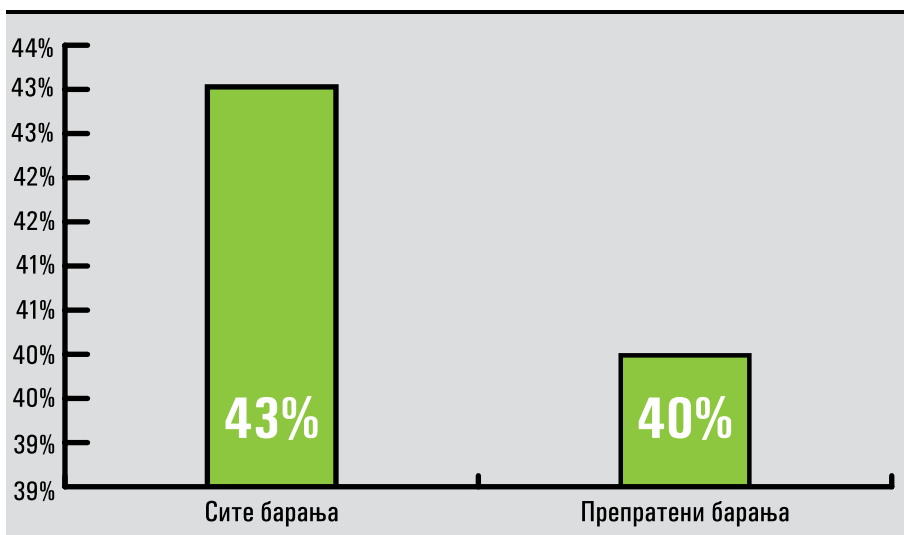


Како пример би го посочиле постапувањето на градоначалникот на Скопје по барањето на граѓанинот за пристап до информација, чијшто предмет е прашањето: Колкава е должината на патните мрежи за која е одговорен градот Скопје, колку средства се одвојуваат годишно за нивното одржување, т.е. колку се троши од годишниот буџет на градот за оваа цел? Ве молиме доставете ги податоците за периодот од 2002 година до 2003 година, за секоја година одделно?

Ова барање било поднесено двапати од различен барател. Првиот барател бил од невладиниот сектор и го поднел барањето во писмена форма. Градоначалникот одговорил во целост на неговото барање, и тоа дека градот Скопје е одговорен за 540 км од патиштата и се одвојуваат по 60 милиони денари годишно за нивно одржување, што е 10 проценти од годишниот буџет на градот. Додека, пак, вториот подносител е деловен барател, кој барањето го поднел во писмена форма. Овој барател не добил одговор на своето барање, туку бил препратен до Претпријатието за јавни патишта, кое, пак, по неговото барање се изјаснило како ненадлежно. Што значи дека за барање со ист предмет, но различен подносител по професија, имателот на информацијата различно постапува. Овде доминира дискриминаторската улога, која граѓаните ја имаат при остварувањето на своите права од страна на имателот на информацијата.

Според извештајот<sup>54</sup>, од вкупно 43 проценти од барањата што биле предмет на испитување, дури 40 проценти од нив биле препратени до друг имател на информацијата.

## Барања што биле препратени до друг имател на информацијата



Почетните инструменти на нарушување на овој бирократски јавен сервис почнаа со донесувањето на ЗОУП во 2005 година, како и на други законски регулативи.

Сите иматели на информации до кои биле упатени барањата, односно се вклучени во набљудувањето, имаат различен однос кон примената на ова право. Па, така, Министерството за животна средина, Министерството за локална самоуправа и ЈП телеком, дале целосен одговор на сите барања. Додека, пак, министерствата за образование, финансии, внатрешни работи и за одбрана, Врховниот суд и подрачните единици на централната власт имаат скромни резултати. Институции што не одговориле на ниту едно барање се Кабинетот на премиерот, Апелациониот суд, Основниот суд и две политички партии, СДСМ и ВМРО-ДПМНЕ.

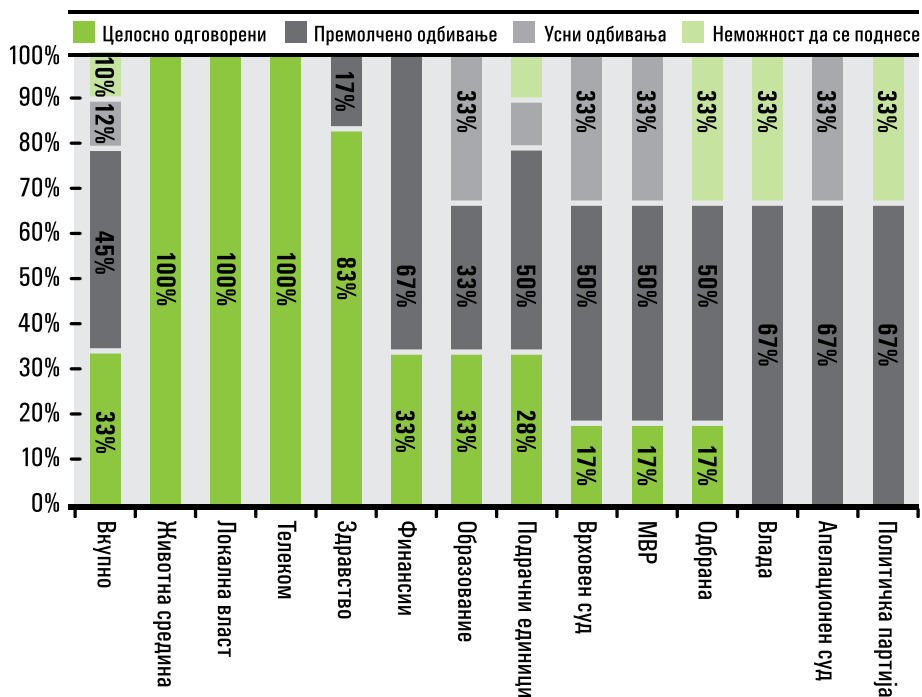
Министерството за животна средина, Министерството за локална самоуправа и ЈП телеком, како иматели на информации, го достигнале врвот на спроведување на ова право, се разбира, да не заборавиме на фактот дека во овој период во РМ не е усвоен Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер. Значи, овие органи - институции постапиле во согласност со меѓународните стандарди карактеристични за ова право и одговориле соодветно на начинот на прием на барањето, како и постапувањето по него. Исто така, како сервисни органи во извештајот се споменати и општините Центар и Чаир, каде што службените лица, и покрај тоа што не располагале со таа информација, преземале соодветни активности да го задоволат барањето на граѓаните.

Спротивно на нив е Министерството за внатрешни работи, кое дава примери на неотворен орган и бранејќи се дека работи според внатрешни прописи, ги одбива барањата на граѓаните. Имено, тие гледаат оправданост во тоа

што ова право не било пропишано во законската и подзаконската регулатива со која се регулирани надлежностите на МВР, притоа негирајќи ја уставната норма, која е врвот на правната регулатива во РМ. Оваа констатација е смешна посебно за орган што има овластувања да штити одредени права на граѓаните. Проблеми имало при поднесувањето на барањето кога барателот детално бил испитуван за неговите лични податоци, дејност со која се занимава, како и за причината поради која ја бара таа информација. Притоа граѓаните немале увид кое службено лице го примило нивното барање, односно кое ќе постапува по него.

Двете политички партии СДСМ и ВМРО-ДПМНЕ работите од својот делокруг, документи, планови, програми, финансии и сл. на некој начин ги сметаат како да се внатрешни работи и притоа граѓаните немаат потреба да бидат информирани за нив. Ова е многу контроверзно бидејќи тие се борат за довербата на граѓаните за да ги раководат четири години. Се поставува прашањето како ќе ја добијат довербата на граѓаните што не се политички ангажирани кога правото што гради мост меѓу нив и граѓаните не го почитуваат доследно. Сепак, се работи за две најголеми политички партии во Република Македонија, кои се главни двигатели на општествено-економскиот и на политичкиот систем на Република Македонија. Процентуалниот графички приказ изгледа вака:

### Резултати според институции





## **ГЛАВА 5**

**ПРАВНА РАМКА ЗА РЕГУЛИРАЊЕ НА  
ПРАВОТО ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО  
ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР ВО  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**



# 1. Законот за општата управна постапка и правото за слободен пристап до информации од јавен карактер

Општите принципи што се однесуваат на работата на имателите на информации од јавен карактер се пропишани во Законот за општата управна постапка од 2005 година. Со овој Закон се опфатени органите што ја водат управната постапка, односно што решаваат во управни работи, а тука се подразбираат министерствата, другите органи на државната управа, други државни органи, органите на општината, на Градот Скопје и на општините во градот Скопје, правни и други лица на кои со закон им е доверено вршење јавни овластувања, ако со закон не е определено поинаку. Па, така, во согласност со ЗОУП нивната работа се заснова врз основа на:

- **Начело на законитост** - кога постапуваат во управни работи, решаваат врз основа и во рамките на закон, меѓународни договори и други прописи на државните органи и на правните и други лица во вршењето на јавни овластувања.  
Во управните работи во кои органот што според закон или пропис заснован на закон е овластен да решава по слободна оцена, решението мора да биде донесено во рамките на овластувањата утврдени со закон и во согласност со целта за која е дадено овластувањето.
- **Заштита на правата на странките и заштита на јавниот интерес** - се должни во вршењето на работите од јавен интерес да ги почитуваат правата и интересите на странките што се заштитени со закон.
- **Начело на еднаквост, непристрасност и на објективност** - органите во управната постапка се должни да обезбедат еднаква, непристрасна и објективна примена на законите и на другите прописи во решавањето на управните работи.
- **Начело на сервисна ориентација на органите** - решаваат во управни работи, сервисно се ориентирани кон остварувањето на правата и на интересите на странките.
- **Начело на ефикасност** - решаваат во управни работи, должни се да обезбедат ефикасно остварување на правата и на интересите на странките во управната постапка.
- **Начело на материјална вистина** - во управната постапка мора да се утврди фактичката состојба на работите и за таа цел мора да се утврдат сите факти што се од важност за донесување на законито и правилно решение.

- **Начело на сослушување на странките** - пред донесување на решението на странката мора да ѝ се даде можност да се изјасни за фактите и за околностите што се од важност за донесување на решението.
- **Начело на одговорност** - органите, кога решаваат во управни работи, се одговорни за штетите предизвикани со преземање незаконити дејства или со незаконито одбивање да се преземе соодветно дејство како и за писмените информации што ги даваат на странките, дури и кога давањето информации не е задолжително во постапката.
- **Начело на оцена на доказите** - кои факти ќе ги земе како докажани решава овластеното службено лице по свое уверување, врз основа на совесна и грижлива оцена на секој доказ посебно и на сите докази заедно, како и врз основа на резултатот од целокупната постапка.
- **Начело на самостојност во решавањето** - органот ја води управната постапка и донесува решение самостојно во рамките на овластувањата утврдени со закон и со друг пропис.
- **Начело на право на жалба** - против решението донесено во прв степен странката има право на жалба.
- **Начело на економичност и на итноста на постапката** - постапката се води економично и итно, без одложување, со што помалку трошоци и губење време за странката и за другите лица што учествуваат во постапката, но така што ќе се прибави сè што е потребно за правилно утврдување на фактичката состојба и за донесување законито и правилно решение.
- **Начело на помош на неуката странка** - органот што ја води постапката се грижи незнаењето и неукоста на странката и на другите лица што учествуваат во постапката да не бидат на штета на правата што им припаѓаат според законот, како и се грижи за информирањето на странката за текот на управната постапка и сл.

## 2. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер

### 2.1 Предмет на регулирање

Една година подоцна, односно во 2006 година, законодавното тело го усвои и Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.



тер<sup>55</sup>. Овој Закон ја претставува правната регулатива за предметот на ова право, неговото спроведување, правната заштита и сл. Имено, со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер се дефинирани:

- предметот на правото за слободен пристап;
- целите од спроведувањето на ова право;
- кои можат да бидат иматели на информации;
- должностите на имателите на информации;
- постапката за остварување на ова право;
- пристапот до информации;
- службеното лице за посредување со информации и неговите обврски во рамките на ова право;
- јазикот на кој се доставува барањето;
- правото на правна заштита;
- трошоците за посредување информации;
- комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации;
- информирањето на јавноста во врска со пристапот до информации;
- годишните извештаи;
- казнените одредби.

Со овој Закон<sup>56</sup> 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 установи и институции утврдени со закон, органите на општините, на Градот Скопје и на општините во градот Скопје, јавните установи и служби, јавните претпријатија, правни и физички лица што вршат јавни овластувања и дејност од јавен интерес утврдени со закон.

Во согласност со стручната анализа<sup>57</sup> направена на овој Закон, можеме да забележиме одредени пропусти, кои законодавното тело ги направило при дефинирање на неговиот предмет.

Значи, со овој Закон се уредуваат условите, начинот и постапката за остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, без притоа во натамошната законска регулатива детално да се предвиди и разработи посебна, специфична и итна постапка, која е различна од управната постапка регулирана со ЗОУП. Односно, другите

55 Сл. весник на Р. Македонија бр. 13 од 1.2.2006 година

56 Членот 1 од Законот

57 Види: Коментар за Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, од Давитковски, Павловска-Данева, Фондација Институт отворено општество-Македонија, 2006 година

законски одредби упатуваат на општата управна постапка, која е регулирана во согласност со ЗОУП.

Направени се пропусти и при набројувањето на јавните органи опфатени со овој Закон. Па, така, при нагласување на „и други установи и институции утврдени со закон“, ги изоставува органите на државната власт бидејќи тие не се установи. Понатаму, се набројани и јавните служби и установи, што значи дека од ова право се изоставени приватните и мешовитите служби што вршат јавна дејност.

Имено, во РМ, во согласност со Законот за установи<sup>58</sup>, поимот установа се дефинира како: „установа претставува форма на организирање за вршење јавна услуга со непрофитна цел, која со закон може да биде утврдена и како дејност од јавен интерес“ и притоа во зависност од тоа кој е нивниот основач, тие можат да бидат: јавни, приватни и мешовити.

Јавни установи може да основа Република Македонија, со средства во државна сопственост како државна установа, општината или Град Скопје, со средства во сопственост на единиците на локалната самоуправа како општинска јавна установа, односно јавна установа на Град Скопје.

Приватни установи може да основа физичко и правно лице со средства во приватна сопственост.

Додека, пак, мешовити установи може да основа РМ со средства во државна сопственост, општината или Град Скопје со средства во сопственост на единиците на Град Скопје, сопственост на единиците на локалната самоуправа и домашно и странско физичко и правно лице со средства во приватна сопственост. Значи, заедничко за сите нив е што вршат јавна дејност, вршат јавна служба и затоа мора да бидат сосема изедначени во поглед на обврската да обезбедат пристап до информации за вршењето на својата дејност до сите заинтересирани граѓани.

## 2.2 Цели на регулирање

Целта на законската регулатива на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер е, со овој Закон, да се обезбедува јавност и отвореност во работењето на имателите на информации и да им се овозможува на физичките и на правните лица да го остваруваат правото на слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>59</sup>. Ова треба да придонесе за поголема транспарентност и ефикасност на јавниот сервис, како и за зацврстување на довербата на граѓаните за работењето на јавните служби. Но, Законот, исто така, во согласност со членот 2, став 2, кој гласи „Имателите на информации за својата работа се должни да овозможат

58 Сл. весник на Р. Македонија бр. 32/05 од 11.5.2005 година

59 Членот 2 од Законот

информираност на јавноста“, им наметнува обврска на сите иматели на информации да ѝ овозможат информираност на јавноста за својата работа. Но, стручњаците укажуваат на недостиг од конкретност во начинот на објавување на јавната информација, како и кои санкции би биле преземени доколку имателот на информацијата не ја исполни оваа обврска. Имено, подобро би било оваа одредба да се надополни со начини на објавување како што се: објавување на сите акти во службен весник и на веб-страницата на секој орган, издавање соопштенија до јавноста за познавање 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.

## 2.3 Поим на информација

Предмет на ова право за слободен пристап до информации претставува информацијата од јавен карактер. Па, така, под поимот информација, во согласност со Законот<sup>60</sup> подразбираме информација во која било форма што ја создал и со која располага имателот на информацијата, односно со неа располага само имателот на информацијата, во согласност со неговите надлежности.

Законот дава и детален поимник за терминот документ<sup>61</sup> 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 вградени или преносливи мемории за складирање на податоците во дигитална форма.

Оваа јасна конкретизација за тоа што сè се подразбира како информација од јавен карактер е неопходна за правилно спроведување на ова право.

Подносител на барање за слободен пристап до информации од јавен карактер може да биде секое правно и физичко лице без дискриминација по која било основа, на начин и под услови утврдени со друг закон. Еднаквоста на граѓаните пред уставните и законските прописи е основно право на граѓаните загарантирано со Уставот од 1991 година<sup>62</sup>. Па, така, во согласност со Уставот на РМ, граѓаните се еднакви во своите слободи и права независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло,

60 Членот 3, став 1 од Законот

61 Членот 3 од Законот

62 Членот 9 од Законот

политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Овој Закон се однесува и на странските правни и физички лица доколку не е определено поинаку со некој друг закон.

## 2.4 Информации што не се од јавен карактер

Во предметот на ова право не влегуваат информациите, кои поради својата природа, а со цел да се заштити јавниот интерес, не се сметаат за информации од јавен карактер.

Затоа, Законот пропишува листа на исклучоци, односно листа на информации за кои не се однесуваат овие законски одредби, па така имателот на информацијата може да го одбие барањето на барателот во случај кога:

- 1. Информација што врз основа на закон претставува класификувана информација со соодветен степен на тајност.** Со Законот за класификувани информации од 2004 година<sup>63</sup>, се уредува класификацијата на информациите, условите, критериумите, мерките и на активностите што се преземаат за нивна заштита, правата, обврските и одговорностите на создавачите и на корисниците на класификувани информации, меѓународната размена, како и други прашања во врска со користењето класификувани информации. Во согласност со овој Закон, под поимот класификувана информација се подразбира информација што се заштитува од неовластен пристап или употреба и која се определува со степен на класификација. Со самата класификација на информацијата се определува степенот на заштита на информацијата, која треба да биде соодветна со степенот на штетата што би настанала за Република Македонија со неовластен пристап или неовластена употреба на информацијата. Законот посебно дава важност на информациите што се однесуваат на: јавната безбедност, одбраната, надворешните работи, безбедносните, разузнавачките и контраразузнавачките активности на органите на државната управа на Република Македонија; системи, уреди, проекти и планови што се важни за јавната безбедност, одбраната, надворешните работи; научни истражувања и технолошки, економски и финансиски работи што се значајни за Република Македонија.

Во зависност од содржината на информацијата Законот предвидува четири степени на класификација, и тоа:

- **државна тајна** (информација, чиешто неовластено откривање би предизвикало загрозување и нанесување непоправливи штети на трајните интереси на Република Македонија);
- **строго доверливо** (информација создадена од државните органи, органите на единиците на локалната самоуправа и од други институции, која е значајна за јавната безбедност, одбраната, надворешните работи и безбедносните и разузнавачките активности на органите на државната управа на Република Македонија, а чиешто неовластено откривање би предизвикало исклучително сериозна штета за виталните интереси на Република Македонија);
- **доверливо** (информација создадена од државните органи, органите на единиците на локалната самоуправа и од други институции, која е значајна за јавната безбедност, одбраната, надворешните работи и за безбедносните и разузнавачките активности на органите на државната управа на Република Македонија, а чиешто неовластено откривање би предизвикало сериозна штета за важните интереси на Република Македонија);
- **интерно** (информација, чиешто неовластено откривање би предизвикало штета за работењето на државните органи, единиците на локалната самоуправа и на други институции што се значајни за јавната безбедност, одбраната, надворешните работи и за безбедносните и разузнавачките активности на органите на државната управа на Република Македонија).

Но, Законот пропишува и услови за декласификација на класификуваните информации, а со самото тоа, врз основа на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, тие да им станат достапни на граѓаните. Имено, класификацијата на информациите<sup>64</sup> престанува доколку: истекува датумот што е означен на документот, случување на некој настан наведен во документот, доколку истекува временскиот период назначен на документот и со декласификација.

Значи, со декласификацијата се врши промена од класификувана информација во информација до која се има слободен пристап. Создавачот на класификуваната информација означува временски период или настан до кој информацијата не може да биде рекласификувана или декласификувана. Временскиот период или настанот до кој информацијата не може да биде рекласификувана или декласификувана не може да надмине период од десет години, освен ако на информацијата не ѝ е потребна подолготрајна заштита определена со закон. Тоа се определува според степенот на тајност на информацијата. Па, така, во зависност од степенот на класификација се определува кој временски рок ќе важи за информацијата, и тоа:

64 Членот 16 од Законот

- ✚ класификувана информација со степенот ДРЖАВНА ТАЈНА, создавачот ја разгледува и ја оценува во период не подолг од десет години за да се оцени потребата од натамошно задржување на класификацијата;
- ✚ класификувана информација со степенот СТРОГО ДОВЕРЛИВО, се разгледува и се оценува во период не подолг од пет години за да се оцени потребата од натамошно задржување на класификацијата;
- ✚ класификувана информација со степенот ДОВЕРЛИВО, се разгледува и се оценува во период не подолг од три години за да се оцени потребата од натамошно задржување на класификацијата;
- ✚ класификувана информација со степенот ИНТЕРНО се разгледува и се оценува во период не подолг од две години за да се оцени потребата од натамошно задржување на класификацијата.

2. **Личен податок, чиешто откривање би значело повреда на заштитата на личните податоци.** Со Законот за заштита на личните податоци усвоен во 2005 година<sup>65</sup>, се уредува заштитата на личните податоци како основна слобода и права на граѓаните, а особено правата на приватност во врска со обработка на лични податоци. Па, така, во согласност со овој Закон, под поимот **лични податоци** се подразбира секоја информација што се однесува на идентификувано физичко лице или физичко лице што може да се идентификува. Односно, лице што може да се идентификува е лице, чијшто идентитет може да се утврди директно или индиректно, посебно врз основа на единствен матичен број на граѓанинот или врз основа на едно или повеќе обележја специфични за неговиот физички, ментален, економски, културен или социјален идентитет. Законот за заштита на личните податоци се однесува на целосно и на делумно автоматизирана обработка на личните податоци и на рачна обработка на личните податоците што се дел од постојна збирка на лични податоци или се наменети да бидат дел од збирка на лични податоци.

Од ова правило има два исклучока. Па, така, овој Закон не важи доколку се работи за обработка на лични податоци што се врши од страна на физички лица исклучително заради лични активности или активности во домот, како и врз обработка на лични податоци заради заштита на интересите на безбедноста и на одбраната на Република Македонија или заради водење кривична постапка.

3. **Информација за архивското работење, која е утврдена како доверлива.**

**4. Информација, чиешто давање би значело повреда на доверливоста на даночната постапка.** Имено, во согласност со Законот за даночна постапка<sup>66</sup> на РМ, службените лица се должни како даночна тајна да ги чуваат:

- 1) сите документи, информации, податоци или други факти за даночниот обврзник до кои дошле во даночна, прекршочна или во судска постапка;
- 2) податоци за пронајдоци или за патенти, како и сите други податоци за технолошките постапки што ги применува даночниот обврзник;
- 3) сите деловни тајни за трето лице со кои е запознаено службеното лице.

Оваа обврска за чување даночна тајна службените лица мора да ја почитуваат и во случај кога им престанал работниот однос. Обврската за чување даночна тајна не е повредена доколку:

- 4) документ, факт и/или податок се изнесе во текот на даночна, прекршочна или судска постапка;
- 5) се работи за објавување ДДВ даночен идентификациски број на даночниот обврзник;
- 6) документ, факт и/или податок се користи во постапка на откривање кривично дело или прекршок;
- 7) на даночниот гарант му се овозможи увид во податоците за даночниот обврзник што се потребни за исполнување на неговата обврска како даночен гарант;
- 8) одреден документ, факт и/или податок се изнесе со писмена согласност на даночниот обврзник; и
- 9) е исклучена со Законот за даночна постапка.

**5. Информација што е здобиена или составена за истрага, кривична или прекршочна постапка, за спроведување управна и граѓанска постапка, а чиешто давање би имало штетни последици за текот на постапката.**

**6. Информација што се однесува на комерцијални и на други економски интереси, вклучувајќи ги и интересите на монетарната и на фискалната политика и чиешто давање би имало штетни последици во остварувањето на функцијата.**

**7. Информација од документ што е во постапка на подготвување**

66 Сл. весник на Р. Македонија бр. 13 од 1.2.2006 година

и сè уште е предмет на усогласување кај имателот на информации, чиешто откривање би предизвикало погрешно разбирање на содржината. Тоа значи дека информацијата треба да биде конечна за да може органот да ја обелодени, односно да им стане достапна на граѓаните.

8. **Информација за заштита на животната средина, која не е достапна до јавноста заради заштита на здравјето на луѓето и на животната средина.**
9. **Информација што ги загрозува правата од индустриска или од интелектуална сопственост (патент, модел, мостра, стоковен и услужен жиг, ознака на потеклото на производот).** Права од индустриска сопственост во согласност со Законот за индустриска сопственост усвоен во 2004 година<sup>67</sup>, се права од интелектуални творби и економски врски од областа на индустријата и трговијата, вклучително и земјоделството. Тоа се: **патент** со кој се штити пронајдок, **индустриски дизајн** со кој се штити нова форма на тело, слика, цртеж, контура, композиција на бои или нивна комбинација - дизајн, **трговска марка** со која се штити трговски знак и **ознака на потеклото и географска ознака** со која се штити географскиот назив. Исто така, со Законот за авторско право и сродни права од 1996 година<sup>68</sup>, се уредува правото на авторите над своите дела од областа на книжевноста, науката и уметноста и правата на изведувачите, на фонограмските и на филмските продуценти, на радио и на телевизиските организации и на издавачите над своите изведби и предмети на сродните права, како и остварувањето и заштитата на авторското право и сродните права. Па, така, под поимот авторско дело, во смисла на овој Закон, се подразбира индивидуална и интелектуална творба од областа на книжевноста, науката, уметноста и од други области на творештвото, независно од видот, начинот и формата на изразување, доколку со овој Закон не е поинаку определено. Забрането е издавање информација што би му наштетила на ова право.

Овие исклучоци од правото за слободен пристап до информации од јавен карактер ќе бидат деквалификувани, односно достапни до граѓаните доколку престане да постои причината врз основа на која претставуваат исклучок од ова право. Значи, Законот ја потврдува обврската на јавниот орган што располага со таков тип информација да преземе мерки таа информација да стане достапна до граѓаните доколку престанат да постојат причините со кои се определува како исклучок од ова право. Исто така,

67 Сл. весник на Р. Македонија бр. 40/04 од 21.6.2004 година

68 Сл. весник на Р. Македонија бр. 47/96 од 12.9.1996 година



имателите на информации ќе одобрат пристап до информација ако со објавувањето на таквата информација последиците врз интересот што се заштитува се помали од јавниот интерес што би се постигнал со објавувањето на информацијата. Значи, и покрај тоа што таа е исклучок од ова право, сепак, доколку се работи за заштита на поширокиот јавен интерес, таа треба да се објави.

На граѓанинот може да му се дозволи и делумен пристап до информацијата доколку документот содржи информации што се опфатени со исклучоците на ова право. Имено, тој има право да ги добие само тие информации, чиешто објавување нема да му наштети на доверливоста на предметот на информацијата.

## 2.5 Службени лица за посредување со информации

Законот пропишува и должности што треба да ги исполнат имателите на информации. Пред сè, секој имател на информации за посредување треба да определува едно или повеќе службени лица при остварувањето на правото на слободен пристап до информации. Тој е должен да обезбеди информирање на јавноста за службеното лице за посредување со информации. Службеното лице за посредување со информациите контактира и ги дава потребните информации и му помага на бараателот на информации за што води посебна евиденција за примањето на барања за информации, чувањето и давањето на информациите. Оваа обврска е задолжителна за имателот на информацијата. Притоа, доколку имателот не ја исполни оваа законска обврска, законодавецот предвидува<sup>69</sup> и парична казна од 20.000 до 40.000 денари за одговорното лице кај имателот на информацијата што нема да определи службено лице надлежно за посредување при остварувањето на правото на слободен пристап до информации. Исто така, повеќе иматели на информации можат заедно да определат едно или повеќе службени лица за посредување при остварувањето на правото на слободен пристап до информации.

## 2.6 Листа на информации

Имателите на информации се должни редовно да ја водат и да ја ажурираат листата на информации со кои располагаат и да ги објавуваат на начин достапен за јавноста (интернет-страница, огласна табла и друго). Законот предвидува санкции и за оваа обврска на имателите на информации. Тој предвидува со парична казна од 20.000 до 50.000 денари за одговорното лице кај имателот на информации што нема да ја води и да ја ажурира

69 Членот 41 од Законот

евиденцијата на информации со кои располага и нема да ги објавува на соодветен начин достапен на барателот.

Имателот на информацијата е должен да ја информира јавноста за:

- основните податоци за контакт со имателот на информацијата и тоа: назив, адреса, телефонски број, број на факс, електронска адреса и адреса на веб-страницата;
- начинот на поднесување барање за пристап до информации;
- прописи што се однесуваат на надлежноста на имателот на информации поврзани со регистарот на прописи објавени во службениот весник;
- предлог на програми, програми, стратегии, ставови, мислења, студии и други слични документи што се однесуваат на надлежноста на имателот на информации. Од ова правило се изоставени подзаконските акти што во рамките на своите надлежности ги усвојуваат имателите на информацијата. Како подзаконски акти во оваа смисла ги издвојуваме: наредба, упатство, правилник и уредба. За овој законски недостиг алармираат стручњаци<sup>70</sup>, односно дека во согласност со оваа законска регулатива треба да бидат и подзаконските акти што ги донеле имателите на информацијата во рамките на своите надлежности.

Така, во листите на информации би требало да бидат:

- сите повици во постапката за јавните набавки и тендерската документација утврдени со закон;
- податоци за неговите надлежности утврдени со закон;
- организацијата и трошоците на работењето, како и за давањето услуги на граѓаните во управната постапка и за своите активности;
- издавање информативни билтени и други облици на информирање;
- интернет-страницата за објавување одлуки, акти и мерки со кои се влијае на животот и работата на граѓаните; и
- други информации што произлегуваат од надлежноста и работата на имателот на информации.



# ГЛАВА 6

**ПОСТАПКА ЗА ОСТВАРУВАЊЕ НА  
ПРАВОТО ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО  
ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР ВО  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**



# 1. Постапка за остварување на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер

Постапката за остварување на ова право е бесплатна, односно барателот е ослободен од материјални трошоци. Притоа, доколку имателот на информации за да му ја достави информацијата на барателот непосредно направи трошоци, барателот е должен да му ги надомести во согласност со нивната реална вредност.

Имено, самите трошоци се прават според формата на бараната информација назначена во барањето на граѓанинот. Па, така, увидот до бараната информација е бесплатен, додека, пак, доколку се работи за преписи, фотокопии или електронски записи, граѓаните треба да ги надоместат само трошоците направени од имателот на информацијата за обезбедување на бараната информација, односно реалните трошоци. Владата на Република Македонија, по предлог на Министерството за финансии, усвојува акт со кој се утврдува надоместот за материјалните трошоци за дадената информација од имателите на информации. Притоа, имателот на информацијата за оваа листа на трошоци треба да го извести барателот пред доставувањето на бараната информација. Но, доколку бараната информација е од поголем обем, имателот на информацијата може да побара од барателот однапред да ги намира тие трошоци.

Исто така, 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. Доколку не биде исполнета оваа законска обврска, законот пропишува парична казна од 20.000 до 40.000 денари. Службените лица за посредување со информации се должни да им укажуваат помош на граѓаните при барањето на информациите. Во случај на неисполнување на обврската, тоа, во согласност со Законот, парично ќе се казни во висина од 20.000 до 50.000 денари.

Граѓаните своето барање за слободен пристап до информации можат да го достават:

- усно,
- писмено или
- електронски.

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. Тоа и го означува почетокот на управната постапка со која

се остварува ова право. Имено, оваа постапка не е поинаква од општата управна постапка, која во согласност со членот 128, став 1 од ЗОУП се смета дека управната постапка е поведена кога надлежниот орган извршил какво и да е дејство со цел водење на постапката.

Ако имателот на информацијата одговори позитивно на усното барање на барателот, тој треба веднаш, а најдоцна во рок од десет дена од денот на поднесување на барањето, да му овозможи запознавање со содржината на бараната информација на начин што му дава на увид или му обезбедува препис, фотокопија или електронски запис од бараната информација. Но, доколку 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 изработи службена белешка во која ќе внесе податоци за барателот, датум на приемот на барањето и да го извести барателот за посебното барање, односно за бараната информација. Во согласност со ова, текот на постапката продолжува по писмен пат на кој стручњациите наидуваат на проблем. Имено, кога се работи за усно барање се претпоставува дека не е подготвен официјален и формален документ во вид на барање, па затоа не би била доволно јасна формалноста на неговата трансформација од усна во писмена. Понатаму, службената белешка не е карактеристична за управната постапка, па затоа законодавецот би требало детално да ја објасни бидејќи таа претставува правна основа на граѓанинот да поднесе жалба. ЗОУП пропишува дека барањето на странката се одбива со заклучок.

Во согласност со Законот, за писменото барање за пристап до информации решава имателот на информации во постапка утврдена со одредбите на законот, како и одредбите на Законот за општата управна постапка.

Барателот го поднесува барањето за пристап до информации до имателот на информацијата. 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. Но, вака законски формулирано барање ни посочува на неговата формалност што не треба да биде карактеристика на ова право. 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). И притоа, барателот не мора да го образложи барањето, но е потребно да наведе дека се работи за барање за пристап до информации.

Ако барањето е нецелосно 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 не го направи тоа. 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. Доколку барателот не постапи по укажувањата на имателот на информации, во тој случај имателот на информации може со заклучок да констатира дека барањето е повлечено, а доколку и по дополнителните укажувања граѓанинот не постапи по нив, во тој случај имателот на информацијата со заклучок ќе го отфрли ова барање. Ова право е подвлечено од ЗОУП, поточно во членот 135, кој гласи: „Одделно дејство или пропуштање на странката може да се смета за нејзино откажување од барањето само кога е определено со закон“, како и членот 134, со кој се гарантира жалбата против овој заклучок и гласи: „против заклучокот со кој се запира постапката е дозволена посебна жалба“.

Во текот на постапката службеното лице определено за посредување со информации е должно на барателот да му даде соодветна помош при дополнување на барањето. Доколку имателот на информации увиди дека бараната информација не е во негова надлежност, тој е должен најдоцна во рок од десет дена од денот на приемот на барањето, да го препрати барањето до имателот на информации, кој, според содржината на барањето, е имател на информацијата и за тоа да го извести барателот. Во овој случај, рокот за добивање на информацијата почнува да тече од денот на добивањето на барањето кај имателот на информацијата на кој му е препратено барањето. Секој имател на информации мора да има назначено службено лице што ќе биде надлежно да постапува по барањата на граѓаните. Се ослободува од одговорност вработен во државната администрација што ќе даде заштитена информација доколку е значајна за откривање злоупотреба на службена положба и коруптивно однесување, како и за спречување сериозни закани за здравјето и за животот на луѓето и за загрозување на животната средина.

Тој е должен веднаш да одговори на барањето на барателот, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на приемот на барањето.

Барателот има право да бара информацијата да му биде доставена во различна форма, како на пример со увид, препис, фотокопија или електронски запис. Притоа, тој е должен да го назначи тоа во своето барање. Додека, пак, имателот на информацијата, треба да му ја даде информацијата на барателот во бараната форма, освен ако бараната информација веќе постои во однапред пропишана форма и е достапна за јавноста и ако е поповолно информацијата да се достави во поинаква форма од бараната, за што имателот на информацијата ја образложува причината за ваквиот начин на доставување.

Така, на пример, ако барателот побарал фотокопија од определени акти издадени од имателот на информацијата, а тие постојат во електронски запис, имателот на информацијата може да реши актите да му ги испрати на барателот во електронска форма избегнувајќи ги трошоците за нивно фотокопирање и сл.

Имателот на информации може, доколку е тоа во интерес на постапката, да го продолжи временскиот рок за постапување по барањето на граѓанинот за десет дена и притоа најмалку три дена пред истекот на редовниот рок од 30 дена да го извести граѓанинот за тоа, како и за причините.

Но, проблематична е законската одредба што упатува на тоа дека доколку и по поминувањето на 40 дена органот не се изјасни за неговото барање, во тој случај граѓанинот има право на жалба во рок од осум дена. Ова е многу контроверзно и проблематично затоа што имаме молчење на администрација и притоа треба граѓанинот да има право на жалба, но никако временски да биде ограничен за нејзино поднесување. Оваа правна пресумпција е предвидена и со Законот за општата управна постапка, при што во него не се пропишува рок за поднесување жалба против молчењето на администрацијата. Оправданоста се должи на тоа што граѓанинот нема решение, па да знае што треба да прави, туку, напротив, нема никаква достава од органот, а притоа, доколку не внимава на рокот во кој органот треба да се изјасни за неговото барање, во тој случај ќе го загуби правото на жалба.

Имателот на информации може позитивно или негативно да одговори на барањето на граѓаните.

Па, така, доколку одговори позитивно, тој изработува записник, но доколку се изјасни негативно за барањето, во тој случај изработува решение во кое мора да ги наведе причините поради кои постапил така. Но, доколку не се изјасни за неговото барање во рок од 30 дена, во тој случај имаме молчење на администрацијата и граѓанинот има право на жалба.

Доколку барателот не е задоволен од решението на имателот на информацијата за тоа како постапил по неговото барање, во тој случај, тој има право да поднесе жалба во рок од 15 дена од денот на прием на решението до Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Исклучок од ова правило се прави доколку имаме молчење на администрацијата, или, пак, доколку барателот добил информација што не е предмет на неговото барање, како и доколку неговото барање е целосно или делумно одбиено од имателот на информации бидејќи бараната информација претставува исклучок од ова правило. Во сите три случаи временскиот рок изнесува осум дена од денот на приемот на актот, а постапката по жалба на барателот се спроведува во согласност со ЗОУП. Повторно наидуваме на истиот проблем. Односно во ЗОУП нема рок за поднесување жалба за молчењето на администрацијата, а материјалниот закон на ова право пропишува рок од осум дена. Несомнено е дека треба да се исправи оваа номотехничка грешка.





# ГЛАВА 7

**ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВОТО ЗА СЛОБОДЕН  
ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР  
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО СЛУЧАЈ НА  
МОЛЧЕЊЕ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА**



# 1. Молчење на администрацијата во постапката за остварување на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер

Законот за општа управна постапка во Република Македонија е донесен на 26 мај 2005 година<sup>71</sup> и претставува логично продолжение на основните принципи врз кои се базира првата кодификација на управната постапка во светот – австрискиот Закон за општа управна постапка од 1925 година. Врз основа на овој Закон, кралска Југославија во 1930 година извршила кодификација на постапката пред државните органи и со тоа станала четврта земја во светот што донела закон за општа управна постапка. Поради настанувањето и развојот на еден сосема нов вид општествени односи, во 1956 година е донесен нов Закон за општа управна постапка, кој влегол во сила во 1957 година, а кој и покрај сите новини што ги содржел, се базирал на веќе утврдените основи на управната процедура. Не многу значајни, а сепак неопходни подновувања на истиот Закон се извршени во 1965 година, па потоа во 1977 година и во 1978 година. Конечно, во 2005 година е донесен првиот македонски Закон за општа управна постапка (по осамостојувањето на државата) во кој се предвидени нови и посоодветни средства за вршење достава, како и некои нови начела на управната постапка што соодветствуваат со денешницата. Сепак, тргнувајќи од фактот дека законската регулатива што му претходеше на овој ЗОУП претставува одличен камел-темелник за уредување на огромен број прашања поврзани со остварувањето на основната дејност на јавната администрација – решавање управни предмети, односно донесување конкретни управни акти, и овој пат законодавецот внимавал да не бидат разнишани темелите на законикот.

Последните измени на ЗОУП од септември 2008 година<sup>72</sup> не се многубројни, но за првпат прават обид за коренита измена на некои системски решенија што во правниот поредок постоеле и функционираше со децении. Станува збор за институтот „молчење на администрацијата“ и неговото правно регулирање – прашање на кое е посветено целото наше натамошно излагање.

71 Сл. весник на Р. Македонија бр. 38/2005

72 Сл. весник на Р. Македонија бр. 10/2008

## 1.1 Содржина на институтот „молчење на администрацијата“

Што значи молчење на администрацијата во секојдневниот живот на граѓаните? Тоа е игнорирање на барањата што се упатуваат до јавната администрација, односно неодговарање на тие барања во роковите што се утврдени со закон.

Кое е правното значење на институтот „молчење на администрацијата“? За првпат од постоењето на управно-процесните правила во нашата земја, не може да се даде еднозначен одговор на ова прашање. Имено, до септември 2008 година, значи до донесувањето на Законот за измени и за дополнувања на Законот за општата управна постапка, молчењето на администрацијата претставуваше основа за поведување жалбена постапка, односно поведување управен спор. Во оваа пригода накусо ќе го изложиме правното значење на „молчењето на администрацијата“ така како што тоа беше уредено со управно-процесните правила:

Карактеристично за жалбените постапки при „молчење на администрацијата“ е тоа што жалбата може да се поднесе непосредно до второстепениот орган, а не мора да се предаде на органот на кој странката му го упатила своето првичното барање заради донесување решение, а од кој, всушност, не добила решение. Во ваквите случаи, (кога првостепеното решение не е донесено во рок од еден месец, а за посложени предмети два месеца, а сега, според измените на ЗОУП, во рок од 15 дена, односно 30 дена), второстепениот орган постапува по жалбата на следниов начин. Прво, бара од првостепениот орган да му ги соопшти причините за недонесување на решението во пропишаниот рок. Ако најде дека се оправдани причините поради кои решението не било донесено во рок или ако тоа се случило по вина на странката, второстепениот орган ќе му одреди на првостепениот орган рок за донесување решение, кој не може да биде подолг од 30 дена. Меѓутоа, ако причините поради кои решението не е донесено во рок не се оправдани, второстепениот орган ќе ги побара списите на предметот од првостепениот орган. Доколку е можно второстепениот орган да ја реши работата според примените списи на предметот, ќе донесе свое решение; ако не е можно, самиот ќе спроведе постапка или, како исклучок, ќе му наложи на првостепениот орган да ја спроведе постапката и добиените податоци да му ги достави во определен рок; по што второстепениот орган ќе донесе свое, конечно, решение. Ова решение се смета за второстепено, иако не било донесено формално-правно првостепено решение.

## 1.2 Случаи кога молчењето значи одобрување: реалност или декларација

Една од најзначајните измени на формалните управно-процесни правила во нашата држава се случи во септември 2008 година, кога во ЗОУП осамна нова одредба – членот 129-а став 2<sup>73</sup> според која молчењето на администрацијата се претвора во одобрение. За да може да се објасни целата суштина на оваа нова одредба, како и нејзината применливост, или евентуално неприменливост во практиката, потребно е да се направи осврт на повеќе измени што му претходеа на измената на овој член.

Прво, уште во измената на членот 3 од ЗОУП се нагласува дека новата одредба од членот 129-а ќе претставува исклучок. Номотехнички, измената е направена многу невешто, а суштински ништо не значи затоа што со неа се добива следнава формулација: „Според одредбите на овој закон (се мисли на ЗОУП – заб. наша) се постапува по сите прашања во управните области што не се уредени со посебен закон, **како и кога како исклучок се применува членот 129-а од овој закон**“. Болдираниот дел е, всушност, измената внесена во септември 2008 година. Значи, основната идеја на членот 3, став 2 е да се нагласи второстепената улога на Законот за општа управна постапка во однос на посебните правила содржани во другите закони бидејќи ЗОУП претставува *lex generalis vis-à-vis* материјалните прописи од сите управни области што имаат својство на *lex specialis*. Ова е јасно и неспорно. Но, останува нејасна потребата од дополнувањето според кое ЗОУП се применува „и кога како исклучок се применува членот 129-а“ бидејќи овој член е составен дел токму на ЗОУП, па нема никаква потреба да се истакнува дека една одредба од законот се применува тогаш кога се применува цел закон!

Многу посериозна измена е направена во делот на ЗОУП, кој ги содржи основните начела на управната постапка. Станува збор за начелото на двостепеност, односно правото на жалба содржано во членот 14, став 1 од ЗОУП, кое до септемвриските измени гласеше: „Против решението донесено во прв степен, странката има право на жалба.“ Со измената на овој член, сега двостепеноста воопшто не може да се смета за основно начело на управната постапка бидејќи новата одредба гласи: „Правото на жалба против поединечни правни акти донесени во постапка во прв степен пред орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања се уредува со закон“. Оваа новина е, всушност, операционализација на амандманот на Уставот на РМ според кој против првостепените управни акти е дозволена жалба или друга правна заштита.

Значи, кога не постои повисок орган од тој што го донел првостепениот управен акт, место жалба, Уставот дозволува директно поведување управен спор. Со менувањето на членот 14, став 1 од ЗОУП законодавецот создал законска основа за прашањето за правото на жалба да се уредува со секој материјален пропис посебно и тоа веќе нема да биде основно начело на општата управна постапка, но во таков случај и местото на оваа одредба не треба да биде во делот наречен „Основни начела“. Уште една значајна номотехничка грешка на законодавецот, поточно на подготвувачот на законскиот текст.

Конечно, може да преминеме кон анализа на членот 129-а, во пошироката јавност претставуван уште како темелник на подобрувањето на ефикасноста на јавната администрација и на т.н. „регулаторна гилотина“ подготвувана од Владата на Република Македонија. Во првиот став од членот 129-а е воведена новина во поглед на формата на барањето на странката со која иницира почнување управна постапка. До измените на ЗОУП од септември 2008 година не беше утврдена никаква форма за барањата на странките со кои им се обраќаа на државните органи или на организациите со јавни овластувања. Сега, со последните измени и дополнувања на Законот, конкретно е предвидена можност (значи не и обврска) со посебен закон да бидат утврдени формата и содржината на барањето на странката, како и рокот во кој органот треба да донесе решение. Овој дел од одредба е од исклучителна важност бидејќи само ако се исполнети наведените услови, молчењето на администрацијата, навистина, ќе претставува одобрување на барањето. Така, за да може да постои „молчење – одобрување“, потребно е да бидат исполнети следниве кумулативно утврдени услови со Законот: 1) да се работи за постапка што се поведува по барање на странка; 2) формата и содржината на барањето да се утврдени со закон; 3) рокот за постапување, односно донесување решение на органот надлежен за водење на постапката да е пропишан со материјален пропис.

Ова се условите предвидени во членот 129-а, став 1. Во вториот став од истиот член е утврдено дека „Во случаите од ставот 1 на овој член, ако надлежниот орган не донесе решение во пропишаниот рок ќе се смета дека барањето на странката е уважено, во постапка и под услови пропишани со закон“. Навидум, овие законски измени и не предвидуваат некои строги услови за да дојде до примена на новото начело „молчење – одобрување“, но ако се навлезе во суштината на проблемот, заклучокот е сосема спротивен: За да се примени новото процесно начело во управната постапка, потребно е менување на секој постоен материјален пропис по кој работат државните органи и организации со јавни овластувања кога донесуваат одлуки за правата, обврските и за правните интереси на граѓаните. Така, во секој материјален закон ќе треба да се предвиди форма и содржина

на образецот што ќе го изработат надлежните органи, како и да се утврди посебен рок што ќе отстапува од општите рокови за водење управна постапка утврдени со Законот за општа управна постапка.

Измените на ЗОУП, поврзани со институтот „молчење на администрацијата“, се однесуваат и на двојното скратување на роковите за донесување решение од страна на органот што ја води постапката. Така, општиот рок за поедноставните предмети за чиешто решавање не е неопходно преземање на сите процесни дејства, од еден месец е намален на 15 дена, а, пак, за посложените предмети рокот, кој изнесуваше два месеца, сега е скратен на 30 дена.

Понатаму, членот 221, став 2, кој предвидува дека ако надлежниот орган против чиешто решение е дозволено право на жалба во пропишаниот рок не го донесе решението и не ѝ го достави на странката, таа има право на жалба како да ѝ е одбиено барањето, останува и понатаму во сила, што е малку чудно бидејќи е целосно во колизија со новопропишаното „начело“ дека молчењето на администрацијата е одобрување на барањето. Сепак, направена е измена на членот 221, став 2 со тоа што одредбата е дополнета со зборовите „доколку не е утврдено поинаку со закон“. Тоа би значело дека се воспоставува нов, четврти услов за едно барање на кое не е одговорено да може да се смета дека е одобрено од органот – во материјалниот пропис конкретно да е наведено дека молчењето не е одбивање, односно дека молчењето претставува одобрување. Така, сега може да зборуваме за четири услови што кумулативно треба да бидат исполнети за да може во секој конкретен случај, молчењето на администрацијата да биде одобрување:

- 1) постапката да почнува само на барање на странка;
- 2) формата и содржината на барањето да се утврдени со закон;
- 3) рокот за постапување на органот што ја води постапката да е пропишан со материјален пропис;
- 4) со закон да е утврдено дека странката нема право на жалба како да ѝ е барањето одбиено кога во пропишаниот рок не и е издадено решение.

Членот 227 од ЗОУП ја уредува надлежноста на органите што во управна постапка решаваат по жалба. И во овој член се направени делумни измени. Зборувајќи за решенијата на Владата на Република Македонија, најновите законски измени утврдуваат конкретна можност со тужба да се поведе управен спор против овие решенија бидејќи против нив не е дозволена жалба. Оваа измена претставува усогласување со Законот за

управните спорови, кој беше донесен една година подоцна од Законот за општата управна постапка (2006), а во кој постои конкретна одредба дека под јурисдикција на Управниот суд се сите конкретни управни акти на Владата. Уште една свежина во управната постапка внесува новиот став 5 на постојниот член 227 од ЗОУП, кој гласи: „Во сите случаи во управната постапка, кога не е предвиден орган за решавање во втор степен, странката може против првостепеното решение со тужба да поведе управен спор“. Оваа одредба ќе имаше вистинска смисла доколку беше предвидено и бришење на првиот став од членот 227 во кој е утврдено дека надлежен орган за решавање по жалби против првостепени решенија на органите на државната управа е Комисија за решавање во втор степен при Владата на Република Македонија. Во јавноста минатата година беше промовирана одличната идеја за укинување на овие второстепени владини комисиии, кои се формирани во согласност со повеќе материјални прописи, па од сето ова што е изнесено досега, не е тешко да се заклучи дека Владата подготвува измени во секој материјален пропис со кој се уредуваат специфични прашања од управната материја, вклучително и на одредбите низ овие прописи со кои се предвидува постоење на овие второстепени владини комисиии и нивните надлежности. Но, за да се укине нивното постоење, потребно е да се укине и одредбата од општиот пропис (ЗОУП) со која се утврдени како второстепен орган.

Во членот 242 е додаден нов став 3, според кој второстепениот орган кога решава вторпат по жалба против решение што веќе еднаш било поништено и вратено на повторно решавање, должен е предметот да го реши мериторно. Ова е најсветлата точка во измените на ЗОУП, која претставува продлабочување на идејата за зацврстување на одговорноста како на контролниот орган, така и на контролираниот субјект. Имено, мериторното решавање од страна на Управниот суд е во значајна мера зголемено со Законот за управните спорови, а сега веќе и во Законот за општа управна постапка второстепениот (контролниот) орган се задолжува при повторно решавање на жалба против еднаш поништено решение, самиот мериторно да го реши предметот не оставајќи можност странката да ја води управната постапка до недоглед, менувајќи ги само органите што постапуваат. Секако, и во ваков случај е можно молчење, овој пат на второстепената администрација, но бидејќи во овој случај законодавецот не направил обид за претворање на молчењето во одобрување, остануваат во сила одредбите од Законот за управни спорови, според кои против молчењето на второстепениот орган странката има право на тужба како да ѝ е одбиено жалбеното барање.



## 1.3 Постапка според која молчењето треба да се претвори во одобрување

По овој кус осврт на најзначајните измени на Законот за општа управна постапка поврзани со институтот „молчење на администрацијата“ и неговото значење, ќе пристапиме кон анализа на последните две одредби што се однесуваат на прашањето за постапката низ која треба да се операционализира начелото „молчењето е одобрување“. Станува збор за членовите 293-а и 293-б, кои се поместени во сосема нова глава XVIII-а насловена „ПОСЕБНИ ОДРЕДБИ КОГА КАКО ИСКЛУЧОК СЕ ПРИМЕНУВА ЧЛЕНОТ 129-а ОД ОВОЈ ЗАКОН“. Низ овие две нови одредби се утврдува една сосема нова, специфична и прилично сложена управна процедура, која мора да биде преземена доколку настапиле сите наведени четири услови според кои молчењето ќе може да се смета за одобрување. Всушност, законодавецот направил обид преку овие две одредби да го спроведе декларативно наведеното начело во членот 129-а дека молчењето понекогаш е одобрување. Постапката е следнава:

- 1) Уште еднаш се нагласува условот дека **формата и содржината на барањето** на странката мора да се однапред определени за да може неодговарањето да се смета за негово уважување. Сепак, се јавува сериозен проблем изразен низ судир на два члена од ист закон, па така во членот 129-а, став 1 е предвидено формата и содржината на барањето да бидат утврдени со материјалниот закон, а во членот 293-а се предвидува дека тоа може да биде направено со материјалниот закон **или со подзаконски акт**. Законодавецот направил груба грешка ставајќи во колизија два члена од исти (истовремено донесени) законски измени, со што на органите што водат управна постапка им се остава дискреција да избираат која одредба од Законот ќе ја применат. За разликите што настануваат меѓу уредувањето на едно прашање со закон, или негово уредување со подзаконски акт, воопшто и нема потреба да се осврнуваме пошироко.
- 2) Барањето треба да биде поднесено во **образец** подготвен од органот што ја води постапката. Без таков образец, странката не може да иницира поведување управна постапка. Покрај образецот, органот е должен да подготви и **упатство за пополнување на образецот**.
- 3) Странката е должна да пополни и поднесе **два идентични образца** (и еден прилог на докази), од кои вториот образец, кој мора да биде потпишан од лицето овластено за прием на поднесоци, го задржува за себе. Лицето овластено за прием на поднесоци е

- должно на обрасците да го наведе називот на органот, денот на приемот и прилозите што се доставени.
- 4) Понатаму, надлежниот орган не може ваквиот поднесок да го отфрли како некомплетен доколку е правилно пополнет и кон него се **приложени бараните прилози** наведени во самиот образец.
  - 5) Надлежниот орган е должен да донесе одлука за овој поднесок во **рокот утврден со материјалниот закон**. Ова акцентирање на последниот дел од реченицата е со цел да потсетиме дека во целата оваа постапка каде што молчењето треба да е одобрување, не важат општите рокови предвидени со ЗОУП, туку се применуваат исклучително роковите предвидени со посебните материјални закони – доколку постојат такви.
  - 6) Понатаму, надлежниот орган има рок од **три дена** од приемот на поднесокот да провери дали е тој уредно пополнет и дали ги содржи сите потребни податоци. Ако поднесокот содржи формални недостатоци, органот ќе го повика подносителот во определен рок да ги отстрани, а ако тоа не биде сторено, тој ќе донесе заклучок со кој утврдува дека поднесокот не бил ни поднесен, а против кој е дозволена посебна жалба.
  - 7) Законодавецот според членот 293-б дава одговор и на прашањето што ќе се случи ако надлежниот орган „молчи“, односно не донесе решение во рокот утврден со материјалниот пропис. Во таков случај, **подносителот има право во рок од три дена од истекот на рокот за донесување решение да побара од функционерот на органот да донесе решение** во кое функционерот ќе констатира дека се исполнети условите за молчењето на администрацијата да се смета како уважување на барањето на подносителот. Тоа би значело дека ако со материјалниот пропис е утврден рок од осум дена за надлежниот орган да донесе решение, а тој не го стори тоа, граѓанинот ќе може во рок од три дена по истекот на осумте дена да се обрати со барање до функционерот. Во случај да го пропушти овој тридневен рок, за подносителот постапката завршила уште пред да почне. Во таков случај, ќе биде потребно поднесување нови два обрасца, нивно архивирање, комплетирање со прилози и сл.
  - 8) Откако **функционерот** ќе го добие барањето од граѓанинот поради молчење на надлежниот орган, тој (функционерот) е должен **во рок од пет дена да донесе решение во кое ќе констатира дека настапиле условите молчењето на администрацијата да се смета за уважување на барањето на странката (членот 129-а)**. Станува збор за декларативен акт во кој функционерот само констатира определена фактичка состојба. Во управно-правната теорија е познато дека декларативните управни акти не произведуваат

дејство сами по себе, тие служат само како основа за донесување конститутивен акт, кој може да произведе правни последици во правниот промет. Затоа, законодавецот останал недоречен и не одговорил на прашањето каде треба да се обрати странката и што да направи со решението издадено од функционерот во кое се декларира дека барањето на странката се смета за уважено. Дали функционерот *ex officio* ова свое решение го испраќа до надлежниот орган што молчел или, пак, тоа треба да го направи странката? Дали надлежниот орган по приемот на ова решение е должен да го донесе актот што претходно не го издал во пропишаниот рок? Има ли право функционерот да му нареди на надлежниот орган каков акт ќе донесе? Не значи ли ова повреда и на начелото на самостојност во решавањето на управните работи, како основно начело на Законот за организација и работа на органите на државната управа? Постојат многу прашања што никнуваат со воведувањето на овие неколку измени на ЗОУП на кои законодавецот не одговорил, односно го оставил Законот недоречен.

- 9) Следната состојба што се решава со новиот член 293-б, став 3 е **„молчењето на функционерот“**. Така, законодавецот утврдил дека доколку надлежниот функционер во рок од пет дена не го донесе предвидениот декларативен акт, **подносителот има право да поведе управен спор**. Од сите критики на новите законски решенија, се чини дека ова заслужува најголема! Апсолутно е нејасно против кој, каков и чиј акт подносителот ќе поведува управен спор? Управните спорови се водат само против конечни акти, а во случајов заради новата концепција со роковите не е јасно кога станува конечно недонесеното решение од страна на надлежниот орган. Всушност, управен спор ќе може да се води само против недонесувањето решение од страна на функционерот, кое и не е најнеопходниот акт за странката. Напротив, на странката многу повеќе ѝ значи да ја добие конкретната дозвола, лиценца и сл., отколку да добие декларација дека ѝ се уважува правото. Затоа, подобро ќе беше подносителот на барањето да може да поведе управен спор против органот надлежен да му издаде дозвола, но тоа нема да може да се случи зашто против молчењето на органот веќе не е дозволена жалба до повисокиот орган, туку само барање до функционерот за да се издаде решение за констатирање дека барањето треба да се одобри. Оттука, нема конечност на актот (како порано, кога постоеше законска претпоставка дека по истекот на 30 дена органот и да не одговорил се смета дека барањето/жалбата се одбиени, па странката имаше право да поведе управен спор), па, нејасно е како Управниот суд ќе постапува против таквите тужби.

## 1.4 Молчењето на администрацијата и правото на слободен пристап до информации од јавен карактер

Наведените измени и дополнувања на Законот за општата управна постапка требаше да бидат првиот чекор во отстранувањето на проблемот на молчење на администрацијата во полза на граѓаните, но, како што се гледа од претходното излагање, оваа идеја останува без реализација поради недоследната нормираност и неостварливоста во практиката. Ваквата состојба, се разбира, има свој одраз и врз Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Остануваат во сила одредбите според кои доколку имателот на информации не се изјасни за барањето на граѓанинот во рок од 15 дена, во тој случај имаме молчење на администрацијата, при што, бидејќи во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (како материјален закон) е конкретно пропишано дека со самото тоа барањето на граѓанинот е одбиено (спротивно на идејата што требаше да се реализира со ЗОУП), тој има рок од осум дена да поднесе жалба до Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер. Ова решение е, исто така, спротивно на основниот концепт за заштита на правата на странките утврден со ЗОУП бидејќи се прави отстапка од основното начело дека кај молчењето на администрацијата странката има неограничено право да поднесе жалба до второстепениот орган секогаш кога ќе реши да ја продолжи постапката пред повисоката инстанца. Или, со други зборови, кај молчењето на администрацијата, жалбата на странката може да биде само предвремена, но не и задоцнета. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер предвидува исклучок од ова правило, на штета на барателот на информации како странка во постапката со утврдување на рок од само осум дена за поднесување жалба до второстепениот орган дури и тогаш кога имателот на информации немал храброст ниту да му одговори на барателот во законски предвидениот рок за давање на информацијата.



## **ГЛАВА 8**

**ВТОРОСТЕПЕНА ПОСТАПКА ЗА ЗАШТИТА  
НА ПРАВОТО ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО  
ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР ВО  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**



# 1. Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер

Нејзините надлежности се утврдени со овој закон и е независна во своето работење и во донесувањето на одлуките. Имено, Законот не дава конкретна дефиниција за тоа како се дефинира ова ново тело ниту дали има својство на правно лице. Овие формални недостатоци на дефинирањето на овој орган предизвикуваат и практични проблеми при вршењето на нивните работи. Овој орган се финансира од Буџетот на РМ. Комисијата за својата работа одговара пред Собранието на Република Македонија до кое поднесува годишен извештај за својата работа.

Имателот на информацијата, во соработка со Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, има законска обврска да ја информира јавноста со начинот и за условите за пристап до информации. При тоа тој е должен на крајот на секоја календарска година да подготви годишен извештај за спроведување на овој закон и да го достави до Комисијата. Во овој извештај се содржани:

- податоци за службените лица задолжени за посредување за 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 приговори и одлуки, со опис на одлуката, како и со наведување на причините за донесената одлука во случај на повторно одбивање на бараната информација;
- број на поведени управни спорови против конечната одлука или во случај на молк на имателот на информации;
- 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.

Комисијата е составена од пет члена, од кои еден е претседател, а друг заменик на претседателот. За претседател и за заменик на претседателот на Комисијата, како и за член што е претставник од невладиниот сектор, може да биде именувано лице што е државјанин на Република Македонија, кое ужива углед и е истакнато во областа на информирањето и на пристапот до информации од јавен карактер. Ова се премногу општи услови, кои вака поставени му дозволуваат на предлагачот да предложи

кандидати по субјективна оцена. Пред сè треба да се земе предвид дека ова право во РМ е усвоено во 2006 година, каде што пред овој законски текст речиси немаше негова значителна примена. Па, затоа не е јасно како ќе се определи јавниот углед на кандидатите во примената и спроведувањето на ова право, во кои доминира субјективната компонента на предлагачот. Потоа, во согласност со Законот, членовите на Комисијата, по предлог од Владата, ги именува и ги разрешува Собранието на РМ. Стручните анализи на овој Закон подвлекуваат дека е потребна иницијатива за формирање вистински независни тела во РМ, кои нема да бидат подложни на партиски и на политички влијанија. Тоа може да се реализира само со нивно отргнување од закрилата на извршната власт. Имено, тие сметаат дека многу поцелисходна, поотворена и подемократска постапка е таа кога членовите на вакви тела, кои треба да бидат независни, се избираат врз основа на прецизно пропишани критериуми по пат на распишување на јавен конкурс од страна на Собранието за сите заинтересирани лица што ги исполнуваат дадените услови. Мандатот на членовите е пет години, со право на повторен избор. Претседателот на Комисијата има овластувања да ја застапува, да ја претставува и да ја раководи Комисијата, односно тој и неговиот заменик оваа функција ја вршат професионално. За времетраењето на нивниот мандат не смеат да вршат должности во органите на политичките партии.

## 2. Надлежност на Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер

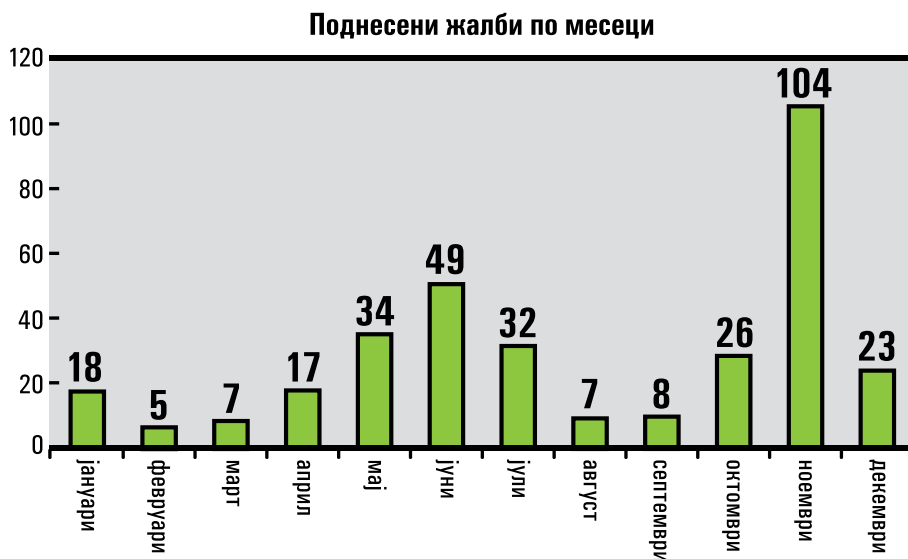
Во рамките на своите надлежности, Комисијата има право да:

1. **Донесува одлуки по жалби против решението и заклучокот со кој имателот на информацијата го одбил барањето за пристап до информации на барателите на информации.**

Значи, како второстепен орган постапува по жалбата на граѓаните против решението и заклучокот на имателот на информацијата. Па, во согласност со тоа, има право на увид во целокупната документација што ја има имателот на информацијата, а е поврзана со предметот на информацијата. Доколку службеното лице на имателот на информацијата не ѝ го овозможи увидот во документи на Комисијата или се потруди да ја спречи да направи увид, во согласност со Законот таа има право да поведе прекршочна постапка за тоа лице со парична казна од 20.000 до 50.000 денари. Во согласност



со извештајот на Комисијата од 2006 година, до овој орган биле упатени 35 жалби. Ова е првата година од работата на Комисијата, односно таа со својата работа почна во септември 2006 година, во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. И покрај тоа што жалбите се однесувале на различни иматели на информации, сепак само една била поднесена врз основа на решение, а во другите случаи имаме молчење на администрацијата што Комисијата го нагласува како сериозен проблем. Предметот на жалбите се однесува на: недавање информации, односно копии од документи за располагање со буџетски и со донаторски средства, за јавни набавки, за издавање разни дозволи, особено за градење објекти, за заштита на личната слобода и на личните имотни права, за платите, за примање на нови вработени и за бројот на вработени, за службени патувања, за заштита на здравјето на луѓето, за животната средина, за одлуките на органите на прогонот и на правосудните органи и друго. Пред Врховниот суд на РМ, кој е второстепена инстанца во заштитата на ова право, во тој период, управен спор бил поведен со две тужби од граѓаните. Во 2007 година до Комисијата биле упатени 330 жалби во согласност со нејзиниот извештај. Доколку ги поделиме по месеци, тоа би изгледало вака:

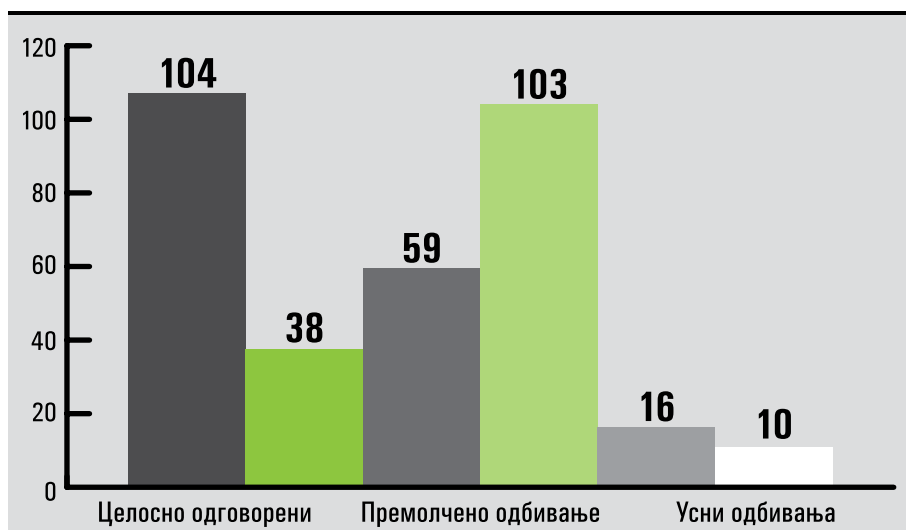


Од 330 поднесени жалби, дури 205 жалби се однесувале на молчење на администрацијата. Другите 125 жалби имаат различни основи и тоа поради ненавремено доставување на бараната информација или поради

нецелосни или делумни одговори на имателите на информацијата и сл. Комисијата, постапувајќи по жалбите, ги донела следниве решенија, и тоа:

- 104 жалби се уважени и имателите се задолжени да ја дадат таа информација;
- 38 жалби се уважени и предметот е вратен на повторно постапување кај имателот на информацијата;
- 10 жалби се одбиени, а во дел се уважени;
- 59 жалби се одбиени или отфрлени по разни основи;
- 103 жалби се повлечени или постапката е запрена од страна на подносителите;
- 16 жалби се пренесени за во 2008 година.

### Жалби



- Се уважени и се задолжени имателите да ја дадат таа информација
- Се уважени и предметот е вратен на повторно постапување кај имателот на информацијата
- Се одбиени или отфрлени по разни основи
- Се повлечени или постапката е запрена од страна на подносителите
- Се пренесени за во 2008 година
- Се одбиени, а во дел се уважени

Комисијата ги изнесува и бројките против кои иматели на информации се поднесени жалбите од граѓаните, па така:

- 197 жалби се поднесени за државни институции, како иматели на информации од јавен карактер;

- ✔ 19 жалби за судската власт;
- ✔ 22 жалби за локалната самоуправа;
- ✔ 15 жалби за јавни претпријатија и установи што вршат дејност од јавен интерес;
- ✔ 28 жалби за акционерски друштва;
- ✔ 11 жалби за образовни институции;
- ✔ 37 жалби за политички партии; и
- ✔ 1 жалба за физичко лице.



Најчести барани информации во согласност со жалбите на граѓаните се за:

- ✔ располагање со буџетски и со донаторски средства;
- ✔ јавни набавки;
- ✔ издавање на разни дозволи, особено за градење објекти;
- ✔ платите на носителите на јавни функции;
- ✔ бројот на нововработените во одделни државни институции;
- ✔ целта и бројот на службени патувања во земјава и во странство на некои функционери;
- ✔ финансиската конструкција на кампањите што ги спроведува Владата;

- ✔ поднесени кривични пријави за корупција и за организиран криминал;
- ✔ финансиска и материјална состојба на општините;
- ✔ составот на советот на општините, управните и надзорните органи;
- ✔ завршни сметки;
- ✔ годишни извештаи и финансиски планови;
- ✔ копии од записниците на управните одбори;
- ✔ одлуки на Владата за трансформација на одредени претпријатија;
- ✔ документи за реконструкција на оштетените објекти од сите категории за време на конфликтот во 2001 година;
- ✔ статусот на внатрешнораселените лица;
- ✔ остварување на правото за добивање на паричен надомест по разни основи;
- ✔ добивање еднократен паричен надомест за социјално загрозени семејства и друго.

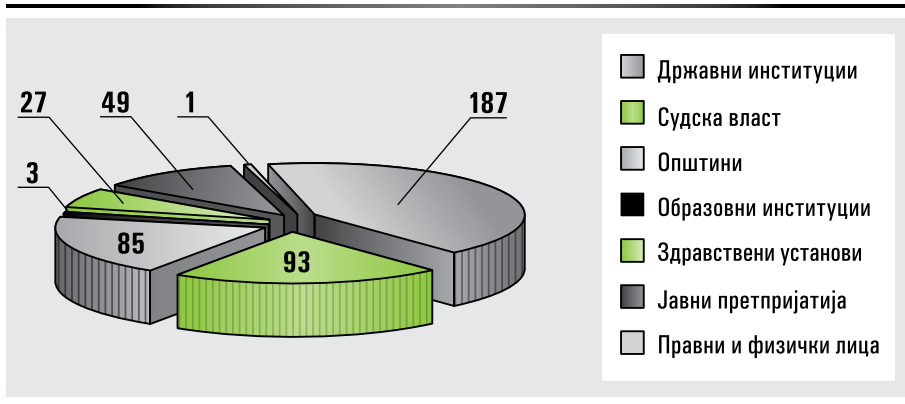
Во јуни 2007 година, во согласност со Законот за управен спор, беше формиран Управниот суд, кој почна со работа во декември истата година. Со самото тоа, Врховниот суд не е веќе меродавен да решава за тужбите на граѓаните во управен спор. Па, така, во согласност со извештајот на Комисијата, со 41 тужба биле поведени управни спорови пред Управниот суд поради непостапување на имателите на информациите по барање на барателите. Седум од овие тужби се однесувале до Комисијата поради молчење, односно неизјаснување за нивното барање. За ваквата работа, Комисијата беше остро критикувана од страна на невладините организации, кои активно, преку многу испитувања, конференции, дебати и сл. го следат практичното спроведување на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер. Комисијата, нејзиното непостапување по тие жалби на граѓаните го правда со фактот дека тие својата жалба ја поднеле до повисокиот орган, кој е во рамките на имателот на информацијата, а не до Комисијата. Односно, до Комисијата немало пристигнато таква жалба, па затоа таа не била во можност да постапи по неа и да издаде решение.

2. **Се грижи за спроведување на одредбите од овој Закон и притоа законодавецот изоставува да ѝ даде конкретно овластување на Комисијата, во согласност со Законот за прекршоци од 2006 година, да изрекува парични казни до имателите на информацијата што не го остваруваат ова право.** Следејќи го практичното спроведување на овој Закон, таа укажува на негови формални недостатоци.

Сакам да нагласам дека и во Коментарот на Законот подготвен од страна на стручњаците<sup>74</sup> по управно право, се алармира на овие формални недостатоци, кои подоцна Комисијата ги посочи како проблеми што ја оспоруваат практичната примена на ова право. Таа во својот извештај посебно ги издвојува:

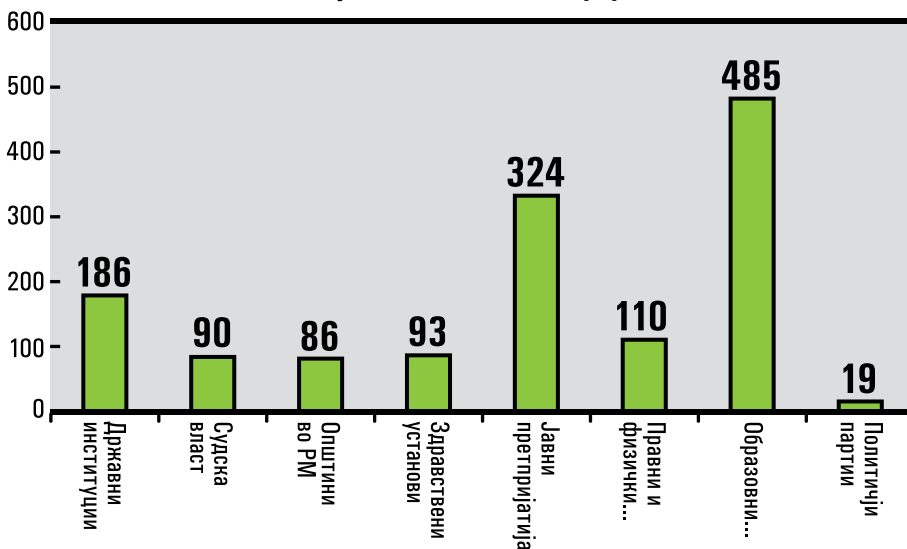
- Потребата од специфична постапка што ќе биде многу побрза, поедноставна и поинаква од општата управна постапка е првото сознание во врска со можностите за побрзо и поефикасно реализирање на ова сосема ново право во нашата земја. Односно, таа упатува дека сегашната постапка предвидена во Законот е класична и во голема мера се потпира на Законот за општата управна постапка, што го прави постапувањето бавно, неефикасно и ги обесхрабрува барателите. Освен тоа, ваквата процедура му оневозможува на Законот да биде *lex specialis*, иако тој по својата суштина е. Основниот проблем во оваа комбинирана постапка се роковите, кои можат да се растегнат дури и до 90 дена!
  - Посебен проблем во работата на Комисијата претставува недоволно прецизно утврдената дефиниција на јавниот интерес. Имено, правото за слободниот пристап до информациите од јавен карактер се остварува во координација со други закони, како што се на пример заштита на личните податоци за класификувани документи и слично, кои се однесуваат на исклучоците, односно квалификуваните информации набројани во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Таа упатува на тоа дека исклучоците од слободниот пристап, во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, треба да бидат предмет на тестирање на јавниот интерес. Односно, информациите можат да останат затворени, класификувани само доколку нивното објавување би можело да нанесе непоправлива штета, за заштитена цел.
3. **Подготвува и објавува листа на иматели на информации.** Во согласност со извештајот на Комисијата за 2006 година, Комисијата регистрирала 445 иматели на информации од јавен карактер. Нивната пропорционалност изгледа вака:

### Иматели на информации



Овој број во 2007 година се зголеми на 1.393 иматели на информации. Оваа евиденција е од посебна важност не само за Комисијата туку и за граѓаните бидејќи лесно можат да увидат од кои иматели на информации можат да си го остварат ова право. Во 2007 година како иматели за информации од јавен карактер се регистрирани 186 државни институции, 90 институции од судската власт, 86 од општините на РМ, 93 здравствени установи, 324 јавни претпријатија и установи, 110 физички и правни лица што вршат јавна дејност, 485 образовни институции, како и 19 политички партии.

### Евиденција на иматели на информации



- Дава мислења по предлози на закони со кои се уредува слободен пристап до информации.

5. **Презема активности на планот на едукацијата на имателите на информации за овозможување на барателите слободен пристап до информациите со кои располагаат.**

6. **Соработува со имателите на информации во однос на остварувањето на правото на пристап до информации.**

Во годишниот извештај на Комисијата за 2007 година<sup>75</sup>, таа истакнува дека од 1.393 регистрирани иматели на листа, дури 298 од нив немаат поставено службено лице надлежно за постапување по барањата на граѓаните за слободен пристап до информации од јавен карактер и покрај тоа што Законот конкретно, во согласност со членот 8, ја препишува таа обврска. Но, за ваквото непочитување на законската регулатива, Комисијата има право да поведе прекршочна постапка за одговорното лице кај имателот на информацијата со парична казна од 20.000 до 40.000 денари, кое во согласност со извештаите од 2006 година и од 2007 година нема поведено прекршочна постапка за тие иматели на информации.

7. **Дава предлози за потребните средства за работа на Комисијата при изработувањето на Буџетот на Република Македонија.**

8. **Донесува Деловник за својата работа.**

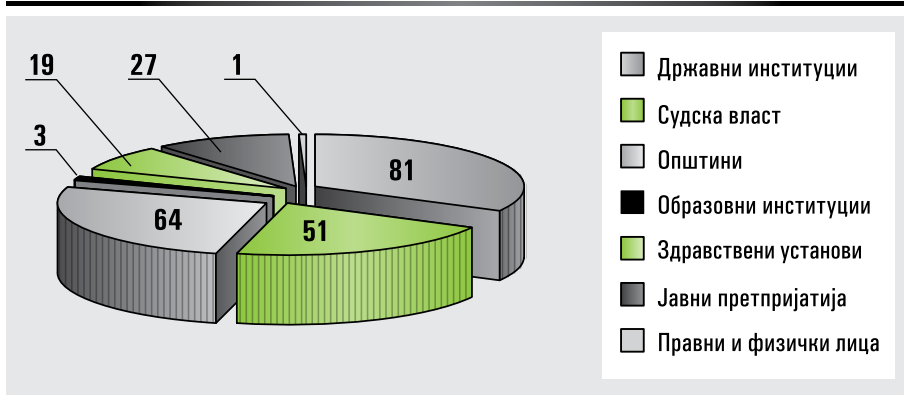
9. **Подготвува годишен извештај за својата работа и го доставува до Собранието на Република Македонија.**

Секој имател на информацијата, во согласност со Законот, има обврска до Комисијата на крајот од секоја календарска година да достави извештај за тоа како имателот на информацијата во рамките на своите надлежности ги спровел одредбите од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Додека, пак, Комисијата, откако ќе ги обработи сите пристигнати извештаи од иматели на информации, има обврска да состави годишен извештај и да го достави до Собранието на РМ. Така, во 2006 година од вкупно 445 иматели на информации, извештаи поднеле само 246. Нивната процентуална застапеност изгледа вака:

---

75 Пошироко, види: ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ за работата на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер од 1 септември до 31 декември 2007 година

## Годишни извештаи



Комисијата упатува на примери каде што имателите на информациите со самоизоставуваат од Законот за слободен пристап до информации, па така на Комисијата место извештај ѝ доставуваат писмо во кое се наведува дека таа не е надлежен орган за прием на овие извештаи! Во оваа група на иматели на информации, меѓу другите, се споменуваат Нотарската комора, Дирекцијата за спречување перење пари, Капетанијата на пристаништата и на Хидробиолошкиот завод во Охрид и слично. Проблеми посочува и кај пристигнатите извештаи, и покрај прецизната законска регулатива за тоа што треба да содржи извештајот на имателот на информацијата (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 приговори и одлуки, со опис на одлуката, како и со наведување на причините за донесената одлука во случај на повторно одбивање на бараната информација, број на поведени управни спорови против конечната одлука или, во случај на молк на имателот на информации, 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) сепак од вкупниот број на пристигнати извештаи, 223 имаат доставено комплети извештаи, а 23 се нецелосни.

Така, на пример, во нецелосните извештаи на имателите на информации се наведени и регистрираните усни, телефонски и други барања за пристап до информациите од јавен карактер или со забележани вкупни службени барања од сферата на дејноста на институцијата, без разграничување и без пополнување на обрасците за слободен пристап до информации од јавен карактер, пропишани со Законот. Исто така, поголемиот дел од барањата што имателите на информации ги наведуваат во своите извештаи не се барања за информации од јавен карактер. Имено, станува збор за



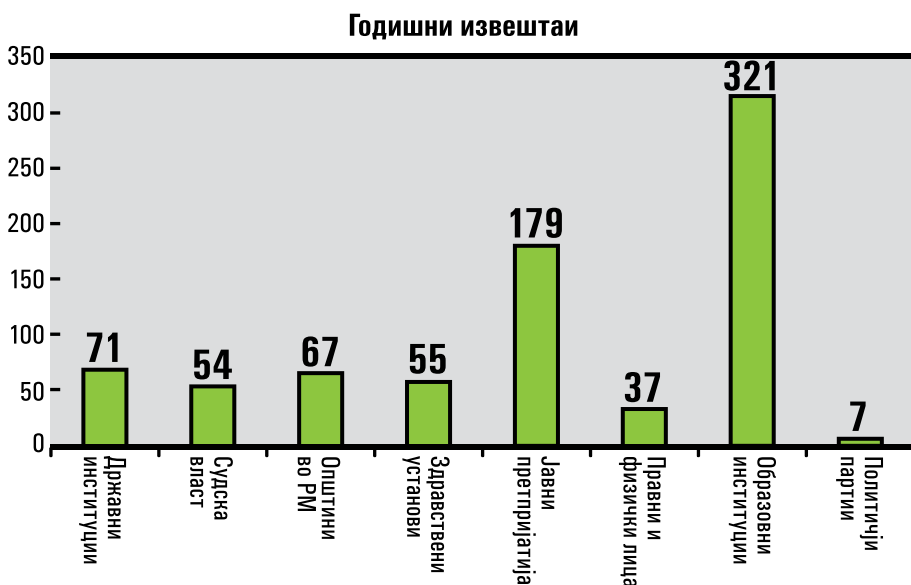
барања за добивање информација од службена надлежност што, всушност, претставува искористување на правото за пристап до информации од јавен карактер, со цел да се добие информација што не подлежи на Законот, а за која институциите, според други закони, ги даваат како документи од своја надлежност, со посебен тарифник за наплата. Според годишните извештаи на имателите на информации за 2006 година, од вкупно 513 регистрирани барања, најголемиот број се упатени до општините, Министерството за труд и за социјална политика, Министерството за внатрешни работи, Управата за јавни приходи, Градот Скопје, Топлификација, Министерството за транспорт и за врски, Основниот суд – Скопје 1, Народниот правобранител, Државниот завод за геодетски работи, Министерството за животна средина и просторно планирање и други.

Во 2007 година, од 1.393 регистрирани иматели на информации, 791 имател имаат доставено годишни извештаи до Комисијата, додека, пак, 602 немаат доставено годишен извештај. Од доставените извештаи, дури 44 биле регистрирани како нецелосни од страна на Комисијата. Кај нецелосните извештаи повторно како и во 2006 година се наведени барања на граѓаните по кои постапувале имателите на информации што, всушност, претставуваат збир на вкупните службени барања од сферата на дејноста на институцијата, без разграничување и пополнување на обрасците за слободен пристап до информациите од јавен карактер пропишани со Законот. На пример, во Годишниот извештај од Институтот за патологија при Медицинскиот факултет се примени 9.981 барања. Но, нивниот краток опис јасно упатува на сознанието дека станува збор за бројка на извршени биопсии, што е информација од делокругот на секојдневната работа на институцијата, а не за барање за слободен пристап до информациите од јавен карактер. И така, Меѓуопштинскиот центар за социјални работи од Кавадарци, во својот извештај евидентирал 1.104 барања, кои се однесуваат на секојдневна кореспонденција и дејност на установата. Понатаму, во извештајот на Основниот суд од Битола биле евидентирани 324 барања за ажурирање одредени постапки, односно фази на поодделни судски предмети, додека Стопанската комора на Македонија во годишниот извештај наведувала бројка од повеќе од 620 примени барања, кои не се однесуваат на овој Закон. Пропустот се среќава и кај самостојните органи што вршат јавни овластувања. Така, на пример, Агенцијата за млади и за спорт во извештајот наведува бројка од околу 400 примени барања, од кои поголемиот број од здруженија на граѓани, клубови и федерации, а се однесуваат за остварување права што им припаѓаат во согласност со другите законски регулативи, но не по основа на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Исто така, и ЈП Водовод и канализација од Македонски Брод во својот извештај наведува 300 примени барања по основа на Законот за во краткиот опис на барањата да наведе дека се однесуваат за неплаќање погребални услуги, за спонзорства, барања за намалување сметки, за услуги за смет од дворна површина и слично.

За другите недостатоци на извештаите, Комисијата алармира дека во нив недостига точната и конкретна бројка на примените и на одговорените барања, а за сметка на тоа се оперира со формулации дека се регистрирани поголем број усни, телефонски и други барања за пристап до информација од јавен карактер. На пример: Извештајот на Државната изборна комисија, во кој се наведува дека на прашањата од новинарите и на другите баратели е одговорено целосно и навремено!?

Повторно некои иматели на информации, како што се банките, осигурителните компании, интернет-провајдери, кабелски оператори и сл. се самоизоставуваат од оваа законска регулатива. Имено, тие не го доставиле својот годишен извештај до Комисијата сметајќи дека не се опфатени со овој Закон. По укажувањата на Комисијата мал дел од нив го доставиле својот извештај.

Ова укажува на фактот дека и покрај укажувањата на пропустите што имателите ги направиле во 2006 година, сепак нема подобрување во 2007 година, што упатува на лошо спроведување на ова право од страна на имателите на информации. Од вкупниот број годишни извештаи, 71 се од државни институции, 54 од судската власт, 67 од општините во Република Македонија, 55 од здравствените институции, 179 од претпријатија и од установи, 321 од институции од сите степени и сегменти на образованието, 37 од правни и од физички лица што вршат јавни овластувања, додека 7 извештаи се поднесени од политички партии.



Во согласност со пристигнатите извештаи од имателите на информацијата до Комисијата, во текот на 2007 година биле поднесени вкупно 1.476 под-

несени барања до институциите, од кои на 1.330 барања било одговорено. Притоа, во краткиот опис на барањата и за нивниот карактер имателите појаснуваат дека граѓаните најчесто се интересирале за информации што се однесуваат на денационализацијата, договори за продажба и трансформација на одредени стопански субјекти и јавни претпријатија, одделни владини одлуки за формирање комисији, спроведување конкретни тендерски постапки, распределба или трошење буџетски средства од аспект на нивната предвидена намена, за услови и критериуми за добивање и распределба на социјална помош, услови за градби и за заштита на животната средина. Граѓаните најчесто инсистирале бараните документи од страна на имателите да бидат во форма на фотокопија.

Од вкупно 1.476 поднесени барања до институциите, граѓаните добиле одговор на 1.330 барања што биле предмет на нивниот интерес.

10. **Извршува работи на меѓународна соработка поврзани со извршувањето на меѓународните обврски на Република Македонија, учествува 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.**
11. **Донесува статут, како и други акти со кои го уредува начинот на работа и организацијата на Комисијата, како на пример Правилник за организација на работа, Правилник за систематизација на работни места, Правилник за плати и надомест, Правилник за дисциплинска одговорност и сл.**
12. **Врши и други работи утврдени со овој закон и со друг закон**

Начинот на остварување на овие надлежности е определен во Статутот на Комисијата. Па, така, во согласност со овој акт, Комисијата донесува годишни програми за својата работа.

### 3. Правни средства против одлуките на Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер

Против решението на Комисијата барателот има право со тужба да поведе управен спор пред Управниот суд на РМ. Имено, во периодот кога е донесена оваа законска регулатива, Управниот суд беше во фаза на формирање, односно определување на своите надлежности во согласност со Законот за управни спорови усвоен во 2006 година, а спроведен во 2007 година. Сè до влегувањето во сила на овој Закон, барателот имаше право да поведе управен спор пред Врховниот суд на РМ. Оваа одредба важеше и за правото за слободен пристап до информации од јавен карактер бидејќи Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер упатува на управно-судска заштита. Со донесувањето на Законот за управни спорови, оваа надлежност му беше пренесена на Управниот суд. Па, така, доколку граѓанинот не е задоволен од одлуката на второстепениот орган – Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, тој има право со тужба да поведе управен спор пред Управниот суд. Управниот суд, во управни спорови донесува одлука за законитоста на актите на органите на државната управа, Владата, на други државни органи, општините и Градот Скопје, на организации утврдени со закон и на правни и други лица во вршење на јавни овластувања (носители на јавни овластувања), кога решаваат за правата и за обврските во поединечни управни работи, како и за актите донесени во прекршочна постапка. Правото за поведување управен спор му припаѓа на секое физичко или правно лице ако смета дека со управниот акт му е повредено некое право или непосреден интерес заснован врз закон.

Управниот суд, во согласност со Законот за управни спорови, при решавањето на управните спорови, се јавува како првостепен суд, додека, пак, Врховниот суд на Република Македонија донесува одлука по вонредни правни средства.

Постапка пред Управниот суд во управен спор се поведува со тужба за управни акти донесени од фондови, јавни претпријатија, установи, организации и заедници, здруженија на граѓани и други организации и заедници, кога во вршењето јавни овластувања решаваат во управни работи и склучуваат управни договори. Тужбата се поднесува во рок од 30 дена од денот на доставувањето на управниот акт до странката. Судот го решава спорот со пресуда. Со пресудата тужбата се уважува како основана или се одбива како неоснована. Ако тужбата се уважува, судот го поништува оспорениот правен акт. Постапката завршена со пресуда или со решение ќе се повтори на барање на странката:

- ✚ ако странката дознае за нови факти или најде или здобие можност да употреби нови докази врз основа на кои спорот би бил поповолно решен за неа, доколку тие факти, односно докази би биле изнесени или употребени во поранешната постапка;
- ✚ ако до одлука на судот дошло поради кривично дело на судија или службеник во судот, или одлуката е издејствувана со измама од страна на застапникот или полномошникот на странката, на неговиот противник или на неговиот застапник или полномошник, а таквото дејство претставува кривично дело;
- ✚ ако одлуката е заснована врз пресуда донесена во кривична или граѓанска работа, а таа пресуда подоцна е укината со друга правосилна судска одлука;
- ✚ ако исправата врз која се заснова одлуката е лажна или лажно преиначена, или ако сведокот, вештакот или странката при сослушувањето пред судот дал лажен исказ, а одлуката на судот се заснова врз тој исказ;
- ✚ ако странката најде или здобие можност да ја употреби поранешната одлука донесена во истиот управен спор;
- ✚ ако на заинтересираното лице не му била дадена можност да учествува во управниот спор; и
- ✚ по одлука на Европскиот суд за човекови права.





# ГЛАВА 9

**СУДСКА ЗАШТИТА НА ПРАВОТО  
НА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО  
ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР**





# 1. Судска заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер во Република Македонија

По речиси три децении од донесувањето на југословенскиот сојузен Закон за управни спорови во 1977 година, македонската Влада и законодавниот орган смогнаа сили да го подготват, предложат и усвојат новиот (воедно и прв македонски) Закон за управни спорови.<sup>76</sup> Предлог-законот за управни спорови се подготвуваше долг период, се сменија повеќе министри за правда за, конечно, да се постигне политичка волја за негово усвојување.

Најзначајната новина содржана во Законот, која воедно беше и главната причина за одолжување на неговото донесување, е установувањето Управен суд на Република Македонија, наспроти претходното решавање на управните спорови во рамките на Врховниот суд. Покрај тоа, со Законот за управни спорови од 2006 година, извршено е и проширување на предметот на управниот спор, понатаму, намалени се вонредните правни средства во управно-судската постапка, а може да се каже и дека целиот концепт на управниот спор е изменет, така што од спор на проверка на законитоста, тој се редимензионира во спор на целосна јурисдикција. Фактот дека стариот Закон за управни спорови датираше уште од 1977 година, како и фрапантните статистички податоци за неефикасноста и за неефективноста на судската практика во поглед на контролата над управните акти, со години укажуваа на несомнена потреба од реформи во управно-судската заштита на правата на граѓаните и на јавниот интерес.

Преоптовареноста на Врховниот суд на Република Македонија (како единствен надлежен суд за вршење управно-судска контрола врз управата пред донесувањето на Законот за управните спорови во 2006 година) со огромен број предмети од управен карактер, ги надминуваше можностите за неговото ефикасно работење, поради што граѓаните беа соочени со бавно и задоцнето решавање на нивните управно-правни предмети во скапи, долги и исцрпувачки управно-судски постапки. На крај, динамиката на општествените процеси во врска со работењето на управата, доведуваат до установување нови правни институти од областа на управната материја, што од своја страна бара тесна специјализација, длабока стручност и познавање на особеностите на одделни правни институти на судиите надлежни за решавање на управните спорови. Таков е и случајот со пра-

<sup>76</sup> Сл. весник на Р. Македонија бр. 62/06

вото на слободен пристап до информации од јавен карактер, како една нова област или ново правно прашање во нашиот правен систем, кое бара соодветно познавање на материјата не само од страна на имателите на информации, туку уште повеќе од најповиканите да ја обезбедат заштитата и реализацијата на ова право – судиите што решаваат управни спорови.

Наведените состојби ја поткрепуваат потребата да се поздрави и поддржи основната новина содржана во членот 1, став 1 од Законот за управни спорови - создавањето нов, специјализиран суд во нашата држава - Управен суд. Тој е замислен како републички специјализиран суд во чијашто надлежност е контролата на законитоста на конечните акти на управата, но истовремено надлежен, во значителен број случаи, да донесува одлуки и во целосна јурисдикција.

Во оваа пригода, потребно е да се истакнат новините содржани во Законот за управни спорови од 2006 година, кои претставуваат реформаторски решенија во однос на претходната фактичка состојба:

1. Установување Управен суд. Во споредба со сите други земји во Европа, вклучувајќи ги и државите од нашето непосредно опкружување, Македонија е единствената земја во која со децении не постоеше специјализирано управно судство иако беше воведен и се применуваше институтот управен спор. Конечно, со амандманите на Уставот усвоени во 2005 година е создадена уставна основа за установување Управен суд и кај нас, а операционализацијата на ова решение е направена токму со овој Закон.
2. Проширување на предметот на управно-судска контрола, така што, покрај актите на државната и на локалната управа и на организациите со јавни овластувања, како предмет на управен спор можат да се јават и прописи на Владата кога со нив таа уредува поединечни односи (членот 2, став 2). Уште повеќе, дури и одлуките на претседателот на државата и на Собранието можат да бидат предмет на управен спор, кога станува збор за именувања и за разрешувања (членот 9, став 2). На овој начин, значително е намалено негативното броење при определување на предметот на управен спор, во споредба со претходната состојба. Сепак, веднаш по влегувањето во сила на новиот ЗУС, Уставниот суд на Република Македонија ја укина одредбата од членот 2, став 2 сметајќи дека општите прописи на Владата, без оглед какви прашања уредуваат, можат да бидат предмет на контрола само на Уставниот суд, а не и на Управниот суд во нашата земја. Така, во моментот општите прописи на Владата и на органите на државната управа и сите други субјекти со јавни овластувања, дури и кога уредуваат поединечни правни односи, не можат да бидат предмет на управно-судска контрола.

3. Со оглед на фактот што со измените на Уставот и со новиот Закон за прекршоците од 2006 година се предвидува за одделни прекршоци определени со закон да може да водат прекршочна постапка и да изрекуваат прекршочна санкција и органи на државната управа или организации и други органи што вршат јавни овластувања на надзор над спроведување на законите со кои се пропишани прекршоците<sup>77</sup>, во рамките на предметот на управниот спор сега веќе влегуваат и актите (решенијата) на наведените органи донесени во прекршочна постапка (членот 1 од Законот за управни спорови).
4. Особено значајна новина во Законот за управни спорови е проширувањето на опсегот на управно-судската контрола и врз управните договори. Точно е дека суштинските карактеристики и атрибути на институтот управен договор за дел од научната и стручната јавност во државава сè уште претставуваат непозната, како и тоа дека е потребен висок степен на стручност, знаење, па и искуство при секое конкретно определување на еден договор како управен. Токму од тие причини, како и поради фактот дека склучувањето на управните договори во нашата земја претставува секојдневна реалност, понатаму, дека станува збор за договори од огромна вредност, сметаме дека ова е одлично решение на законодавецот, според кое споровите произлезени од управните договори стануваат предмет на управен спор. Кога веќе еден договор е дефиниран како управен договор, апсолутно е несомнено дека разрешувањето на спорот произлезен од него ќе претставува предмет на управно-судска контрола пред специјализирано управно судство. Важноста и улогата на управниот судија особено ќе дојдат до израз преку неговата задача да ги најде елементите што еден договор го прават управен. Законот за управни спорови во членот 2, став 3, ги дава појдовните основи за тоа: концесиските договори за јавни услуги, договорите за јавни набавки што се од јавен интерес, и секој договор во кој една од страните е државен орган, организација со јавни овластувања, јавно претпријатие, општините и Градот Скопје склучен од јавен интерес или заради вршење јавна служба, со еден збор - управни договори. Кај сите овие договори, основниот елемент за нивно определување како управни договори не е само присуството на јавно-правен субјект како договорна страна, туку заедно со овој елемент е потребно и постоење јавен интерес како цел на склучување на договорот, или, пак, вршење јавна служба како предмет на договорната обврска, зад која секогаш, по дефиниција, стои јавниот интерес.
5. Едно од најсложените прашања што се предмет на уредување на Законот за управни спорови, а кое заслужува посебен критички

77 Членот 53 од Законот за прекршоци, Сл. весник на Р.Македонија, бр. 62/06

осврт, е прашањето за бројот и за видовите редовни и вонредни правни средства во управно-судската контрола и, тесно поврзано со ова, прашањето за надлежноста на Врховниот суд во рамките на управно-судската заштита. За да дојдеме до расветлување на тоа прашање, прво ќе се осврнеме на членот 40 од Законот за управните спорови, кој во суштина содржи интенција за зголемување на ефикасноста на управниот спор, но истовремено содржи и крупни грешки, кои, можеби, се од техничка природа, но, сепак, во практичната примена на Законот предизвикаа суштински проблеми, со што се отежнува работењето на Управниот суд.

Имено, во членот 40 се наведени сите ситуации во кои Управниот суд е должен да донесува одлуки во целосна јурисдикција. Станува збор за широка лепеза на предмети, односно список на случаи на задолжително мериторно судско решавање, кој во голема мера го надминува досегашното законско решение (што во практиката доведе до тоа речиси да немаме спорови на целосна јурисдикција), и со право може да се забележи дека ако новото законско решение се применува доследно во практиката, управниот спор во Македонија, по правило, ќе има карактер на спор на целосна јурисдикција, а по исклучок ќе биде спор на законитост. Уште еднаш сакаме да нагласиме дека ваквата определба на законодавецот е за поздрав, но за да не се злоупотреби една благородна идеја, ниту, пак, да се претвори во голо слово на хартија, потребна е ревизија членот 40. Имено, во овој член е предвидено задолжително донесување одлуки на судот во целосна јурисдикција во следниве случаи:

- ако станува збор за погрешна примена на правото;
- ако станува збор за спорови од управни договори;
- ако станува збор за акти донесени во прекршочна постапка;
- ако дојде до одолжување на постапката, а се работи за предмет во кој фактичката состојба е утврдена во управно-судската постапка;
- ако претходно судот со пресуда го поништил управниот акт, а органот не постапил по насоките и ставовите на судот изнесени во пресудата;
- ако надлежниот орган по поништувањето на управниот акт донесе управен акт спротивно на правното мислење на судот или спротивно на забелешките на судот во врска со постапката, па тужителот поднесе нова тужба; и
- во случај на молчење на администрацијата

Уште при првото читање на оваа законска одредба, забележливо е дека петтата и шестата алинеја уредуваат сосема иста материја, т.е. се повторуваат. Шестата алинеја е поопширна од петтата, па,

според тоа, таа треба да остане во новиот законски текст, а петтата да биде избришана.

Во следниот став од овој член се предвидува обврска за судот за случаите на одолжување на постапката, кога фактичката состојба е утврдена во управно-судска постапка, како и за донесување одлуки на управниот орган спротивно на насоките и на ставовите изнесени во пресуда на Управниот суд, судот да го извести за тоа надзорниот орган, а тој, пак, е должен да го суспендира овластеното службено лице, кое не ја почитувало судската пресуда.

И последниот, петти став од членот 40, за жал, претставува контрадикторност во однос на решението содржано во последната алинеја на првиот став од членот 40. Имено, во наведената алинеја, молчењето на администрацијата се наведува како предмет за кој судот задолжително решава во спор на целосна јурисдикција и ваквото решение треба да се поддржи. Од друга страна, пак, во истиот член 40, само сега во став 5 е предвидено дека кога е поднесена тужба за молчење на администрацијата, а судот ќе најде дека таа е оправдана, со пресуда ќе ја уважи тужбата и ќе определи во која смисла надлежниот орган ќе донесе решение!? Оваа грешка, навидум е техничка, но во суштина претставува извор на многу проблеми и недоумици при постапувањето на судот. Така, за една иста работа, Законот дава две различни задолжителни решенија! Тоа значи дека од волјата на конкретниот судски совет ќе зависи дали при решавањето управен спор по повод молчење на администрација ќе донесе мериторна пресуда со која ќе ја надополни празнината поради која странката била доведена во ситуација да поведе управен спор (неизјаснување на администрацијата за нејзиното барање) или, пак, ќе донесе пресуда со која само ќе го задолжи органот што молчел да донесе решение, со што, секако, странката не би можела да биде задоволна во својата потрага по правда. Второто решение е, за жал, многу почесто применувано во практиката.

6. Во управниот спор, жалбата како редовно правно средство секогаш била исклучок, а не правило. Ваквиот став може да се поткрепи со фактот дека постои редовно двостепено постапување во рамките на самата управа, надополнето со постоење седум вонредни правни лекови, по што следува специјализирана управно-судска контрола над законитоста на актот. Постоењето жалба за сите пресуди на Управниот суд само би ја одолжувало и отежнало целата управно-судска заштита. Затоа, сметаме дека жалбата треба да биде дозволена само за пресудите на Управниот суд донесени во целосна јурисдикција. За жал, законодавецот не предвидел таква можност во членот 40, односно во одредбата во која се наведени сите случаи на задолжително мериторно донесување одлуки од страна на судот. Всушност, законодавецот воопшто не предвидел жалба

како редовно правно средство против пресудите на Управниот суд. Жалбата се споменува само во еден член од Законот, но, очигледно, станува збор за грешка, т.е. за решение што се провлекло од стариот закон или, пак, од некоја од многуте верзии на Предлог-законот за управните спорови. Така, во членот 39, став 2, надвор од секаков контекст, се утврдува дека против пресудата од членот 30, став 3 од овој закон е дозволена жалба. Од друга страна, членот 30, став 3 зборува за причини поради кои странката може да побара усна расправа, од што, очигледно, произлегува дека жалбата никако не може да се однесува на ова прашање. За (не)одржување усна расправа судот дури и не донесува одлука со пресуда!

Кон што водат ваквите груби грешки на подготвувачите и на доносителот на Законот за управните спорови?

Кон логичен заклучок дека Врховниот суд веќе нема никаква надлежност во однос на управните спорови. Како што можеше да се види од анализата на законските одредби, жалбата со новиот Закон за управните спорови воопшто не е предвидена како правен лек во управно-судската постапка. Што се однесува до обновата на управно-судската постапка (како единствено вонредно правно средство), ситуацијата е уште појасна. Во членот 45 од Законот се утврдува надлежност на Управниот суд за донесување одлуки за повторување на управно-судската постапка: „По тужбата за повторување на постапката решава судот што ја донел одлуката на која се однесува причината за повторување“.

Кои би биле можните правци за решавање на овој законски вакуум, односно недореченост на Законот за управните спорови?

Прво, жалбата треба да се предвиди, но само за одлуките на Управниот суд донесени во спор на целосна јурисдикција, значи кога управната работа мериторно ќе биде решена со пресуда на Управниот суд, која во целост го заменува оспореното решение. Во таков случај, правото на жалба треба да се предвиди како за странката што го повела управниот спор, така и за доносителот на актот што бил поништен во управен спор.

Второ, треба да се размисли за тоа кој субјект ќе биде надлежен да решава за жалбата. Има две можности, секоја со свои предности и негативности:

Прво, по жалбата да решава Врховниот суд на РМ (што ќе значи повторно оптоварување на највисокиот суд во нашата држава со прашања од управно-правна материја, кои досега на овој суд му носеа најголем заостаток во донесувањето одлуки). Тоа би значело и повторно формирање специјализирано управно одделение во рамките на Врховниот суд.

Од друга страна, на овој начин ќе се оствари деволутивност како основно својство на жалбата и ќе се обезбеди поголема независност во донесувањето одлуки;

Второ, по жалбата да решава совет од петмина судии во рамките на Управниот суд. Ова решение е во согласност со начелото на специјализација на судиите што решаваат управни предмети, а е во контекст и на долгоочекуваната функционална децентрализација и растоварување на Врховниот суд.

Сепак, на овој начин се доведува во прашање деволутивноста на жалбата, како и објективноста при донесувањето одлуки. Кога и првостепеното и второстепеното донесување одлуки се ставени во рамките на ист суд, се појавува проблемот изразен во народната: „Кадија тужи - кадија суди“.

## 2. Управен спор на слободен пристап до информации од јавен карактер

Сите претходно наведени карактеристики на управниот спор во Република Македонија се однесуваат и на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер кога тоа треба да се реализира по судски пат. Значи, конечно решение, односно решение против кое може со тужба да се поведе управен спор пред Управниот суд е решението на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер со кое таа ја одбива жалбата на барателот на информацијата поднесена за решение или заклучок на имателот на информацијата со која тој како првостепен орган одбива да ја даде информацијата или ја запира поведената постапка. Кога во случаите кај слободниот пристап до информации од јавен карактер ќе настапи молчење на администрацијата, водењето на управниот спор е малку посложено и се толкува различно. Така, во согласност со наведените законски одредби од Законот за управните спорови, кога државниот орган „молчи“, односно не одговара на барањето (жалбата) на странката, Управниот суд е должен спорот поведен од странката во својство на тужител да го реши мериторно, односно во целосна јурисдикција.

Се поставува прашањето, кога имателот на информацијата го игнорира барањето на барателот на информацијата, со што предизвикува молчење на администрацијата, а за неговата жалба молчи и второстепениот орган - Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер (односно во рок од 15 дена не се изјаснува за жалбата на барателот на информацијата), како треба да постапи Управниот суд по повод поднесената тужба на барателот на информацијата за да може да се смета дека управниот спор е решен мериторно? Како да се спроведе управен спор на целосна јурисдикција во ваквиот случај? Дали задолжувањето на Комисијата како второстепен орган да ја усвои жалбата на барателот на информацијата ќе се смета за мериторно решавање на управниот

спор? Сметаме дека ова не е доволно, напротив, дека со ваквата пресуда тужителот ќе добие само завршување на класичен спор на законитост, а не и на целосна јурисдикција, бидејќи повторно ќе биде упатен на управна постапка пред Комисијата, а подоцна и пред имателот на информацијата. Оваа постапка би траела премногу долго и ефектот, како и потребата за добивање на информацијата, најчесто сосема ќе се загуби. Оттука, најдобро би било кога судиите на Управниот суд надлежни за судење на оваа материја, во случаите на молчење на администрацијата, би ја задолжиле Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер како тужен орган во определен рок назначен од Судот да ја добие информацијата од нејзиниот имател и да ја достави до Управниот суд, кој на тужителот ќе му ја препрати како составен дел од пресудата со која му ја усвојува тужбата и го решава предметот во целост. За жал, вакво постапување сè уште се нема случено во малата судска практика на Управниот суд.

На крајот од оваа глава, интересно е да се укаже на фактот дека до мај 2007 година, кога влезе во сила Законот за управните спорови од 2006 година (имаше одложно дејство од една година), надлежен за решавање на управните спорови во врска со заштитата на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер (како и за сите други управни спорови) беше Врховниот суд на Република Македонија. Интересен е за анализа еден од двата предмета (Пресуда на Врховен суд на РМ бр. 03-144/1) што ги решил Врховниот суд. Така, на барање на Здружение на граѓани да им биде доставена фотокопија од Записникот од седница на Владата одржана на 13. 10. 2006 година, Владата издала решение со кое се одбива барањето поради тоа што записникот не бил подготвен, иако од денот на одржувањето на седницата, па до моментот на издавањето на Владиното решение изминале еден и пол месец. Комисијата за слободен пристап до информации како второстепен орган ја одбила жалбата на Здружението на граѓани со истото образложение, а најчудно од сè е што Врховниот суд ја одбил тужбата на Здружението повторно со образложение дека информацијата била во подготовка, иако Врховниот суд решавал на 23.5 2007 година, или една и пол година по првичното барање за пристап до Записникот. Просто е неверојатно како и зошто Врховниот суд не навлегол во мериторно решавање на предметот и место тоа донел одбивачка пресуда за барање за пристап до информација под изговор дека е во фаза на подготовка и по истекот на толку долг временски период. Логично би било Судот да си го постави прашањето како Владата работи континуирано, без да ги усвојува записниците од претходните седници. На крајот, особено внимание заслужува фактот што оваа пресуда на Врховниот суд, на некој начин, ја гарантира недостапноста до Записникот од наведената седница на Владата бидејќи истото Здружение доколку повторно го поднесе истото барање и тоа не му биде обезбедено (што може да се очекува) нема да има право на судска заштита. Надлежниот суд, едноставно, ќе мора да го прогласи целиот предмет за *res judicata*.





# ГЛАВА 10

**КРИТИЧКИ ОСВРТ НА ЗАКОНОТ  
ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО  
ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР**



# 1. Критички осврт на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер

Република Македонија, како што е веќе споменато, е една од ретките држави во светот во кои правото на слободен пристап до информации од јавен карактер е издигнато на ниво на уставно право на граѓаните. Така, членот 16, став 3 од Уставот на Република Македонија гласи: „Се гарантира слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и на пренесување информации“. Оваа уставна одредба, многу подоцна (во 2006 година, 2009 година и во 2010 година), е операционализирана во посебен Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, со што Република Македонија се вброи во седумдесетината држави<sup>78</sup> што имаат донесено посебни закони со кои се утврдува правото на граѓаните на слободен пристап до информации од јавен карактер, како и начинот и постапката за реализација и за заштита на ова право. Со овие закони се дефинира правната процедура со која информацијата на државата (Владата, локалните органи, јавните претпријатија, фондовите и сите јавни или полуприватни правни лица) станува достапна за јавноста.

Донесувањето ваков Закон е од големо значење како за подигнување на степенот на отвореност во работењето на јавните институции и организациите што вршат јавни овластувања со што се врши намалување на можностите за нивно евентуално коруптивно однесување, така и поради фактот што некои развиени демократии од европскиот континент сè уште немаат ваков закон (Шпанија), кој Собранието на Република Македонија смогна сили да го усвои во јануари 2006 година, или, пак, го донеле речиси во исто време со нашата држава (Германија во 2005 година, Велика Британија има усвоено ваков закон во 2000 година, но тој влезе во сила во 2005 година, Грција има извршено усогласување на своите закони со кои се регулира правото на пристап до информации со европските стандарди со посебен закон во 2006 година), што барем формално-правно би значело дека не заостануваме многу во однос на државите што се членки на Европската заедница во врска со правното регулирање на ова прашање.

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер е донесен во јануари 2006 година, а почна да се применува на 1 септември истата година. Со него се уредува правото на слободен пристап на сите субјекти до информациите од јавен карактер. Поточно, со Законот се уредуваат условите, начинот и постапката за остварување на тоа право, што на прв поглед прави впечаток дека станува збор за некоја специфична постапка, во

<sup>78</sup> Прва држава што законски го регулирала ова прашање е Шведска, со донесувањето на Законот за слободата на печатот во 1766 година

голем дел поинаква од општата управна постапка. Со оглед на предметот на уредување на Законот, а тоа е правото на пристап до информациите 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 целиот 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 и несоодветни отстапувања од него.

Субјектите опфатени со овој Закон, односно субјектите што располагаат со информации од јавен карактер, се именуваат како иматели на информации и се таксативно наброени уште во првиот член: „органите на државната власт и на други установи и институции утврдени со закон, органите на општините, на Градот Скопје и на општините во градот Скопје, јавните установи и служби, јавните претпријатија, правни и физички лица што вршат јавни овластувања и дејност од јавен интерес, утврдени со закон“. Ваквото набројување е направена прилично невешто и без логичен редослед во набројувањето. Така, веднаш по органите на државната власт, се наведуваат „и други установи и институции утврдени со закон“, иако, органите на државната власт никако не можат да се подведат под поимот установи. Во продолжение, се наведуваат „органите на општините и на Градот Скопје и општините на градот Скопје“ (ова последново е сосема непотребно, а за сите нив постои единствен израз – единици на локална самоуправа), а по нив следува формулацијата „јавни установи и служби“. Останува сосема нејасно зошто законодавецот се определил за решението дека само јавните установи мораат да бидат опфатени со овој закон, игнорирајќи ги приватните и мешовитите установи. Значи, установите во согласност со Законот за установи од 2005 година, можат да бидат јавни, приватни и мешовити во зависност од тоа кој е нивни основач, но сите тие вршат јавна дејност, вршат јавна служба и затоа мораат да бидат сосема изедначени во поглед на обврската да обезбедат пристап до информациите за вршењето на својата дејност до сите заинтересирани граѓани.

Веќе 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 што 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 зацврстување на довербата на граѓаните во носителите

на јавни функции и во јавната администрација. Како што е нагласено на почетокот од ова поглавје, донесувањето на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер го приближува македонскиот правен систем до европските и до светските стандарди во областа на слободното информирање. Заради остварување на наведените цели, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер 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. За да не звучи како гола декларација без никаков практичен ефект, потребно е да се утврдат и да се набројат начините за запознавање на јавноста со работата на имателите на информацијата: објавување на сите акти во службен весник и на веб-страницата 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 слично, како претставници на интересите на определени категории луѓе. Притоа, потребно е да се предвидат санкции за неисполнување на ваквата обврска, кои ги нема во македонскиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер.

За да може полесно и поедноставно да се применува правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, Законот предвидува обврска за Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер за објавување посебна листа на иматели на информации од јавен карактер, како и на одговорното лице на имателот на информации. На овој начин, 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 му 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, Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер е задолжена да го објави и лицето одговорно за давање информации, односно за обезбедување пристап до информации кај секој од имателите на информации.

Законодавецот извршил 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 класификувана информација со соодветен степен на тајност. Овде се имаат предвид класификувани информации што се определени како доверливи, со различен степен на доверливост, во согласност со Законот за класификувани 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 членот 9 од Законот за даночна постапка;
- 5) информација што е здобиена во текот на истрага, или во тек 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 на 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 откриена бидејќи документот е нецелосен. Со тоа информацијата би добила поинква содржина, односно нејзината содржина би можела да биде разбрана поинаку од тоа што таа, навистина, претставува;
- 8) информација за заштита на животната средина, која не е достапна до јавноста заради заштита на здравјето на луѓето и на животната средина. За забрана на пристап до ваквата информација е потребно да биде класификувана со одреден степен од доверливост од страна на соодветниот министер или од друг функционер, кој во согласност со законот има право да определува степен на доверливост на таквите информации;
- 9) информација што ги загрозува правата од индустриска или од интелектуална сопственост (патент, модел, мостра, стоковен и услужен жиг, ознака на потеклото на производот).

Особена важност во целиот контекст (недостапност на определени информации) има одредбата во која се 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 таксативно наброените информации 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 што се исклучени од општото правило за нивна достапност е поголем од тој поради кој е предвидена забрана за пристап до нив, имателот на информацијата е должен да го обезбеди пристапот. Оваа одредба важи и за Комисијата за слободен пристап до информации кога донесува одлука за жалба на странка на која ѝ е одбиен пристапот до некоја од „недостапните информации“, доколку објавувањето на информацијата би било во јавен интерес.

Во врска со ваквата законска одредба неопходно е да се истакне и дека станува збор за дискрециско право на имателот на информацијата, кое мора да се уреди попрецизно. Имено, јавниот интерес може да биде утврден само со закон, а во согласност со оваа одредба, евентуалното отстапување од законски утврдениот јавен интерес е оставено на дискрециската оценка на секој имател на информации.

Во врска со трошоците за реализација на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, Законот утврдува право за барателите, односно обврска за имателите да овозможат бесплатен пристап до информациите. Ваквата одредба има посебна важност и значење за непречено остварување на правото на граѓаните на пристап до информациите од јавен карактер. Првичната практика во примената на овој Закон од страна на имателите на информации зборува за една негативна појава, која истовремено претставува очигледно кршење на наведената законска одредба. Имено, истражувањата спроведени од некои невладини организации, како и поплаките поднесувани до Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер укажуваат на фактот дека голем број органи, организации, претпријатија и установи наплаќаат за обезбедувањето пристап до информациите што ги имаат и со тоа се губи смислата на слободата на пристапот до нив. За жал, во казнените одредби на овој Закон не е предвидена санкција за ваквите противправни дејства на имателите на информации.

Постапката за реализација на правото за слободен пристап до информации, како што е наведено на почетокот од овој труд, има некои свои специфики во однос на општата управна постапка. Така, барателот може да поведе постапка за пристап до определена информација на три начини:

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

Тоа значи дека во оваа постапка се применува само по иницијатива на

странката, начело, односно приватната максима за поведување постапка во согласност со членот 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. Начините на кои барателот може да добие пристап до бараната информација се: а) увид, б) препис, в) фотокопија или г) електронски запис.

Кога барателот ќе поднесе усно барање за пристап до одредена 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 состави службена белешка. Во моментот кога службеното лице на барателот му ги обезбедило условите потребни за негово запознавање со содржината на информацијата, се смета дека управната постапка е почната. Ова правило е во согласност и со членот 128, став 1 од Законот за општа управна постапка, според кој постапка 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. Понатаму, Законот предвидува рок, кој изнесува 10 дена, а во кој имателот на информацијата е должен да му овозможи на барателот запознавање со содржината на потребната информација. Во продолжение на истата одредба е содржано решение, кое е во целосна спротивност со претходните законски одредби бидејќи со него се предвидува трансформација на усното во писмено барање, независно од волјата на барателот. Имено, на имателот на информацијата му се овозможува да одговори негативно на усното барање или, пак, воопшто да не одговори на барањето и во тој случај се предвидува должност за службеното лице да изработи „службена белешка во која ќе внесе податоци за барателот, датумот на прием на барањето“ и да го извести барателот за бараната информација. Во што се состојат наведените контрадикторности? Прво, кога станува збор за усно барање се претпоставува дека не е подготвен официјален и формален документ во вид на барање, но со оглед на формулацијата „прием на барањето“ се добива впечаток дека барателот и своето усно барање мора да го направи во писмена форма. А, тогаш тоа не е усно барање! Понатаму, можноста на имателот на информација да одговори негативно на барањето значи негово одбивање, а во согласност со членот 128 од Законот за општа управна постапка, барањето на странка се одбива само со заклучок од надлежниот орган. Службената белешка воопшто не е предвидена како посебен вид акт, документ, односно се издава писмено во текот на управната постапка, па затоа уште постои можност да биде замена за заклучокот како официјален документ на органите на управата и на сите други носители на јавни овластувања. Уште повеќе, против таквиот заклучок е дозволена посебна жалба. Овие задолжителни елементи на управната постапка Законот за пристап до информации од јавен карактер целосно ги игнорира и со тоа се врши повреда на правата



на граѓаните како странки во управната постапка. И на крајот, во врска со прашањето за поведување постапка, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер 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 недозволување да се користи правото барателот да поведе постапка по устен пат, а тоа значи дополнително компликување и бирократизирање на целокупната постапка.

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер 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 општата управна постапка. Од целиот текст на Законот со жалење може да се констатира дека е направен обид определени прашања, кои се темелно и прецизно уредени со Законот за општата управна постапка, да се (пре)уредат на начин што целосно отстапува од општите процесни правила на однесување на носителите на јавни овластувања. Во наредните редови ќе бидат разработени неколку примери што ја поткрепуваат изнесената констатација.

Видот и формата на барањето за пристап до информациите го утврдува Комисијата за слободен пристап до информации од јавен карактер, а, пак, имателот на информацијата е должен на барателот да му го обезбеди утврдениот образец. Комисијата оваа своја обврска ја има завршено со донесувањето Упатство 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 изнесеното произлегува заклучок дека секој барател на информации мора барањето да го поднесе во предвидениот образец што треба да му биде обезбеден од страна од имателот на информациите. Од друга страна, ваквата обврска се негира со одредбата од истиот Закон (за слободен пристап до информации од јавен карактер) во кој е предвидено дека барањето може да биде поднесено и усно. Уште позначајно е тоа што во согласност со Законот за општа управна постапка не се предвидува никаква форма за барањата на странките, па оттука Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер место да ја поедностави општата управна постапка, со задолжителната одредба за постоење образец за барање само ја усложнува.

Се поставува прашањето што ќе се случи доколку имателот на информации не го обезбеди образецот подготвен од страна на Комисијата. Дали тоа ќе значи правна и фактичка неможност на едно лице да добие пристап до определена информација само затоа што нејзиниот имател го нема потребниот образец. На мислење сме дека во ваков случај имателот на информации мора да го прифати барањето на странките поднесено независно дали е изнесено во утврдениот образец или во поинаква писмена форма. Образецот секако дека може да ја поедностави постапката на подготовка

на барање или, пак, да послужи како средство за формална комуникација со имателите на информации, но само за барателите што немаат потреба, можност или способност да подготват свое писмено барање што ќе ги содржи сите потребни елементи.

Понатаму, Законот ги набројува основните елементи што треба да бидат содржани во секое барање: назив на имателот на информацијата, лично-то име и презиме на барателот на информацијата, податоци за можниот застапник или ополномоштеното лице, фирмата или правното лице. Оваа одредба претставува дополнителен аргумент на 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 во друга форма.

Од исклучителна важност е членот 16, став 4 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, со кој се утврдува дека барателот не мора да го образложи своето барање за пристап до определена информација. За жал, практиката покажува дека и покрај оваа задолжителна законска норма, често 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.<sup>79</sup> Ваквите нивни постапки и дејства претставуваат очигледно кршење на Законот и треба да претставуваат основа за казнување на службеното лице што побарало ваков вид објаснување од барателот. Во евентуалните измени на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер би препорачале да се предвиди можност Комисијата, врз основа на приговор од барателот, да изрекува глоба во определен износ за секое службено лице што не ја почитувало одредбата од членот 16, став 4.

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 „Постапување по барањето“ и „Продолжување на рокот за доставување на бараната информација“ (членовите 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 граѓаните (вклучувајќи ги и стручњациите од областа на правото) кога би се јавиле во својство на барател на одредена информација. И повеќе од тоа: овие одредби се во директна спротивност со одредбите од Законот за општата управна постапка како

79 Во рамките на едно истражување спроведено од Здружението на млади правници во Република Македонија и ФИОМ, поднесени се многу барања до различни државни институции за пристап до информации од јавен карактер. Конкретно, Судскиот совет на Република Македонија на барањето за пристап до одредена информација од јавен карактер поднесено од адвокат од споменатото Здружение има побарано писмено образложение за причините и за потребите поради кои се бара информацијата?!

lex generalis, и тоа во насока на стеснување и на ограничување на правата на странките vis-à-vis надлежниот орган што ја води постапката онака како што се утврдени со Законот за општа управна постапка.

Без да се задржуваме детално на сите споменати законски одредби, сметаме дека е потребно да биде анализирано уредувањето на институтот молчење на администрацијата со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Станува збор за еден од најважните институти на управната постапка, кој, за жал, често се применува во практиката на државните органи и организации со јавни овластувања. Кај молчењето на администрацијата се работи за правна пресумпција дека барањето на странката се смета за одбиено доколку во определениот рок (кој според Законот за општата 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-правниот институт молчење на администрацијата е спроведена во одредбата содржана во четвртиот став од членот 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“.

Рокот определен во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер е во согласност со општите рокови предвидени со Законот за општа управна постапка од 2005 година 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 да поднесе жалба, иако не му е издадено никакво решение. Покрај ова, право за барателот, кое и без да биде конкретно предвидено произлегува од Законот за општата управна постапка, во членот 44 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер е пропишана парична казна во износ од 20.000 до 50.000 денари за службеното лице за посредување со информации кај имателот на информацијата доколку во предвидениот рок (од 30 дена) неосновано не ја посредува информацијата.

Во ставот 2 од членот 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 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 наоѓање форми и начини за давање информации од страна на нивните иматели, кои можат да бидат доставени до барателот на поедноставен, поефикасен и, секако, поекономичен начин од тој што е истакнат во барањето. На пример, ако барателот побарал фотокопии од одреден 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.

Во врска со таксативно наброените информации за кои имателот може да одбие барање за пристап, Законот предвидува дека доколку тие информации 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, предвидена е 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 за делумен пристап до информација или поради обемноста на бараниот документ. Во сите други случаи, рокот за постапување на имателот на информации по добиеното барање изнесува 30 дена. Понатаму, се предвидува обврска за имателот на информации при продолжување на рокот во наведените случаи да ги образложи причините за одолжување, 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 кого 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 на 30 дена од приемот на барањето, веќе станува збор за молчење на администрацијата.

Најголемата нелогичност и конфузија ја произведува одредбата содржана во членот 22, став 3. Така, законодавецот утврдува рок за поднесување жалба во случај на молчење на администрацијата, што е во целосна спротивност со суштината на овој правен институт. Имено, кај молчењето на администрацијата едно е јасно и неспорно: жалбата може да биде предвремена, но никогаш не е задоцнета! Што значи оваа констатација за конкретниов

случај? Доколку имателот на информацијата го извести нејзиниот барател дека за нејзиниот делумен увид му е потребно да постапува во продолжен рок, кој во согласност со Законот изнесува 40 дена, но и по истекот на тие 40 дена не му одговори на барателот, т.е. не му овозможи пристап до бараната информација, се смета дека настапило молчење на администрацијата и барателот има право на жалба. Рокот за поднесување жалбата почнува да тече по истекот на четириесеттиот ден (продолжениот рок за постапување на имателот на информации), но не завршува. Странката, односно барателот може да поднесе жалба до второстепената Комисија сè додека има потреба од бараната информација и мисли дека му е повредено правото до нејзин пристап. Оваа правна пресумпција е уредена со членот 221 од Законот за општата управна постапка и во ниту еден став од овој член не е предвиден рок за поднесување на жалбата. Напротив, во членот 221, став 3 од ЗОУП се предвидува обврска за надлежниот орган самиот писмено да ја извести странката најдоцна во рок од осум дена по истекот на законскиот рок за решавање, за причините поради кои не го донел решението во определениот рок. Штом ќе измине и овој дополнителен рок од осум дена (во конкретниов случај, значи, по истекот на 48 дена од приемот на барањето, а кај барањата за пристап до информации за кои не е потребно продолжување на рокот и кои не се преобемни тој рок е 38 дена), а тој не достави писменото известување, настапува молчење на администрација. Од тогаш, па без никакво временско ограничување, барателот може да поднесува жалба до Комисијата за заштита на правото на пристап до информации од јавен карактер!

За жал, Законот за пристап до информации од јавен карактер внесува новина што се негира со системот на општата управна постапка и предвидува еден краток рок од само осум дена во кој барателите што не добиле никаков одговор/решение од надлежниот орган можат да поднесат жалба. Затоа, стручната јавност има заземено многу цврст став дека одредбата содржана во ставот 3 од членот 22 од овој Закон треба целосно да отпадне при првите идни измени и дополнувања на Законот. Нејзиното присуство само го оптоварува законскиот текст и утврдува компликувана и бирократизирна постапка за граѓаните пред имателите на информации и пред нивниот контролен орган.

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер уредува и 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 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. Конкретното скратување на овој рок повлекува и една друга последица – порано настапување на молчење на администрацијата. 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.

Во дел од своите одредби, Законот, место одбивање на барањето, предвидува известување на странката по повод нејзиното барање. Имено, органот до кого е упатено барањето за пристап до информација, доколку не располага со таква информација, должен е за тоа да го извести барателот. Во ваков случај, органот е должен во рок од 10 дена (членот 18) 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 (членот 23), имателот на информацијата само го известува барателот за тоа дека на неговото барање претходно било позитивно одговорено. За случаите наведени во членовите 18 и 23 се чини разбирливо барателот да добие писмено известување место решение. Но, дискутабилна е целисходноста на одредбата содржана во овој трет став, според кој барателот писмено се известува ако барањето се однесува на информација со која не располага имателот. Нашите стравувања се однесуваат на фактот дека вакви известувања може да се случуваат дури и тогаш кога органот располага со бараната информација, но од најразлични причини службеното лице може на барателот да му упати писмено известување дека ја нема информацијата: незнаење, нежурност, страв, неподготвеност и сл. При евентуални вакви случаи, на странката (барателот на информации) ѝ е скратено правото на правна заштита бидејќи не се поднесува жалба за известување, ниту тужба. Правните лекови се употребуваат само против поединечни управни акти – решенија.

Понатаму, уредувајќи ја постапката за реализација на правото за пристап до информации од јавен карактер, Законот утврдува легитимација за странки 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 го познава институтот *actio popularis*. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер содржи дел насловен како „Жалбена постапка“ во кој има упатувачка одредба на Законот за општата управна постапка. Меѓутоа, правилата со кои се уредуваат роковите за постапување, а со кои се прави отстапка од Законот за општата управна постапка, се во целосна спротивност со општите правила што го сочинуваат системот на управната постапка и тоа на штета на граѓаните во својство на баратели на информации. Така, општиот рок за поднесување жалба за првостепени решенија предвиден во ЗОУП и во

овој Закон останува ист, 15 дена. Станува збор за решение на имател на информации со кое се одбива барањето на странката. Рокот почнува да тече од денот на приемот на решението, а надлежен орган до кој се поднесува жалбата е Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Меѓутоа, членот 28, став 2 воведува некое нејасно и, за македонскиот правен систем, сосема ново и неприменливо правило за ограничување на рокот за поднесување жалба при молчење на администрацијата. За ова стана збор и претходно, но токму во оваа одредба се наметнува рок од само осум дена од настапувањето на молчење на администрацијата дури за сите правни ситуации предвидени со Законот: неодговарање на имателот на информации по барање на странката и по изминување на законски определениот рок од 30 дена; неодговарање на имателот на информации по дополнително доставено барање за увид во друга информација, а не таа што му била обезбедена на барателот. Зошто ваквото законско решение е недозволиво и противправно? Причината е многу едноставна: ако граѓанинот што поднел барање за пристап до информации не биде „удостоен“ со одговор од страна на надлежниот орган што ја има информацијата, граѓанинот/барателот (место надлежниот орган) е должен да води внимателна евиденција за тоа колку дена се поминати од неодговарањето на тој до кој го поднел барањето. Притоа, треба да биде внимателен, по изминувањето на 30 дена (односно 10 дена во случај на поднесено дополнително барање), да не ги пропушти осумте дена што му се дадени на располагање за поднесување жалба со која би се оспорило лошото однесување (неодговарањето што претпоставува одбивање) на надлежниот орган/имател на информации. По истекот на тие осум дена – граѓанинот останува без никаква правна заштита. Ваквото, најблаго речено, чудно решение содржано во Законот за пристап до информации од јавен карактер како да поттикнува несовесно и несериозно работење кај државните органи и организации со јавни овластувања, кое најчесто ќе остане несанкционирано. Неизвршувањето на должностите како да се озаконува или, сликовито и иронично парафразирано, Законот може да звучи како препорака за државните органи и за организациите со јавни овластувања од ваков вид: „Обидете се (ако сакате) да ја обезбедите информацијата на барателот во рок од 30 дена (ако е дополнителна информација, тогаш за 10 дена), ако не успеете или не сакате да го направите тоа, внимавајте неколку дена, зашто тој може да се жали, но само во рок од осум дена по истекот на вашиот рок. Ако заборавил или не знаел да го направи тоа – сте успеале. Информацијата останала 'заштитена', без пристап до неа, а вие не сте виновни!“ Неразбирлива е ваквата интенција на законодавецот. Законот за општата управна постапка не предвидува рок за поднесување жалба за 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 ќе почека уште извесен период или веднаш ќе се реши за вложување жалба; второ, свеста за тоа дека во секое време може да биде поднесена жалба за нерешавањето одреден 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. Многу се случаите кога во тие осум дена што Законот за слободен пристап до информации ги предвидува, барателот е објективно спречен да поднесе жалба: отсуство од земјата, хоспитализираност и сл. Во таков случај, во согласност со ЗОУП, барателот има право на враќање во поранешна состојба или *restitutio in integrum*, правна институција што во управната постапка се употребува често кога од оправдани причини е пропуштен рок за преземање некое процесно дејство од странката. Но, зар е, навистина, потребно вакво формализирање и усложнување на постапката, чијашто крајна цел е да се седне 30 минути на компјутер и да се прочита одреден електронски запис или документ во хартиена форма? Ваквото компликување на работите јасно дека ќе ги наведува граѓаните да „се снаоѓаат“ на други, „поедноставни“ начини. Во мала држава како нашата, не е тешко да се најдат познајници, пријатели и роднини, кои „пријателски“ можат секому да обезбедат увид во речиси кој било документ за само еден ден, со цел да се избегне опишаниот лавиринт од правила. Затоа, законите што може лесно да бидат „прескокнати“, треба да имаат едноставна содржина, да бидат лесноприменливи и разбирливи за обичниот граѓанин.

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? За жал, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, во ниту еден свој член не дава одговор на наметнатите прашања. Во членот 30, став 1 е кажано само дека Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер е независна во своето работење и во донесувањето на одлуките што се во нејзина надлежност. Притоа, не е определено за независност на каков вид институција станува збор, ниту, пак, за тоа дали таа има својство на правно лице за самостојно да настапува во правниот промет. Дали е тоа државен орган на управа; самостоен државен орган; управна организација; регулаторно тело или нешто сосема друго?!

Законот го уредува прашањето за именување и за разрешување на сите пет членови на Комисијата. Така, претседателот, заменикот на претседателот



и членовите на Комисијата, од кои едниот е претставник на невладиниот сектор, а другите двајца ја сочинуваат стручната служба, на предлог на Владата ги именува и разрешува Собранието на Република Македонија за период од пет години, со право на повторен избор. На мислење сме дека ваквата одредба се негира со определбата искажана во членот 30 од Законот за независност на Комисијата. Имено, настојувањето да се формираат вистински независни тела во Република Македонија, кои нема да бидат подложни на партиски и на политички влијанија, може да се реализира само со нивно отстранување од закрилата на извршната власт. Доколку со еден закон се предвидува независно работење на институција што треба да ги контролира, пред сè, органите и организациите што ја сочинуваат јавната управа, која, пак, е дел од извршната власт, а веќе во наредниот член се превидува дека членовите на институцијата ќе ги предлага Владата, па и тоа дека ќе предлага и нивно разрешување, може со сигурност да се констатира дека независноста на таквата институција ќе има само декларативен карактер. Затоа, многу поцелисходна, потранспарентна и подемократска постапка е таа кога членовите на вакви тела за кои се има намера да бидат независни, се спроведува врз основа на прецизно пропишани критериуми по пат на распишување јавен конкурс од страна на Собранието за сите заинтересирани лица што ги исполнуваат законските услови и критериуми. И уште една работа заслужува посебен критички осврт: Владата го предлага именувањето и разрешувањето на претставникот на невладиниот сектор! Ова во лексикологијата се нарекува оксиморон и претставува негација на суштината еден од членовите да биде претставник на невладиниот сектор. Па, токму затоа невладиниот сектор е невладин, за да не се дозволи мешање и притисок од владата во неговото работење, па затоа дури се чини застрашувачки одредбата според која дури и овој претставник треба да биде „избраник“ на Владата.

Во Законот се прави неуспешен обид да се утврдат критериуми за именување на претседателот на Комисијата, неговиот заменик, како и членот на Комисијата од редот на невладиниот сектор: лицето да е државјанин на Република Македонија, да ужива углед и да е истакнат во областа на информирањето и пристапот до информации од јавен карактер. Овие критериуми повеќе личат на некоја листа на желби од општ карактер, отколку на конкретни услови што едно лице треба да ги исполни за да се здобие со својството член на Комисијата. Освен критериумот да се има македонско државјанство, уживањето углед е нешто што е сосема ирелевантно за членување во Комисијата, а и е тешко да се утврди дали токму членовите на Владата се компетентни да го оценат угледот на едно лице, кое ќе го предложат за член на Комисијата и како тоа (со кои средства и механизми) ќе го направи Владата, уште повеќе Собранието, при неговиот избор? На крајот, критериумот – истакнатост во областа на информирањето и пристапот до информации од јавен карактер е целосно неприменлив критериум со чисто декларативен карактер бидејќи пристапот до ин-

формации е сосема нова тема за македонското општество, до пред само некој месец воопшто не е регулирана со никаков правен акт. На крајот, останува нејасно зошто критериуми за именување се утврдени (колку и да е тоа направено лошо) само за претседателот на Комисијата, неговиот заменик и за членот од невладиниот сектор, а не и за другите два члена, кои треба да ја сочинуваат стручната служба. Дали тоа значи дека за овие два члена не се предвидени никакви критериуми што секој од нив треба да ги исполни, како на пример, вид и степен на образование, должина на работно искуство, посетени обуки, тренинзи и сл.? Секако дека вакви услови треба да бидат пропишани за секој член на Комисијата еднакво и дека нема потреба да се прави разликување меѓу членовите.

## 2. Измени и дополнувања на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер

Во 2010 година е донесен Законот за изменување и за дополнување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>80</sup>. Ова беше направено по силните притисоци на стручната и на научната јавност, потпомогнати од одредени невладини организации како што се Фондацијата Институт отворено општество и Здружението на млади адвокати. Министерството за правда, конечно, донесе одлука да подготви измени на Законот, кои, главно, ги содржат нашите изнесени забелешки. Така, сега членот 1 од Законот е попрецизно уреден и гласи: „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)“.

Со измените на Законот од 2010 година е предвиден и нов поимник, кој ги дефинира значењата на одделни изрази во Законот:

- „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

80 Сл. весник на Р. Македонија бр. 6/2010

што ја создал или со која располага имателот на информацијата во согласност со своите надлежности (во натамошниот текст: информација)

- „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 во согласност со своите надлежности
- „тест на штетност“ е 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.

Нашите укажувања во претходната точка на членот 6 од Законот во кој се утврдени информации што нема да бидат достапни врз основа на преголемо дискрециско донесување одлуки за постоењето јавен интерес од страна на нивниот имател, сега со измените на Законот се ограничени преку внесување нова одредба во членот во која е утврдено дека „Како исклучок на членот 6, став 1, 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 што се заштитува се помали од јавниот интерес утврден со закон што би се постигнал со објавувањето на информацијата“. Со оваа новина, всушност, на имателот на информација му се наложува обврска да ја одмери штетноста на информацијата за јавниот интерес пред да донесе одлука да одбие пристап до неа божем поради заштита на јавниот интерес.

Една од клучните критики на Законот беше и таа за декларативноста на одредбата со која се предвидува за секој имател на информации од јавен карактер да ги направи достапни бидејќи Законот не ги утврдуваше начините за нивно правење достапни. Сега, со измените од 2010 година, тие начини се точно утврдени со Законот: 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 што 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.

Конечно, најзначајната новина е направена во делот во кој „службената белешка“ се брише како поим од Законот и место неа се предвидува донесување заклучок од страна на имателот на информацијата со што законодавецот комплетно се усогласува со Законот за општата управна постапка, а истовремено на странката, односно на барателот на информацијата му овозможува конкретно право на жалба против заклучокот на имателот на информацијата. Исто така, со измените на Законот основните процесни институти се усогласени со тие што се утврдени со ЗОУП, така што е утврдено со заклучок да се запре постапката, а за отфрлање на барањето за пристап до информација органот мора да донесе решение како управен акт. И против овие две одлуки (заклучокот и решението) е предвидено конкретно право на жалба за странката. Понатаму, разрешена е и дилемата за задолжителноста на образецот на кој се поднесува барањето. Сега веќе, измените на Законот конкретно утврдуваат дека барањето може да се поднесе на образец подготвен од страна на имателот или во друга форма и начин утврдени со законот (значи писмена форма, усна или електронски). Еден од големите недостатоци на Законот, кој често беше злоупотребуван од страна на имателите на информации, а занемаруван од страна на Комисијата како второстепен орган, беше известувањето споменато претходно во текстот преку кое имателите на информации ја заобиколуваа заштитата на правата на барателите на информации. Измените на Законот од 2010 година ја спречија ваквата можност и практика за злоупотреба и место известување предвидео донесување заклучок од страна на имателот на информација со гарантирано право на жалба од страна на барателот.

Конечно, најголемиот недостаток на Законот од 2006 година – уредувањето на институтот молчење на администрацијата, сега во целост е усогласено со одредбите на ЗОУП. Така, откако имателот на информацијата нема да одговори во утврдениот рок, како ни во дополнителниот законски рок, странката има право на жалба (без ограничување на рокот), односно на тужба до Управниот суд ако станува збор за молчење на Комисијата како второстепен орган.

Со ова, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер се здоби со карактеристика на вистински модерен и квалитетен закон, усогласен со демократските процеси и стандардите на земјите што се членки на Европската унија, па дури и повеќе од тоа. Неговата доследна примена останува да зависи од политичката култура и волја, како и од стручноста и од професионалноста на органите на државата, организациите со јавни овластувања и сите други иматели на информации од јавен карактер.



**А Н Е К С**

**ОБРАЗЕЦ НА БАРАЊЕ ЗА  
ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД  
ЈАВЕН КАРАКТЕР**





(Образец ПП.....)

До .....  
(имател на информацијата)

## **Б А Р А Њ Е** за пристап до информации од јавен карактер

Врз основа на член 4 и член 12 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер ("Службен весник на Република Македонија бр. 13/1.2.2006 год.), од имателот ја барам следната информација од јавен карактер:

.....  
.....  
(опис на информацијата која се бара)

Форма во која се бара информацијата:

- а) увид
  - б) препис
  - в) фотокопија
  - г) електронски запис
  - д) друго .....
- (се наведува бараната форма, со заокружување)

Начин на доставување на информацијата:

- а) по пошта
  - б) телефон
  - в) факс
  - г) е-маил
  - д) друго .....
- (се наведува бараниот начин, со заокружување)

Барател на информацијата:

.....  
.....  
(назив, име и презиме, адреса, тел, факс, е-маил)

Застапник / полномошник на барателот на информацијата:

.....  
(назив, име и презиме, адреса, тел, факс, е-маил)

(Правна поука: Барателот не е должен да ги наведе и образложи причините за барањето, но треба да наведе дека станува збор за барање за слободен пристап до информација од јавен карактер)

Во .....

Датум ..... 201\_ година







### Извадоци од рецензиите

„Треба да се напомене дека ова е прв учебник на Балканот за правна заштита и остварување на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Овој учебник авторите го започнуваат со начинот на кој се гарантира ова право со Уставот на Република Македонија и националното законодавство. Во исто време, тие придаваат големо значење на компаративните аспекти поврзани со остварувањето на ова право во земјите-членки на Европската Унија и земјите од регионот на Југоисточна Европа кои не се членки на ЕУ. Понатаму, книгата дава анализа на релевантните ЕУ прописи кои го регулираат ова прашање.“

Проф. д-р Добросав Миловановиќ  
Правен факултет, Универзитет во Белград

„Овој учебник успева да постави основа на академската обука на студентите поврзана со правната заштита за слободен пристап до информации од јавен карактер. Истовремено учебникот отвора дилеми, но и дава решенија за проблемите со кои секојдневно се соочуваат граѓаните во оваа област и со тоа дејствува кон креирање студент кој со завршувањето на овој курс ќе може да отпочне со примена на стекнатите знаења.“

Проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска  
Правен факултет „Јустинијан Први“  
Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје