

ШЕСТ ГОДИНИ ПОДОЦНА: РАСПУКА ЛИ СИДОТ ОД ТИШИНА?

Анализа на имплементацијата
на Законот за слободен
пристап до информациите
од јавен карактер

Едиција: Примената на законите под лупа
ШЕСТ ГОДИНИ ПОДОЦНА: РАСПУКА ЛИ СИДОТ ОД ТИШИНА?
Анализа на имплементацијата на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер

Издавач:

Фондација Отворено општество - Македонија

За издавачот:

Владимир Милчин, извршен директор

Подготвено од:

Фондација Отворено општество - Македонија

Уредници:

Данче Даниловска - Бајдевска

Марија Петровска

Нада Наумовска

Лектура:

Абакус

Ликовно и графичко обликување:

Кома

Печат:

Пропоинт

Тираж:

600

Бесплатен/некомерцијален тираж

Скопје, февруари 2013 година

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

342.727(497.7)(047.31)

ШЕСТ години подоцна : распука ли сидот од тишина? : анализа на имплементацијата на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер / [уредници Данче Даниловска-Бајдевска, Марија Петровска, Нада Наумовска]. - Скопје : Фондација отворено општество - Македонија, 2013. - 68, 60 стр. : граф. прикази ; 24 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Six years later : is the wall of silence cracking?. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот. - Содржи и: Прилози 1-6

ISBN 978-608-218-172-1

а) Право на слободен пристап до информации - Македонија - Истражувања б) Македонија - Зачленување - Европска унија - 2012
COBISS.MK-ID 93718282

СОДРЖИНА

НАМЕСТО ПРЕДГОВОР: ШЕСТ ГОДИНИ ЗАКОН ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР	8
1. КАКО ДО ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВОТО НА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ	14
1.1. ШТО Е ТОА „ИНФОРМАЦИЈА ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР“?	14
1.2. КОЈ МОЖЕ ДА ПОДНЕСЕ БАРАЊЕ ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР И ШТО ПОНАТАМУ?.....	15
1.3. КАДЕ МОЖЕ ДА СЕ ПОДНЕСЕ БАРАЊЕ ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР?	17
1.4. ОБРАЗЕЦ ЗА ПОДНЕСУВАЊЕ НА БАРАЊЕТО	18
1.5. СЛУЖБЕНО ЛИЦЕ ЗА ПОСРЕДУВАЊЕ СО ИНФОРМАЦИИТЕ И ЛИСТА НА ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР	19
1.6. КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТА НА ПРАВОТО НА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ.....	19
2. ПРИМЕНАТА НА ЗАКОНОТ	21
2.1. МОЛЧЕЊЕТО НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА - СÈ УШТЕ ПРЕДИЗВИК ЗА ПРИМЕНАТА НА ЗАКОНОТ	22
2.2. ИНСТИТУЦИИТЕ ФОРМАЛНО ГО ПОЧИТУВААТ ЗАКОНОТ, НО БАРАТЕЛОТ СЕПАК ТЕШКО ДОАЃА ДО БАРАНАТА ИНФОРМАЦИЈА	24
2.3. УПОТРЕБАТА НА ЧЛЕНОТ 6 - ПРАВИЛО ИЛИ ИСКЛУЧОК ОД ПРАВИЛОТО!?	27
2.4. ДИЛЕМИ ОКОЛУ ПОИМИТЕ „ИНФОРМАЦИЈА ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР“ И „ДОКУМЕНТ“	29
2.5. ФОРМАТА НА БАРАНИЕТО ОДГОВОР	30
2.6. СТРОГО ФОРМАЛНО ПОСТАПУВАЊЕ НА КОМИСИЈАТА И НА УПРАВНИОТ СУД СО КОЕ СЕ ОГРАНИЧУВА ПРАВОТО НА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР	31

3. ПОЗИЦИЈАТА НА КОМИСИЈАТА ЗА ЗАШТИТА НА ПРАВОТО НА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ	33
4. СТРАТЕШКО ВОДЕЊЕ НА ПОСТАПКИТЕ ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР	39
4.1. ИСКЛУЧУВАЊЕ НА ИМАТЕЛИТЕ НА ИНФОРМАЦИИ ОД ЛИСТАТА НА ИМАТЕЛИТЕ НА ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР	40
4.2. НЕОСНОВАНИ ЗАКЛУЧОЦИ НА КОМИСИЈАТА НА ШТЕТА НА БАРАТЕЛИТЕ НА ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР	42
4.3. СТРОГО ФОРМАЛНОТО, НО НЕ И СУШТИНСКОТО ОДЛУЧУВАЊЕ НА КОМИСИЈАТА ПРЕТСТАВУВА ОСНОВА ЗА ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ИНЕРТНОСТА НА ИМАТЕЛИТЕ НА ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР	43
4.4. ДЕРОГИРАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ОПШТАТА УПРАВНА ПОСТАПКА	45
4.5. ПОСТАПУВАЊЕ СПРОТИВНО НА ПРАВИЛАТА ОД ЗАКОНОТ ЗА ОПШТАТА УПРАВНА ПОСТАПКА	46
4.6. ДАЛИ РЕГУЛАТОРНАТА УЛОГА НА КОМИСИЈАТА Е ВО НАСОКА НА ПОТТИКНУВАЊЕ ПРОАКТИВНОСТ ИЛИ ОГРАНИЧУВАЊЕ НА СЛОБОДНИОТ ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР?	48
4.7. ОД ПОЗИТИВНАТА ПРАКТИКА НА ПОСТАПУВАЊЕТО НА ИМАТЕЛИТЕ НА ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР	49
5. ЗАКЛУЧОК	51
6. ПРИЛОЗИ	54
ПРИЛОГ 1	54
ПРИЛОГ 2	55
ПРИЛОГ 3	57
ПРИЛОГ 4	58
ПРИЛОГ 5	59
ПРИЛОГ 6	61



НАМЕСТО ПРЕДГОВОР: ШЕСТ ГОДИНИ ЗАКОН ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР

Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер (*Законоѝ*) беше донесен во јануари 2006 година,¹ а неговата примена започна девет месеци подоцна. По неговото донесување, Законот претрпе две измени и дополнувања. Првата измена беше во 2008 година во делот на прекршочните одредби, со цел да се усогласи со Законот за прекршоци од 2007 година.² Втората измена, која беше донесена во 2010 година³, беше од посуштинско значење и со неа беа направени неколку клучни измени, како што е на пример бришењето на контрадикторниот дел од членот 28, со кој се ограничувавше правото на жалба во случај на молчење на администрацијата.⁴

Правото на граѓаните и на правните лица за слободен пристап до информациите од јавен карактер се вбројува во основните човекови права и е ефикасен механизам за контрола на државните

1 Објавен во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 13/2006.

2 Закон за изменување и дополнување на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер („Службен весник на Република Македонија“ бр. 86/2008).

3 Закон за изменување и дополнување на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер („Службен весник на Република Македонија“ бр. 6/2010).

4 Беше предвиден рок од 8 дена за поднесување жалба во случај кога настапило молчење на администрацијата! Во случај на молчење на администрацијата, жалбата може да биде само предвремена, но не и задоцнета. Затоа, Законот за општата управна постапка не предвидува рок за поднесување жалба во случај на молчење на администрацијата. Види: д-р Борче Давитковски, д-р Ана Павловска-Данева, „Коментар на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер“, Скопје, Фондација отворено општество - Македонија, 2011, стр.65-66.

органи од страна на граѓаните.⁵ Ова право е дефинирано со нашиот Устав, во членот 16 став 3, со кој се „гарантира слободниот пристап до информациите, слободата на примање и пренесување на информациите“, во делот на основните слободи и права на човекот и граѓанинот. Тоа значи дека граѓаните и правните лица имаат право на пристап до сите информации што ги креираат и со кои располагаат државните органи.⁶

Правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер е содржано и во низа меѓународни документи донесени од Европската унија, Советот на Европа, Обединетите нации, Африканската унија, Организацијата на американските држави, Светска банка, а во последниве 10 години бележи и значителен пораст во националните законодавства.⁷

Според податоците на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер (Комисијата), содржани во Извештајот за 2011 година за состојбите со правото на слободен пристап до информациите во Република Македонија, од донесувањето на Законот се забележува постојано и значително зголемување на бројот на поднесените барања за слободен пристап

5 Под поимот државна управа во овој случај се подразбираат не само јавната администрација, односно извршната власт, туку и законодавната и судската власт, како и сите други физички и правни лица кои вршат јавни овластувања. Пример за тоа кои се имателите на информации од јавен карактер во Република Македонија, види на веб-страницата на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер (<http://www.komspi.mk>), во делот на имателите на информации, каде што истите се „категоризирани“ на следниов начин: државни институции, судска власт, општини во Република Македонија, јавни претпријатија и установи во Република Македонија, здравствени установи во Република Македонија, правни и физички лица кои вршат јавни овластувања и образовни институции во Република Македонија.

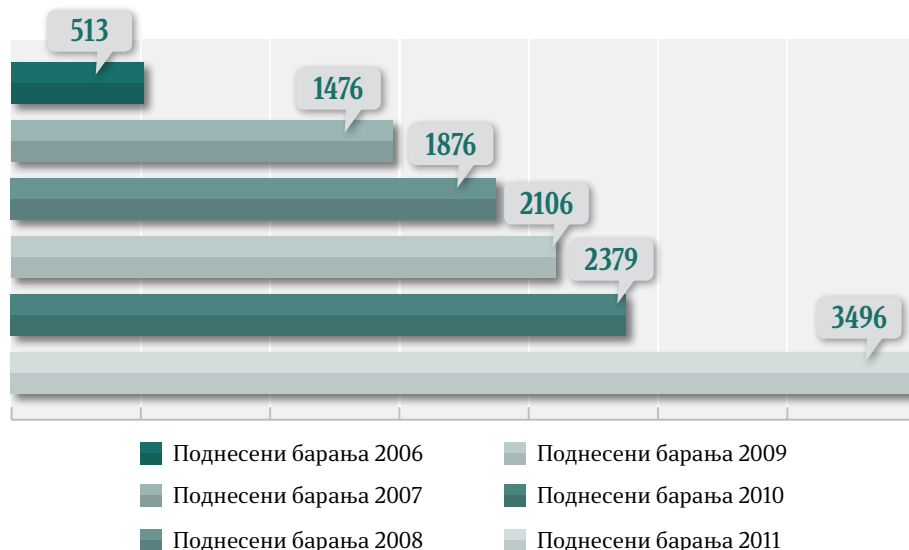
6 Иако во одредени со закон предвидени случаи тој пристап може да биде ограничен, за што ќе стане збор подолу во текстот.

7 Види Ана Павловска-Данева, Елена Давитковска „Право на слободен пристап до информациите од јавен карактер“ Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“, 2010, глава 2 и глава 3.

до информациите. Притоа, најголем број од поднесените барања за слободен пристап во 2011 година (околу 70%) се поднесени пред сè од невладините организации, а преостанатите 30% од граѓаните. Вкупниот број поднесени барања по години е даден во продолжение на текстот, иако треба да се напомене дека овој број е сè уште незначителен. Оттука произлегува и потребата и значењето на оваа анализа, како придонес за состојбите со правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер во Република Македонија.

БРОЈ НА ПОДНЕСЕНИ БАРАЊА	
2011	3.496
2010	2.379
2009	2.106
2008	1.876
2007	1.476
2006	513

Поднесени барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер⁸



⁸ Извор: Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, Годишен извештај за работата на Комисијата за 2011 година.

Во оваа насока, една од целите на Фондацијата Отворено општество - Македонија (ФООМ) во последниве осум години е афирмација на слободата на информирање и поддршка на процесот на ефикасна примена на Законот.⁹ ФООМ веќе се препознава како „водечка“ организација во примената и промоцијата на алатката за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Потврда за ова е досега сработеното: големиот број анализи и извештаи за промоција на правото на слободен пристап до информациите, вклучително и јавните дебати, како и иницијативите и поддршката за измените на Законот.¹⁰ Тука се вбројуваат и големиот број обуки на граѓаните и невладините организации, вклучително и обуките спроведени заедно со Комисијата, чијашто цел беше подигање на јавната свест и степенот на запознаеност на граѓаните и на здруженијата со Законот и со можностите што произлегуваат од него.¹¹ Значајно е да се напомене и активирањето на веб-страницата www.spinfo.org.mk од страна на ФООМ, преку која заинтересираните лица можат да се запознаат со сите информации во врска со остварувањето на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер. На www.spinfo.org.mk се поставени повеќе од 4.000 предмети за пристап до информациите од јавен карактер и исходот од истите, во кој е опфатена и практиката на Комисијата која постапува по жалбите, но и судската практика.

Оваа анализа е шесто издание од едицијата „Примената на законите под лупа“, посветена на слободниот пристап до информациите, пред сè од аспект на остварувањето на пристапот до информациите и комуникацијата со институциите, вклучително и Комисијата, како и со судските власти. Конкретно, за целите на анализата се користени резултатите од вкупно 732 поднесени барања за слободен пристап

9 Во таа смисла, ФООМ беше меѓу главните поддржувачи на измените и дополнувањата на Законот, за што сведочат и поднесените 34 амандмани на Законот поднесени до Собранието, од кои 26 беа целосно, а 4 делумно интегрирани. ФООМ се залагаше, меѓу другото, и за воведување на можноста Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер да им изрекува прекршочни санкции на имателите на информации во случај кога не го применуваат Законот, што е во согласност и со измените во Законот за прекршоци, а со цел да се обезбеди што поголема ажурност од страна на имателите на информации и заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер. За жал, оваа иницијатива не беше прифатена.

10 Публикациите на ФООМ во делот на заштитата и промоцијата на правото на слободен пристап до информациите се достапни на веб-страницата на ФООМ, во Публикации, под заедничкиот назив „Имам право да знам“.

11 Како што е наведено и во Годишниот извештај за работата на Комисијата за 2011 година, најден на www.komspi.mk.

до информациите од јавен карактер од страна на ФООМ во периодот мај – јули 2012 година. Овие барања се поднесени во рамките на програмските активности на ФООМ кои се насочени кон давање придонес во креирањето на јавните политики, за чиешто изработка како главна алатка се користи правото на пристап до информациите од јавен карактер. Анализата се задржува на примената на Законот од страна на имателите на информации, како и на постапувањето на Комисијата по жалбите поднесени во случај на повреда на правото на слободен пристап до информациите, и на случаите од судската практика.

Првиот дел содржи кратка анализа на законската рамка за остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, вклучително и правото на жалба и правото на поведување судски спор. Вториот дел, кој е најобемен, се осврнува на практичната примената на Законот, преку анализа на случаи. Анализата ја покажува примената на Законот од страна на имателите на информации, и постапките пред Комисијата и пред надлежните судови (Управниот и Вишиот управен суд). Третиот дел се задржува на позицијата на Комисијата и на нејзината независност во однос на заштитата на слободниот пристап до информациите од јавен карактер. Во четвртиот дел преку конкретни случаи е претставено стратешкото водење на постапките по поднесени барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер и судската разрешница на дел од нив, со цел да се прикаже промената (напредувањето или назадувањето) во постапувањето на надлежните институции. Последниот дел од анализата содржи заклучоци кои укажуваат на слабите страни на системот за остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер во Република Македонија.

Анализата ја подготвуваме како сублимат од неколкугодишната работа на ФООМ и практичната примена на Законот за слободен пристап до информациите. Пред шест години во публикацијата „Сид од тишина“, Една година подоцна: Извештај од имплементацијата на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер¹² ги претставивме нашите искуства по само една година од примената на Законот. Оваа анализа е наш втор обид на едно место детално да се посветиме и да ги претставиме нашите искуства од спроведувањето на Законот. На крај, пред да преминеме на анализата, би сакале да истакнеме дека во 2012 година се слават 10 години од Меѓународниот

12 Види: http://soros.org.mk/download/Zid_od_tishina.pdf

ден на слободниот пристап до информациите (*International Right to Know Day*), кој секоја година традиционално се одбележува на 28 септември. Овој јубилеј беше дополнителен поттик за подготовка на оваа анализа, за која веруваме дека ќе придонесе за натамошно зајакнување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер и поттикнување на најповиканите, Комисијата и имателите на информациите, да ги надминат идентификуваните пропусти, со што ќе се придонесе кон поголемо почитување и подобро остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер.

1. КАКО ДО ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВОТО НА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ

Условите, начинот и постапката за остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер се уредува со Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Целта на Законот е да обезбеди јавност и отвореност во работењето на имателите на информациите и да им овозможи на физичките и на правните лица да го остваруваат правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер.

1.1. ШТО Е ТОА „ИНФОРМАЦИЈА ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР“?

Законодавецот се определил за екстензивна дефиниција на поимот: информација од јавен карактер е информација во која било форма, што ја создал или со која располага имателот на информацијата, во согласност со неговите надлежности, независно од видот и формата во којашто постои. Понатаму, како форма во која може да се манифестира информацијата е определен документот, под кој се подразбира секој „запис на информацијата, 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“¹³

Во практиката се забележуваат примери каде што имателите на информации се во „дилема“ околу тоа што е информација, а што

¹³ Исто, член 3 од Законот.

документ. Ваквите „дилеми“ создаваат пречка и ограничување во слободниот пристап кон информациите. Во текстот подолу е даден пример за различниот начин на толкување на поимите „информација од јавен карактер“ и „документ“.

1.2. КОЈ МОЖЕ ДА ПОДНЕСЕ БАРАЊЕ ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР И ШТО ПОНАТАМУ?

Барање за слободен пристап до информациите од јавен карактер може да поднесе секое домашно и странско, физичко и/или правно лице.¹⁴ Покрај правото да поднесе барање за слободен пристап до информациите од јавен карактер, секој подносител има право:

- » да добие пристап до бараната информација веднаш, а најдоцна во рок од 30 дена, и тоа со увид, препис, фотокопија или електронски запис.¹⁵ Само во исклучителни случаи (доколку му е потребно дополнително време за да овозможи делумен пристап или поради обемот на бараниот документ), имателот може да го продолжи овој рок на 40 дена, за што задолжително претходно го известува барателот на информацијата;¹⁶
- » да не ја образложи причината поради која ја бара информацијата;¹⁷
- » да добие помош при поднесување на барањето, од службеното лице кое е надлежно за спроведување на Законот;¹⁸
- » ако смета дека добиената информација не е информацијата којашто ја побарал, да бара да се запознае со истата, за што имателот има рок од десет дена да одговори на повторното барање;¹⁹
- » да бара дополнителна информација, доколку како резултат на добиената информација произлезе барање за таква,

14 Странско физичко и правно лице остварува право на слободен пристап до информациите, во согласност со Законот.

15 Член 21 од Законот.

16 Член 22 од Законот.

17 Член 16 став 5 од Законот.

18 Член 17 став 2 од Законот.

19 Член 24 став 4 од Законот.

поврзана со документите што ги поседува имателот на информацијата;²⁰

- » да се жали пред Комисијата во случај кога не е задоволен од одговорот или во случај кога ќе биде одбиено неговото барање за пристап до информацијата, или доколку воопшто не добие никаква информација (молчење на администрацијата)²¹, и
- » на судска заштита против решението на Комисијата.

Практиката покажува проблеми во врска со примената на овие права. Роковите за пристап до информацијата најчесто се во рамките на крајниот рок од 30 дена, а честопати и се пробиваат; имателите на информациите доставуваат информации кои се нејасни или се премногу општи, па барателот е принуден да достави повторно барање или да се жали пред Комисијата. Исто така, барателите на информации треба да имаат предвид дека увидот во бараната информација е бесплатен. Доколку барателот ја бара информацијата во препис, фотокопија или во електронски запис, тој плаќа надоместок само за материјалните трошоци определени со Одлуката на Владата на Република Македонија од 2006 година, и тоа:²²

- » за умножување на еден лист (А4 формат) – 1 денар;
- » за печатење во една боја на еден лист (А4 формат) – 2 денари;
- » за електронски запис на информацијата на едно компјутерско ЦД – 21 денар, и
- » за препис на една страница од лист (А4 формат) – 5 денари.

Меѓутоа, надоместокот на материјалните трошоци не е „правило“ кое задолжително се применува од страна на имателите на информациите. Најчесто, истиот е поврзан со „големината“ на материјалот што треба да се умножува, односно најчести случаи кога имателите на информации бараат истиот да се надомести е кога станува збор за материјал од поголем обем што треба да го умножат или да го испечатат.

20 Член 24 став 3 од Законот.

21 Член 27 од Законот.

22 Член 29 од Законот. Во досегашното искуство на ФООМ се регистрирани и случаи кога се барала „административна такса“ за пристап до информациите. Ваквите акти на имателите на информации не се законски и истите може да бидат предмет на жалба пред Комисијата.

1.3. КАДЕ МОЖЕ ДА СЕ ПОДНЕСЕ БАРАЊЕ ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР?

Барање за слободен пристап до информациите може да се поднесе до секој орган или организација, физичко или правно лице коешто врши јавни овластувања и е дефинирано, односно определено, како „имател на информација од јавен карактер“.²³ Листата на иматели на информации од јавен карактер ја определува Комисијата и истата може да се најде на нивната веб-страница. Според Годишниот извештај на Комисијата за 2011 година, бројот на моментално евидентирани иматели на информации изнесува 1.247 субјекти. Секоја година, оваа листа се ревидира од страна на Комисијата. Некои од овие ревизии се од „техничка“ природа (на пример, бришењето од листата на имателите на информации кои престанале со работа, или напуштање на практиката како посебни иматели на информации да се бројат и посебните одделенија или подрачни единици на министерствата). Меѓутоа, некои од ревизиите се од посуштинско значење и придонесуваат за отворање или затворање на можностите на граѓаните и на правните лица да се запознаат со одредени состојби во општеството, како што е на пример одлуката на Комисијата во 2011 година од листата на иматели на информации од јавен карактер да ги тргне политичките партии, со образложение дека јавноста и транспарентноста во работењето на политичките партии се регулирани со Законот за финансирање на политичките партии.²⁴

Ако имателот на информации кој го примил барањето не располага со бараната информација, тој е должен веднаш, а најдоцна во рок од

23 Според Законот, тоа се органите на државната власт и другите органи и организации утврдени со Законот, органите на општините, Градот Скопје и општините во Град Скопје, установите и јавните служби, јавните претпријатија, правните и физичките лица кои вршат јавни овластувања утврдени со Закон. Член 3 од Законот.

24 Законот определува дека политичките партии имаат обврска кварталните и годишните извештаи да ги доставуваат до Министерството за финансии, Управата за јавни приходи и Државниот завод за ревизија, како и тоа дека политичката партија е должна годишниот финансиски извештај да го објави на веб-страницата, во најмалку еден дневен весник и во „Службен весник на Република Македонија“. Дали ваквите законски решенија навистина овозможуваат отвореност и транспарентност во работењето на политичките партии е прашање на друга анализа, на која нема да се задржуваме овде. Повеќе информации за ова прашање може да се добијат во „Транспарентност во финансирањето на политичките партии - Годишен извештај за 2011 година“, изработен од *Транспарентносии Македонија*, во соработка со ФООМ, достапен на веб-страницата на ФООМ (www.soros.org.mk).

три дена, да го препрати барањето до имателот на информациите кој располага со бараната информација, и за тоа да го извести барателот.²⁵

1.4. ОБРАЗЕЦ ЗА ПОДНЕСУВАЊЕ НА БАРАЊЕТО

Образецот е предвиден со Законот, со цел да се олесни пристапот на граѓаните до информациите. Овој начин е поедноставен за барателот, затоа што тој не мора да знае кои сè податоци треба да ги даде при поднесување на барањето за пристап до информациите. Конечната форма е дефинирана од страна на Комисијата. Образецот може да се најде и на веб-страницата на Комисијата (www.komsri.mk), но и во Прилогот 1. Секој имател на информации е должен да го поседува образецот и да му го даде на граѓанинот, по негово барање, а службеното лице определено за посредување на информациите да му помогне при пополнувањето, доколку има потреба. Но образецот не е задолжителен за поднесување на барањето, односно барањето може да се поднесе и на бел лист хартија. Во овој случај, барањето задолжително мора да содржи назив на имателот на информацијата (оној од кого се бара информацијата), личното име и презиме на барателот на информацијата (ако барател е правно лице, тогаш називот на правното лице), престојувалиштето на барателот (контакт адреса на која треба да се добие одговорот), како и податоци за можниот застапник или за ополномоштеното лице. Во овој случај, треба да се наведе дека бараната информација е во согласност со Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Образецот не е задолжителен кога поднесувате усно барање. Сепак, во практиката сме забележале и вакви примери.²⁶

Имателот има право да побара од подносителот на барањето да го дополни истото, доколку барањето е непотполно. Рокот за дополнување на барањето е краток - 3 (три) дена. Ако барателот не постапи по ова барање за дополнување во предвидениот рок, постапката ќе биде прекината од страна на имателот.

²⁵ Член 18 од Законот.

²⁶ Види стр. 22-23 од Коруновска, Неда; Даниловска, Данче, „Една година подоцна: Извештај од имплементацијата на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер“, Скопје, Фондација Институт отворено општество - Македонија, 2007.

1.5. СЛУЖБЕНО ЛИЦЕ ЗА ПОСРЕДУВАЊЕ СО ИНФОРМАЦИИТЕ И ЛИСТА НА ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР

Имателите на информации треба задолжително да назначат службено лице за остварување на правото на слободен пристап до информациите.²⁷ Основна задача на службеното лице е да посредува во остварувањето на правото на слободен пристап до информациите и да им ја даде потребната помош на граѓаните и на правните лица во постапката.

Имателите на информации се должни редовно да водат и да ја ажурираат листата на информации со кои тие располагаат и да ги објавуваат на начин достапен за јавноста (интернет страница, огласна табла и друго).²⁸ Дали и колку имателите на информации ја остваруваат оваа своја обврска, нема да биде предмет на анализа во овој извештај, но секако би било повеќе од значајно истата да се реализира, затоа што почитувањето на оваа обврска е важен дел од остварувањето на правото на слободен пристап до информациите.

1.6. КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТА НА ПРАВОТО НА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ

Правото на жалба против првостепеното решение на имателот на информациите или во случај на молчење на администрацијата се поднесува пред Комисијата, како второстепен орган. Комисијата се грижи и за едукација на граѓаните и имателите на информации, дава мислења за законите поврзани со правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер и поднесува годишен извештај пред Собранието на Република Македонија во однос на спроведувањето на Законот. Во Извештајот се содржани и податоци кои имателите на информации се должни да ги доставуваат во своите годишни извештаи до Комисијата, во однос на практикувањето на правото на слободен пристап до информациите од страна на граѓаните и правните лица. Меѓутоа, во Извештајот на Комисијата за 2011 година се констатирано неправилности во однос на извршувањето на оваа важна обврска од страна на имателите на информации, кои придонесуваат кон создавање крива и нереална слика за состојбите во однос на правото на слободен пристап до информациите. Пред сè,

27 Член 8 од Законот.

28 Член 9 од Законот.

фактот дека во законски пропишаниот рок²⁹ во 2011 година извештај доставиле само 59,8% од имателите на информации, е потврда за игнорантскиот однос кон оваа нивна обврска. Дел од извештаите имале и бројни недостатоци, поради што податоците не можеле да бидат земени предвид при изработката на Годишниот извештај на Комисијата. Ова зборува за сè уште несериозниот пристап на имателите на информации кон Законот и почитувањето на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, но и за можностите и капацитетите на Комисијата за спроведување на одредбите од Законот. Подолу во Извештајот е содржана посебна глава 3 којашто го анализира статусот на Комисијата шест години по донесувањето на Законот.

²⁹ 31 јануари во тековната година за претходната година. Членот 37 став 1 од Законот.

2. ПРИМЕНАТА НА ЗАКОНОТ

Во овој дел ќе се задржиме на анализа на примената на Законот од страна на имателите на информации од јавен карактер, како и на неговото толкување и примена од страна на Комисијата и во судската практика. Основата на оваа анализа е искуството од програмите на ФООМ на полето на слободниот пристап до информациите од јавен карактер, преку користење на алатката за слободен пристап до информациите од јавен карактер, за да се добијат информации и податоци од институциите, кои потоа ќе послужат при подготовката на анализите за состојбите во државата. Конкретно, за целите на анализата се користени резултатите од вкупно 732 поднесени барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер во 2012 година.³⁰ Притоа, барањата за слободен пристап до информациите беа поднесени заради анализа на состојбите во Македонија во следниве области:

- 1) реализацијата на активностите предвидени со Националната програма за усвојување на правото на Европската унија 2012 година;
- 2) реализацијата на активностите предвидени со „Патоказот“ за реализација на приоритетните цели за 2012 година, усвоени на Пристапниот дијалог на високо ниво, подготвен од страна на Владата;
- 3) поделбата на власта како уставен принцип, со фокус на контролната улога на Собранието, и
- 4) спроведувањето на процесот на лустрација во Македонија.

³⁰ Случаите на слободен пристап до информациите од јавен карактер поднесени од ФООМ по години (од 2007 до 2012 година) или по иматели на информации, може да ги најдете на www.spinfo.org.mk.

Првите две области се дел од тековните програмски активности на ФООМ во областа на евроинтеграциите на Република Македонија. Вторите две се дел од активностите на Правната програма на ФООМ, фокусирана на транспарентноста и отчетноста на институциите, почитувањето на човековите права и поддржувањето на реформите на правниот систем во Република Македонија. Информациите во однос на поднесените барања за слободен пристап за секоја од наведените области се дадени во Прилог 2.

Во согласност со Законот, рокот за доставување одговори по барањата е изминат по однос на сите 732 барања. Притоа, на еден имател на информации најчесто се доставени повеќе барања.³¹ Од методолошка гледна точка, пристапот е идентичен кај сите пратени барања: испратени се по пошта, со повратница, а формата во која се бара потребната информација е фотокопија и истата треба да се достави по пошта до барателот на информацијата, односно до ФООМ. Со оглед на тоа дека кај сите барања рокот од 30 дена за доставување на информацијата по приемот на барањето е поминат, во анализата ја обработуваме респонзивноста на институциите (навремениот одговор од нивна страна), квалитетот на дадените одговори и, воопшто, примената на Законот од страна на имателите на информациите.

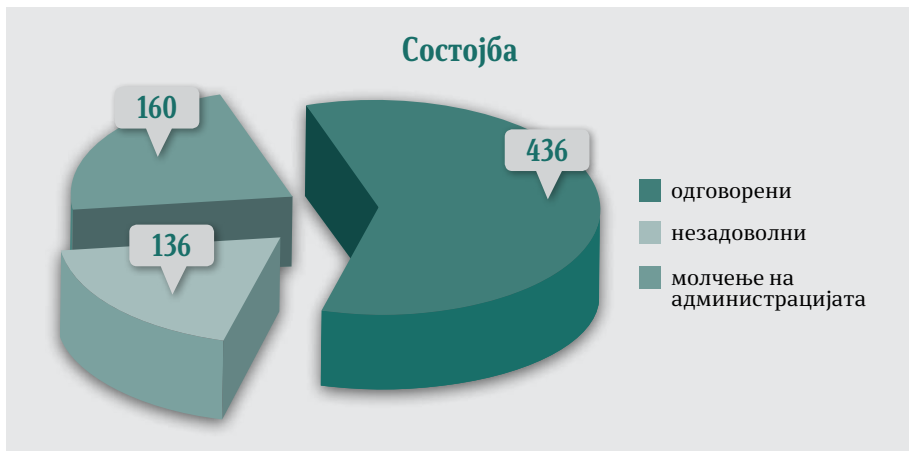
2.1. МОЛЧЕЊЕТО НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА - СÈ УШТЕ ПРЕДИЗВИК ЗА ПРИМЕНАТА НА ЗАКОНОТ

Од вкупно испратените 732 барања за слободен пристап до информациите, добиени се одговори на 572 барања, односно на 78% од поднесените барања. Молкот на администрацијата се забележува во 22% од вкупно поднесените барања, што претставува висок процент на молчење на администрацијата. Притоа, се забележува дека во некои случаи молчењето на администрацијата е присутно кај сите доставени барања од страна на имателот на информацијата,³² а во некои случаи имателот на информацијата доставил одговор само на некои од примените барања за слободен пристап до информациите. Доколку се споредат овие бројки со резултатите од анализата на

31 Во некои случаи, тој број изнесува 2 барања, некаде 25 барања, а во некои случаи и 123 барања поднесени до еден имател на информации. Бројот на поднесените барања за слободен пристап до информациите е во согласност со истражувачките активности на одделните проекти.

32 Како што е, на пример, случајот со Секторот за безбедност и разузнавање при Министерството за одбрана и голем дел од единиците на локалната самоуправа.

ФООМ во 2007 година, објавени во публикацијата „Сид од тишина“, Една година подоцна: Извештај од имплементацијата на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер“, кога процентот на неодговорени барања изнесувал 40%, видливи се одредени подобрувања во однос на респонзивноста на институциите. Сепак, од вкупниот број жалби (296) поднесени од ФООМ пред Комисијата, 53,4% (односно 160) се поради молчење на администрацијата, што укажува на тоа дека сè уште треба да се работи на отстранување на овој игнорантски однос од страна на имателите на информациите. Исто така, може да се забележи дека молчењето на администрацијата е поизразено кај единиците на локалната самоуправа како иматели на информации, отколку кај органите на законодавната, централната, судската власт и независните тела. Имено, од вкупно поднесените 255 барања за слободен пристап до единиците на локалната самоуправа (Градот Скопје и општините во Република Македонија), во 106 случаи (односно во 41,6%) имало молчење на администрацијата! Ако земеме предвид дека целта на децентрализацијата е локалните единици да се „доближат“ до граѓаните и да работат на решавање на нивните проблеми, високиот процент на нереспонзивност од страна на единиците на локалната самоуправа сигурно не води кон постигнување на оваа цел. Меѓутоа, ова прашање не е тема на анализа во оваа публикација.

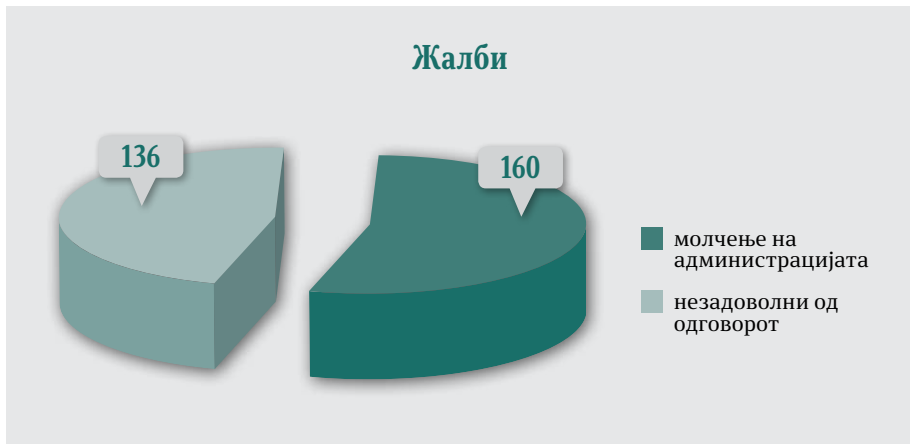


Дека станува збор за игнорантски однос од страна на имателите на информации покажува и фактот дека кај 11% од обжалените барања поради молчење на администрацијата, имателите на информации „експресно“ одговориле на поставените барања за слободен пристап до информациите по поднесената жалба. Во овој случај, Комисијата по предметот донесува заклучок за запирање на постапката,

поради тоа што бараната информација му е доставена на барателот на информацијата. Притоа, во образложението на заклучокот Комисијата утврдила дека „имателот постапил по барањето, но со задоцнување.“³³ Понатаму, Комисијата „констатира дека во конкретниот случај е важно тоа што имателот постапил по барањето, а барателот добил одговор“, како и тоа дека „Комисијата укажува дека конкретниот имател на информации при евентуални идни барања е должен да одговара на барањата во рок и форма предвидени во Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер.“ Од друга страна, Законот предвидува глоба во износ од 300 до 500 евра во денарска противвредност за службеното лице кое посредува со информации кај имателот на информациите, доколку не ја достави бараната информација во предвидениот рок. Меѓутоа, од практиката е очигледно дека прекршочните постапки врз основа на овој Закон се сè уште во доменот на словото и хартијата, а не во доменот на практиката.

2.2. ИНСТИТУЦИИТЕ ФОРМАЛНО ГО ПОЧИТУВААТ ЗАКОНОТ, НО БАРАТЕЛОТ СЕПАК ТЕШКО ДОАЃА ДО БАРАНАТА ИНФОРМАЦИЈА

И покрај релативно подобрената состојба во однос на проблемот со молчењето на администрацијата, анализата на одговорите на институциите покажува нова тактика кај истите. Имено, и покрај тоа што имателите на информации одговориле на барањето за слободен пристап до информациите во законски предвидениот рок и со тоа (формално) го примениле Законот, сепак во некои од одговорите се забележува вешто избегнување на овозможувањето пристап до бараната информација, преку давање нејасна или премногу општа информација. На тој начин, барателот не ја добива бараната информација и треба да се жали пред Комисијата или да достави дополнително барање, во согласност со Законот, со што се пролонгира постапката и пристапот до бараната информација. Во таа смисла, високи 42,5% од вкупно поднесените жалби на ФООМ се поднесени токму поради незадоволството од добиената информација.



Во иста насока е и забележената практика кај некои од имателите на информации барателот на информацијата да го упатат на пронаоѓање на бараната информација на веб-страница на којашто тешко се наоѓа информацијата или, пак, истата воопшто не постои?!³⁴ Притоа, треба да се има предвид ставот 2 од членот 12, во кој е регулирано дека „секој барател врз основа на барање има право на пристап до информација од имателот на информациите, и тоа со увид, препис, фотокопија или електронски запис“, односно дека барателот сам решава за формата во која сака да ја добие информацијата. Дека ваквото постапување со преупатување на веб-страницата на имателот на информациите не е во духот на Законот, потврдуваат и решенијата на Комисијата донесени во корист на барателот на информацијата. Така, во решението број 07-158 од 30 август 2012 година, Комисијата констатира дека имателот на информацијата „бил должен да одговори на начинот и во формата наведени во барањето (во фотокопија доставена по пошта), но наместо тоа тој предложил друга форма, без да образложи зошто смета дека таа е поповолна за барателот.“ Во однос на последното, Комисијата се повикува на членот 21 став 2, според кој „имателот ја дава информацијата во бараната форма, освен во случај кога бараната информација веќе постои во однапред пропишана форма и е достапна за јавноста и ако за барателот е поповолно информацијата да се достави во поинаква форма од бараната, при што имателот на информацијата ја образложил причината за ваквиот начин на доставување.“ Понатаму, Комисијата во решението констатира дека

³⁴ Како, на пример, Комисијата за верификација на фактите која во еден од двата типа одговори на нашите 123 барања го упатува ФООМ да ја најде бараната информација во шестмесечниот извештај за работата на Комисијата, поставен на нејзината веб-страница, на која сè уште не е поставен последниот шестмесечен извештај за нејзината работа!

имателот на информацијата не одговорил на барањето во законски предвидениот рок и форма, предвидени во Законот и наведени во барањето, со што го задолжува имателот на информацијата да ја достави бараната информација на наведениот начин и во наведената форма. Загрижува фактот дека во конкретниот случај Комисијата во решението констатира дека на имателот на информацијата против кого е донесено истото и претходно му било укажано дека ваквиот начин на постапување по барањето за пристап до информациите од јавен карактер не е во согласност со Законот, но дека имателот продолжува да постапува на ист начин. Ваквото однесување од страна на институциите е алармантно и укажува на потребата од зајакнување на капацитетите на Комисијата во примената на Законот, како и на поголемо почитување на решенијата донесени од страна на Комисијата.

Како карактеристичен пример на одговори со кои имателот избегнува да овозможи пристап до бараните информации што произлегуваат од неговата надлежност, ќе ги издвоиме одговорите на Комисијата за верификација на фактите (КВФ).³⁵ Имено, на нашите вкупно 123 доставени барања, КВФ нè удостои со само два типа одговори: првиот, дека нашето барање за пристап до информациите од јавен карактер е поставено во вид на прашање за кое се бара одговор, со што одговори на - ни повеќе ни помалку - 87 барања за пристап до информациите (Прилог 3). Во преостанатите случаи во кои не ѝ пречела прашалната форма, КВФ во својот одговор нè упатува на својата веб-страница, на линкот каде што се поставени шестмесечните извештаи на Комисијата (Прилог 4). Притоа, очигледно свесно нè упатува на линк на којшто последниот шестмесечен извештај за нејзината работа за периодот 15 јануари – 15 јули 2012 во моментот на доставувањето одговор сè уште не е поставен!³⁶ Подетално за истите, подолу во текстот.

35 Барањата до КВФ се испратени за потребите на истражувањето за одвивањето на процесот на лустрација во Република Македонија.

36 На едно од барањата за слободен пристап до информациите, КВФ одбила пристап заради класифицираноста на информацијата, без примена на тестот на штетност. Повеќе во однос на примената на тестот на штетност, подолу во текстот.

2.3. УПОТРЕБАТА НА ЧЛЕНОТ 6 – ПРАВИЛО ИЛИ ИСКЛУЧОК ОД ПРАВИЛОТО!?

И натаму се забележува неправилна примена на членот 6 од Законот, од страна на имателите на информации, кој го ограничува правото на пристап до информациите од јавен карактер, без примена на задолжителниот тест на штетност. Имено, членот 6 од Законот ги регулира исклучоците кога барањето пристап до информациите може да биде одбиено од страна на имателот на информацијата.³⁷ Притоа е утврдена должноста за имателот на информацијата да го спроведе овој тест и да „измери“ дали преовладува интересот што се заштитува со необјавувањето на некоја од информациите или пак јавниот интерес за информацијата да биде објавена. Во таа смисла, доколку јавниот интерес што се постигнува со дозволувањето пристап до бараната информација е поголем од заштитениот интерес, имателот на информациите е должен да го обезбеди пристапот. Во секој случај, тестот на штетност е задолжителен пред имателот на информациите да донесе решение за одбивање на пристапот до информациите, со образложение дека информацијата не потпаѓа под режимот информации од јавен карактер. За жал, кај имателите на информации сè уште отсуствува правилната или, воопшто, примената на оваа задолжителна компонента предвидена со Законот, што е евидентно и од решенијата за одбивање врз основа на членот 6, во кои во 100%

³⁷ Ставот 1 од членот 6 регулира дека имателите на информации можат да одбијат барање за пристап до информација во согласност со закон ако информацијата се однесува на: 1) информација која врз основа на закон претставува класифицирана информација со соодветен степен на тајност; 2) личен податок чиешто откривање би значело повреда на заштитата 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; 5) информација стекната или составена за истрага, кривична или прекршочна постапка, за спроведување на управна и на граѓанска постапка, а чие давање би имало штетни последици по текот на постапката; 6) информација што се однесува на комерцијални и други економски интереси, вклучувајќи ги и интересите на монетарната и фискалната политика, чиешто давање ќе има штетни последици по остварувањето на функцијата; 7) информација од документ што е во постапка на подготвување и сè уште е предмет на усогласување кај имателот на информациите, чие откривање би предизвикало погрешно разбирање на содржината, и 8) информација која ги загрозува правата од индустриска или интелектуална сопственост (патент, модел, мостра, стоковен и услужен жиг, ознака на потеклото на производот).

од решенијата отсуствува доказ за примената на тестот на штетност, поради што сите се обжалени пред Комисијата³⁸

Во прилог на задолжителното спроведување на тестот за штетност зборува и практиката на Комисијата, која решавајќи по жалбите против решенијата на имателите на информации за одбивање на барањата за пристап до информациите, дава јасни насоки за должноста на имателот на информацијата да го спроведе тестот на штетност. Понатаму, врз основа на резултатите од тестот на штетност, имателот ќе оцени што ќе преовлада: штетата што би настанала со откривањето на бараната информација или јавниот интерес што треба да биде задоволен со давањето на бараната информација.³⁹ Во таа насока е и пресудата УЖП бр.625/2010 од Врховниот суд на Република Македонија, донесена на 6.6.2010 година,⁴⁰ со која Врховниот суд на Република Македонија одлучил дека пресудата на Управниот суд е незаконска, а се однесува на (не)примената на тестот на штетност, како и на можноста да се овозможи делумен пристап до бараните информации (Прилог 6).⁴¹

Во некои случаи, како што е на пример оној со Агенцијата за разузнавање, ФООМ беше одбиен поради класификација на информацијата, но притоа имателот не го спровел тестот на штетност, ниту пак се повикал на исклучоците од Законот. По поднесената жалба на таквиот акт до Комисијата, имателот се „поправил“ и доставил решение за одбивање на пристапот до информациите, повикувајќи се на исклучоците од Законот. Меѓутоа, и во овој случај нема доказ за задолжителната примена на тестот на штетност.

38 2,4% од поднесените жалби на ФООМ се поради (не)примената на тестот на штетност. Пример за ваков тип решение е даден во Прилог 5.

39 Пример, Решение бр.07-364 од 4.11.2010 година, најдено на http://www.spinfo.org.mk/images/sluchai/Ministerstvo_za_pravda/2010/Slucaj_7.10-14/Resenie_na_komisijata_za_zastita_na_pravoto.pdf.

40 Пресудата е донесена во 2010 година кога сè уште не е формиран Вишиот управен суд, и кога надлежен за одлучување по втор степен во управни спорови беше Врховниот суд на Република Македонија.

41 Според членот 7 од Законот, ако документот или некој негов дел содржи информации од членот 6 став (1) на овој закон, коишто можат да се одвојат од документот без притоа да се загрози неговата безбедност, имателот на информациите ги одвојува тие информации од документот и го известува барателот за содржината на преостанатиот дел од документот.

2.4. ДИЛЕМИ ОКОЛУ ПОИМИТЕ „ИНФОРМАЦИЈА ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР“ И „ДОКУМЕНТ“

Загрижува фактот што кај некои од имателите на информации сè уште се јавува дилемата околу поимите информација и документ, што паким служи како основа за одбивање на пристапот до информациите. Имено, во еден од актите со кои на ФООМ му е оневозможен пристап до информациите,⁴² имателот на информацијата⁴³ истакнува дека „одговорот на одредено прашање не е информација, во смисла на Законот“, и притоа се вели дека имателот не може да го подведе одговорот на прашањето под ниту една форма предвидена во Законот. Во таа смисла, треба да се истакне членот 3 од Законот, каде што е внесено поимното определување на информацијата од јавен карактер. Имено, како што определува самата дефиниција, „информација од јавен карактер“ е информација во која било форма којашто ја создал или со која располага имателот на информацијата, во согласност со неговите надлежности, а информацијата може да се манифестира и во форма на определен документ, под кој пак се подразбира 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“. Значи, Законот дава екстензивна дефиниција на поимот „информација од јавен карактер“, а тоа е „секоја информација независно од видот и формата во којашто постои, при што основен критериум е истата да биде информација, односно податок создаден или податок со кој располага имателот на информацијата во моментот на барањето на информацијата“. Во таа смисла, дури и ако т.н. одговор на поставеното прашање во барањето за пристап до одредена информација не е содржан во еден и единствен конкретен акт, имателот на информацијата, во духот на Законот, е должен да му ги достави на барателот на информацијата сите документи со коишто располага, од кои барателот ќе го добие одговорот на самото барање. Оттука, не е јасно зошто Комисијата во Упатството за начинот и постапката за спроведување на Законот за

42 За жал, во овој случај, како и во многу други, од страна на имателот на информацијата не е следена законската форма за донесување решение за одбивање на пристап, а не некаков вид известување, акт или писмо во кое имателот го информира барателот на информацијата дека нема да му ја достави бараната информација.

43 Во конкретниот случај, Комисијата за верификација на фактите.

слободен пристап до информациите од јавен карактер, кое го донесе во април 2012 година⁴⁴, во делот на делумниот пристап до информациите и исклучокот од слободниот пристап до информациите се повикува на документ, а не на информација. Законот е јасен и тој овозможува пристап до информација, а не до документ. Дотолку повеќе, имателите на информации и Комисијата треба да ја имаат предвид пресудата на Вишиот управен суд со број УЖ.бр.1004/2012, со која, на некој начин, се наложува екстензивно разбирање на поимот информација. Во оваа пресуда, која се однесува на предмет во кој од Владата на РМ се бара информацијата „Список на усвоени закони на владина седница за периодот од 1.1.2010 до 20.5.2010 година“, Вишиот управен суд наведува дека: „Одлучувајќи по жалбата, Вишиот управен суд ги прифатил жалбените наводи на тужителот, кои се однесуваат на информација што не постои, притоа имајќи предвид дека имателот на информацијата со одговор на барањето бр.14-3028/2 од 7.6.2010 година веќе користел информации и податоци кои ги поседувал, со тоа што го доставил бројот на усвоените закони по категории. Самото тоа што е доставен бројот на усвоените закони по категории, укажува на фактот дека имателот на информацијата ја поседува информацијата која е предмет на барањето.

2.5. ФОРМАТА НА БАРАНИОТ ОДГОВОР

Што се однесува до формата на одговорот, без разлика дали во конкретниот случај имателот ја дава бараната информација или одбива да даде пристап, сè уште се забележува неконзистентност и неусогласеност со Законот. Имено, според Законот⁴⁵, во случај кога имателот на информацијата позитивно ќе одговори на барањето, за тоа се изготвува записник, а во случај кога делумно или целосно ќе го одбие барањето, за тоа се изготвува решение. Примерите во кои имателите на информации одговориле позитивно со записник се ретки. Најчесто, истите се доставуваат како писмено известување. Исто така, загрижувачка е практиката на имателите при одбивањето да се даде информација, истото да не го направат во законски пропишаната форма на решение, туку како одреден вид известување.⁴⁶ Ова доведува до опасност од губење на правото на жалба, со оглед

44 Упатството може да се најде на веб-страницата на Комисијата (www.kom-spi.mk).

45 Член 20.

46 Таков е, на пример, одговорот од страна на Комисијата за верификација на фактите, која го одбива пристапот поради дефиницијата на документ и информација.

на тоа што Законот јасно упатува против каков вид акти е дозволено правото на жалба, како и тоа дека е потребно актот да содржи правна поука за правото на жалба.

Во овој дел ќе го споменеме и времето за одговор на доставеното барање. Законот определува дека имателот ќе му ја достави информацијата на барателот веднаш, а најдоцна во рок од 30 дена.⁴⁷ Меѓутоа, искуството покажува дека имателите најчесто одговараат во рамките на крајниот рок од 30 дена, или по поднесена жалба, што придонесува за одолжување на постапката за пристап до информациите.

2.6. СТРОГО ФОРМАЛНО ПОСТАПУВАЊЕ НА КОМИСИЈАТА И НА УПРАВНИОТ СУД СО КОЕ СЕ ОГРАНИЧУВА ПРАВОТО НА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР

За жал, во некои одлуки на Комисијата и на Управниот суд се забележува строг формализам со кој се ограничува правото на пристап до информациите од јавен карактер. Така, со решение бр. 07-97/4 од 10.3.2009 година Комисијата ја отфрли како недопуштена жалбата на ФООМ поради молчење на администрацијата, бидејќи ФООМ не доставила доказ дека имателот на информациите навистина го примил барањето за слободен пристап, и покрај тоа што истото е уредно испратено во препорачана поштенска пратка.⁴⁸ Идентичен став делеше и Управниот суд на Република Македонија, кој со пресуда ја одби тужбата на ФООМ како неоснована. Меѓутоа, Вишиот управен суд го препозна ваквото строго формално и погрешно постапување на Комисијата и на Управниот суд на Република Македонија, и предметот го врати на повторно одлучување.⁴⁹ Имено, Вишиот управен суд смета дека во конкретниот случај Комисијата згрешила кога ја отфрлила жалбата како недопуштена, а Управниот суд смета дека таквото решение е во согласност со Законот, па затоа ја одбил тужбата на тужителот како неоснована. Според Вишиот управен суд, доколку имателот на информацијата во конкретниот случај сметал дека барањето е неуредно и има недостатоци, во согласност

47 Член 21 став 1 од Законот. Само во исклучителни случаи, рокот може да се продолжи на 40 дена. Член 22 од Законот.

48 Предметот се наоѓа на www.spinfo.org.mk/index.php?option=com_content&view=category&id=189&Itemid=532&lang=mkd.

49 Решение УЖ бр.721/2012.

со Законот за општа управна постапка⁵⁰ и Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер⁵¹, тој бил должен да побара од подносителот на барањето да ги отстрани недостатоците. Понатаму, Судот истакнува дека не се сторени доволно напори за со сигурност да се утврди дали барањето е уредно доставено. Впечатокот од целокупната постапка е дека Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер со својот законски неоснован формализам во конкретниот случај го ускратила правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер.⁵² Ниту Комисијата, ниту имателите не смеат да заборават дека во своето работење тие, како органи на управата, треба да бидат сервисно ориентирани, односно да им помогнат на граѓаните да ги остваруваат своите права.

50 Член 65.

51 Член 14.

52 За овој случај, ФООМ заедно со Македонското здружение на младите правници ја информираше јавноста преку Извештајот за правото на слободен пристап до информациите, објавен во јуни 2012, како дел од месечните извештаи за состојбата со остварувањето на слободниот пристап до информациите од јавен карактер во Република Македонија. Преку овие извештаи, ФООМ и Македонското здружение на младите правници, во рамките на проектот „Остварување на правото на пристап до информациите со обезбедување правна помош и стратешко застапување“, ја информираат јавноста за состојбата со остварувањето на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер. Види <http://soros.org.mk/default.asp?lang=mak&menuid=2234>.

3. ПОЗИЦИЈАТА НА КОМИСИЈАТА ЗА ЗАШТИТА НА ПРАВОТО НА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ

Во некои од земјите во светот кои со закон го регулираат пристапот до информациите, надзорот над остварувањето на ова право им е доверен на комесари или комисии за пристап до информациите. Овие комесари или комисии начелно се специјализирани тела чијашто улога е да го бранат правото на јавноста да знае, односно тие се независен административен механизам за жалби, кој е од суштинско значење за ефективното функционирање на системот за пристап до информациите. Ова значи дека граѓаните кои не го оствариле правото на пристап до информациите, наместо заштитата да ја бараат во судските постапки, кои се премногу долги и скапи, можат да побараат заштита од комесарите или од комисиите кои одлучуваат по жалбите. Постапките пред комесарите односно пред комисиите, вообичаено траат многу пократко од судските постапки и се бесплатни⁵³. Така, Македонија, заедно со Белгија, Хрватска, Естонија, Франција, Германија, Унгарија, Исланд, Ирска, Италија, Португалија, Србија, Словенија, Швајцарија, Турција и Обединетото Кралство, е земја која има комесар, односно комисија за слободен пристап до информациите.⁵⁴

Кај нас Комисијата е независен државен орган, со седиште во Скопје, чиешто средства за работа се обезбедуваат од буџетот на Република Македонија. Петте члена на Комисијата ги избира

⁵³ Постојат исклучоци, како на пример Ирска, каде што тоа чини 75 евра, што претставува огромен демотиватор да го браните своето право да знаете,

⁵⁴ Види Анекс Д во Legal Leaks Toolkit for journalists, <http://www.legalleaks.info/toolkit.html>

Собранието на РМ, по предлог на Комисијата за прашањата на изборите и именувањата. Собранието објавува јавен конкурс, а Комисијата за прашањата на изборите и именувањата составува листа на кандидати и дава предлог на најсоодветни кандидати, што го доставува до Собранието. Дополнително, Комисијата има обврска својот годишен извештај за работата да го достави до Собранието. Мандатот на членовите изнесува пет години, со право на повторен избор. Претседателот, неговиот заменик и членовите на Комисијата ја вршат својата функција професионално.

Комисијата, како второстепен орган, решава по жалбите (1) против одбиените барања за слободен пристап или против делумно одбиен пристап (2), доколку добиената информација не е информацијата што барателот ја навел во барањето или (3) кои се поднесени ако имателот и по истекот на рокот не овозможил пристап до информацијата (барателот се соочува со молчење на администрацијата). Исто така, Комисијата презема активности за едукација на граѓаните и на имателите на информациите, дава мислења за законите што го регулираат ова право и поднесува годишен извештај за спроведувањето на Законот за слободен пристап до Собранието на РМ. Понатаму, Комисијата ја подготвува и ја објавува листата на имателите на информации; соработува со имателите на информации во однос на остварувањето на правото на пристап до информациите; дава предлози за потребните средства за работа на Комисијата при изготвувањето на буџетот на Република Македонија и врши промоција на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Но, евидентно е дека поради скромните финансиски средства со коишто располага, Комисијата не била во можност да ги оствари своите законски надлежности, па во својот последен објавен извештај за 2011 година истакнува дека „рестриктивниот буџет ја спречи Комисијата да го реализира проектот за организирање обуки во општините низ државата, како и да покрене медиумска кампања за запознавање на граѓаните со релативно новото човеково право коешто го нуди Законот. Ограничениот буџет со кој располагаше Комисијата и годинава беше основна причина за да не се објави Листата на имателите на информации, во согласност со Законот. Исто така, поради финансиски причини, изостанаа и планираните и договорени посети на сродните институции во земјите од регионот и во државите од Европската унија.“⁵⁵ Нејзините забелешки и евидентирани проблеми само

55 http://www.komspi.mk/Content_Data/Baneri/Годишен%20извештај%202011.pdf

потврдуваат дека Комисијата, иако е законски независна, е зависна од властите кои го креираат, односно го донесуваат годишниот буџет за нејзината работа, така што не ѝ овозможуваат да работи и да ги исполнува законските надлежности: „Во календарската 2011 година, со одобриениот буџет и со ребалансот на буџетот, Комисијата не можеше да ги реализира зацртаните активности, но и активностите што произлегуваат како законска надлежност за афирмирање на слободниот пристап до информациите од јавен карактер, како што е медиумската презентација на Законот, објавувањето на листата на имателите во медиумите, издавањето публикации, билтени или брошури.“ Треба да се истакне дека годишниот буџет на Комисијата, која е надлежна за едукација и промоција на правото, покрај тоа што е исклучително скромно, постојано се намалува и, споредено со 2007, до 2012 е намален за 30%.

Роковите кои се дадени во Законот, иако за многумина се чинат долги, можат да значат пристап до информациите, односно остварување на правото на слободен пристап. Па така, рокот во кој Комисијата е должна да одлучи по жалбата изнесува 15 дена. За овој вид постапки, кога се бара остварување на право од кое обично зависи остварувањето на некое друго право пред некој друг државен орган (на пример, увид и препис од документ чијашто содржина потоа може да послужи како основа за жалба до некој управен орган, или тужба до суд и сл.), се потребни куси рокови за постапување, брзина, итност и ефикасност. Во спротивно, се губи смислата на правото коешто се бара – пристап до информација којашто според својата суштина треба да биде достапна за пошироката јавност. Нашето истражување ги покажува негативните последици по слободниот пристап до информациите од постапката на државата која континуирано го намалува буџетот за работа на Комисијата. За намалување на ефикасното вршење на стручните, административните и техничките работи на Комисијата придонесува и недоволно екипираниот Секретаријат на Комисијата, во кој не се во целост пополнети човечките капацитети, во согласност со Законот, иако се поминати речиси две години од последните законски измени (јануари 2010 година), со кои беше формиран Секретаријатот. Непополнетите работни места (сè до 2012 година): генерален секретар (кој раководи со Секретаријатот), советник за планирање и следење на буџетот, советник за одржување на веб-страницата, советник за аналитика и архивар, придонесуваат за намалување на ефикасното вршење на стручните, административните и техничките работи на Комисијата и создаваат сериозни проблеми за функционирањето на

Секретаријатот.⁵⁶ Ова, меѓу другото, придонесува за продолжување на законски предвидените рокови за решавање по жалбите, со што се намалува ефикасноста на Комисијата, но и се одвраќаат барателите да побараат остварување на своето право на слободен пристап до информациите, бидејќи постапката може да трае повеќе години.⁵⁷

Овој однос на незаинтересираност на државата да ѝ овозможи на Комисијата да ги пополни работните места и да работи со полн капацитет, беше очигледен и при изборот на членовите на Комисијата. Така, Комисијата за избори и именувања при Собранието на РМ на конкурсот објавен во февруари 2011 година наместо да селектира претседател и двајца членови, предложи Собранието на РМ да избере само претседател и еден член. Со оваа постапка од страна на Собранието на РМ, свесно не беше пополнет бројот на членовите на Комисијата, иако имаше кандидати кои ги исполнуваа законските услови. Откако измина речиси една година, во декември 2011 година⁵⁸ на дневен ред во Собранието на РМ повторно беше ставен изборот на членовите на Комисијата. По изборот на членовите за двете празни места во Комисијата, може да се смета дека таа е во целост сменета, откако беше формирана. Новиот состав на Комисијата, откако работи со променет состав, почна да ја менува практиката, па иако во минатото позитивно решаваше по жалбите против непостапувањето и одбивањето на политичките партии за пристап до информациите поврзани со нивното финансирање (кои се јавни и според Законот за финансирање на политичките партии), сега носат негативни решенија и сметаат дека партиите не се иматели на информации.⁵⁹

Поради недостиг на финансиски средства, во 2011 година Комисијата повторно не ја реализирала законската обврска да ја објави листата на имателите на информации, но сепак од Извештајот за нејзината работа за 2011 е очигледно дека во изминатата година се евидентирани вкупно 1.247 институции-иматели на информации. Загрижува констатацијата на Комисијата, која е истакната во

56 http://www.komspi.mk/Content_Data/Baneri/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%202011.pdf

57 <http://www.soros.org.mk/dokumenti/soopstzenie-do-mediumite-15-juli-2011.pdf>

58 <http://www.sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?Id=446d82b4-c553-4b9b-b828-5baa082c0711>

59 http://www.komspi.mk/Content_Data/Baneri/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%202011.pdf, стр. 19

Извештајот, дека во законски пропишаниот рок годишни извештаи доставиле само 746 иматели (или 59,8%), додека 501 субјект (или 40,2%) не ја испочитувале оваа законска обврска.⁶⁰ Од вкупната бројка пристигнати извештаи, 14 не се земени предвид при статистичката обработка од страна на Комисијата, затоа што содржеле бројни недостатоци. Овој процент на обработени статистички податоци за слободниот пристап, односно 60% од имателите, ја доведува во прашање релевантноста на статистичките податоци кои Комисијата ги обработува и ги објавува на годишно ниво, како единствен показател за имплементирањето на Законот, односно за отвореноста на институциите. Врз основа на обработените 60% од извештаите на имателите, Комисијата констатира дека бројот на поднесени барања е највисок досега и изнесува 3.496 барања. Но, од друга страна, во 2011 година 70% од жалбите биле поднесени поради „молчење на имателите на информациите“. Значи, ова само потврдува дека, традиционално, Македонија е затворено општество во кое институциите ги игнорираат граѓаните. Културата на „молчење на институциите“ веќе шест години е најголемиот проблем при пристапот кон информациите. Трендот на зголемување на бројот на барањата за пристап до информациите е во нагорна линија. Но, овој број се зголемува пропорционално со бројот на жалбите, така што може да се забележи дека во 2011 година 1/5 од бројот на барањата се обжалени⁶¹. Она што е нејасно е зошто Комисијата ги толерира имателите кои не ги исполнуваат законските обврски кон неа и не поведува прекршочни постапки против нив? Законот ѝ дава можност да поведе постапка против одговорното лице кај имателот кој нема да подготви годишен извештај за спроведувањето на Законот и нема да го достави до Комисијата. Не ни останува ништо друго освен да заклучиме дека Комисијата за слободен пристап ги поштедува институциите од глоби, наспроти односот кој институциите го имаат кон граѓаните. Така, на пример, иако во 2011 против ниту една институција не е поведена постапка за неовозможување пристап до информациите (иако молчењето

60 http://www.komspi.mk/Content_Data/Baneri/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%202011.pdf, страна 23

61 Во 2006 се поднесени 513 барања за слободен пристап, во 2007 се поднесени 1.476 барања (330 жалби, од кои 205 се заради молчење на институциите), во 2008 се поднесени 1.876 барања (670 жалби, од кои 604 се заради молчење на институциите), во 2009 се поднесени 2.106 барања (340 жалби, од кои 273 се заради молчење на институциите), во 2010 се поднесени 2.379 барања (540 жалби, од кои 340 се за молчење на институциите), а во 2011 година до институциите се поднесени 3.496 барања (409 жалби, од кои 324 се поради молчење на институциите).

на институциите предничи), од 9.000 барања на Министерството за транспорт и врски за поведување прекршочни постапки, 8.100 се поведени поради прекршување на Законот за јавна чистота од страна на граѓаните.⁶² Значи, граѓаните прекршочно се гонат, а институциите се поштедени од тоа.

62 http://www.spinfo.org.mk/images/sluchai/Ministerstvo_za_transport_i_vrski/2011/j2.75-24/odgovor.pdf

4. СТРАТЕШКО ВОДЕЊЕ НА ПОСТАПКИТЕ ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР

Со цел да се следи работата на имателите на информациите од јавен карактер, како и на Комисијата во својата регулаторна улога во сегментот на слободниот пристап до информациите од јавен карактер, ФООМ во соработка со Македонското здружение на младите правници, спроведе стратешко водење на постапките по поднесените барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Стратешкото водење на постапките всушност претставува „Стратегија која ја користи правосудниот сектор за да постигне правна и социјална промена преку тест предмети⁶³.“ Преку ова стратешко застапување се направи обид да се тестира првенствено работата и одговорноста на имателите на информациите од јавен карактер, како и ефикасноста и ефективноста на Комисијата.

Преку стратешкото водење на постапките по барањата за слободен пристап до информациите од јавен карактер, видливо беше менувањето на практиката како на имателите на информациите, така и на Комисијата. Притоа, се покажа дека ваквото менување на воспоставената практика, во насока на ограничување на слободниот пристап, се покажа како посвојствено за Комисијата отколку за имателите на информациите.

Со цел да се претстават трендовите на менување на практиката при спроведувањето на Законот, во понатамошниот текст ќе бидат накратко претставени седум групи случаи, од кои е видлива промената на курсот, како од страна на имателите, така и од страна

63 Ed Rekosh, Public Interest Law Initiative, Columbia University Budapest Law Center

на Комисијата. Притоа, битно е да се спомене дека во определени сегменти Комисијата во целост ја инквизира постапката за слободен пристап, давајќи целосна поддршка на арбитрарното и незаконско постапување на имателите, преку слично но и подрастично постапување и застапување на рестриктивниот пристап.

Трендот на менувањето на практиката не е карактеристичен само во однос на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, туку и во однос на примената на Законот за општата управна постапка, кој претставува *lex generalis* при остварувањето на правото на слободен пристап.

При стратешкото застапување, адвокатите полномошници, со цел да се искористат сите правни можности, покрај Законот за слободен пристап, Законот за општата управна постапка и другите посебни закони⁶⁴ ја користеа и воспоставената домашна практика во оваа област, но и практиката на Европскиот суд за човековите права и практиката на другите европски држави.

Најголем дел од случаите преку кои ќе ги анализираме промените во практиката се конечни, односно завршени во управна постапка и за дел од нив се водат управни спорови. Помал дел од анализираните предмети се конечни и правосилни, а по предметите се исцрпени сите правни лекови кои ни стојат на располагање во Република Македонија.

4.1. ИСКЛУЧУВАЊЕ НА ИМАТЕЛИТЕ НА ИНФОРМАЦИИ ОД ЛИСТАТА НА ИМАТЕЛИТЕ НА ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР

Со исклучувањето на политичките партии од листата на имателите на информации од јавен карактер⁶⁵, Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер ја оневозможува јавноста да дојде до информациите за финансирањето на истите и за начинот на кој ги трошат финансиските средства.

Во овој случај, во согласност со членот 44 од Законот, Комисијата била должна да поднесе прекршочна пријава затоа што имателот на

⁶⁴ Закон за класифицираните информации, Закон за заштита на личните податоци, Закон за архивска граѓа, Закон за финансирање на политичките партии итн.

⁶⁵ Подготовката и објавувањето на Листата на имателите е надлежност на Комисијата, види во Глава 3.

бараната информација постапил спротивно на одредбите од Законот и не одговорил на поднесеното барање.

Резултатите коишто ги добивме од стратешкото застапување на предметите пред Комисијата, од самиот почеток навестија дека во определени сегменти има драстично менување на стојалиштата на Комисијата, во насока на исклучување или суштинско ограничување на пристапот до информациите од јавен карактер. Така, во предметот во кој Транспарентност Македонија поднела барање за „фотокопија од вкупниот финансиски извештај за изборната кампања, за изборите од 5 јуни 2011 година, во согласност со членот 85 од Изборниот законик“ од ВМРО-ДПМНЕ⁶⁶, Комисијата самоиницијативно, и покрај непостапувањето на имателот на информацијата по жалбата изјавена против молчење на администрацијата, донела решение 07-291 од 21.10.2011 со кое ја отфрлила жалбата како неоснована, прогласувајќи дека политичките партии не се иматели на информации од јавен карактер. Преку оваа и слични одлуки во делот на политичките субјекти, Комисијата во целост ја менува веќе воспоставената практика, тргнувајќи од фактот дека слично истражување со поднесување барања до политичките партии е спроведено во 2011 година, кога Комисијата донела решение бр. 07-488 од 11.4.2011 година, во кое е утврдено дека „политичката партија Социјалистичка партија на Македонија, во согласност со Законот за финансирање на политичките партии⁶⁷, е должна да води сметководство за финансиско-материјалното работење и дека нејзините приходи се јавни. Оттука, согласно Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, таа е должна да ја даде бараната информација која претставува информација од јавен карактер.“

Вака воспоставената практика се менува за помалку од една година, без притоа да се даде издржано образложение зошто се прави тоа. Всушност, политичките партии се исклучуваат од листата на имателите на информации од јавен карактер. Одлуките со кои се менува курсот на Комисијата, а потоа и на Управниот суд, во насока на стеснување на листата на имателите на информации од јавен карактер е оспорена пред Вишиот управен суд на Република Македонија и се надеваме дека овој суд, кој има можност да навлезе во природата на управната работа која ја решава, во скоро време ќе заземе конкретен став по ова прашање.

66 http://spinfo.org.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=1958:sluchaj-04&catid=1045&Itemid=628&lang=en

67 член 23 став 1 и 2

Имајќи го предвид овој негативен тренд, се поставува прашањето дали поради сензитивноста на областа во која барателот (ТМ) се обиде да дојде до информации од јавен карактер, всушност се менува и курсот на Комисијата, односно дали доколку не стануваше збор за информации за финансирањето на политичките партии, Комисијата ќе донесеше одлука за нивно отстранување од листата на имателите.

4.2. НЕОСНОВАНИ ЗАКЛУЧОЦИ НА КОМИСИЈАТА НА ШТЕТА НА БАРАТЕЛИТЕ НА ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР

Комисијата сторила повреда на правото на слободен пристап од причина што толкувала одговор на имател на штета на барателот, што е спротивно на нејзината регулаторна улога во системот на слободен пристап.

Комисијата постапила спротивно на одредбите од Законот од причина што требала да поднесе иницијатива за покренување прекршочна постапка против имателот пред надлежниот суд⁶⁸ поради тоа што имателот не му укажал помош на барателот, односно не го препратил барањето до вистинскиот имател.

Во овој случај, исто така, беше утврдено отстапување од досегашната практика, со тоа што повторно се прави обид да се ограничи одговорноста на имателите на информациите од јавен карактер. Имено, Министерството за внатрешни работи (МВР), како имател од кој е побарана информација во врска со тоа „колку граѓани биле ослободени од плаќање административна такса при вадење пасош од ноември 1991 до ноември 2008 година, по која основа биле ослободени и колку од овие лица имаат двојно државјанство⁶⁹“, одговорило дека не ја поседува бараната информација, но притоа дало и објаснување на кој начин се регулира материјата од којашто произлегува бараната информација.

Поради ваквиот одговор, ФООМ преку својот полномошник поднесе жалба поради оневозможување пристап до бараната информација, односно неисполнување на обврската за преупатување до имателот на информацијата, во согласност со членот 18 од Законот, штом истиот веќе детално објаснил на кој начин се регулира материјата поврзана со барањето. Но, жалбата беше одбиена од страна на Комисијата

68 Во согласност со член 43 став 2 од Законот

69 http://spinfo.org.mk/index.php?option=com_content&view=category&id=159&Itemid=628&lang=en

затоа што Комисијата утврдила дека „МВР постапило во согласност со Законот и го известило барателот дека не располага со бараната информација и дека не е должно да располага со неа. Доколку не знае кој е вистинскиот имател, како во наведениот случај, тогаш не може да го препрати барањето, туку само го известува барателот дека не располага со бараната информација“. Комисијата смета дека одговорот на МВР е позитивен одговор и наведува дека нема сознание дали при давањето на истиот е изготвен записник, бидејќи - во согласност со Комисијата - кога дава позитивен одговор имателот нема обврска да достави записник до Комисијата или до имателот. Со своето широко толкување на одговорот на имателот, во насока на тоа дека одговорил дека не го знае можниот имател на бараната информација, Комисијата всушност ја променила и фактичката состојба, од причина што на одбивањето на барањето и даденото образложение за начинот на кој се уредува материјата поврзана со барањето, самата извлекла заклучок дека имателот не знае кој може да биде имател на бараната информација, и покрај фактот дека тој во својот одговор не навел дека не го знае можниот имател.

Барателот поднел тужба до Управниот суд на РМ, со која барал да се поништи решението на Комисијата. Управниот суд донел пресуда У.бр.621/2009, со која ја одбил тужбата на барателот како неоснована, од причина што МВР - како имател - му одговорило дека не располага со бараната информација, „а не го применило ниту членот 18 од истиот Закон, бидејќи не знаело кој може да биде имател на таквата информација.“

Во овој случај, постапувањето на Комисијата и на Управниот суд излегува од рамките на фактите што ги имаа утврдено, од причина што во дописот на МВР по барањето никаде не е наведено дека МВР не знае кој би можел да биде имател на бараната информација.

4.3. СТРОГО ФОРМАЛНОТО, НО НЕ И СУШТИНСКОТО ОДЛУЧУВАЊЕ НА КОМИСИЈАТА ПРЕТСТАВУВА ОСНОВА ЗА ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ИНЕРТНОСТА НА ИМАТЕЛИТЕ НА ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР

Комисијата сторила повреда на правото на слободен пристап од причина што со своето однесување и постапување поттикнала инертност и неодговорност кај имателите на информации. Доколку продолжи ваквиот тренд, прашање е дали Комисијата ќе ја задржи улогата на регулатор, промотор и заштитник на правото на слободен

пристап до информациите од јавен карактер или ќе биде одговорна за намалување на транспарентноста и одговорноста на имателите.

Комисијата постапила спротивно на одредбите од Законот, од причина што требала да поднесе иницијатива за покренување на прекршочна постапка против имателот пред надлежниот суд, во согласност со членот 43 став 2, а поради тоа што имателот не му укажал помош на барателот на информацијата, односно не го препратил барањето до вистинскиот имател.

Во делот на промената на практиката за ограничување на пристапот поради инертноста на имателите, суштинско е постапувањето во предметот во кој МЗМП до Министерството за правда го има поднесено следново барање: „Дали во 2012 година е изготвена Анализа за потребата од донесување Закон за измени и дополнувања на Законот за управните спорови? Ако е донесена, доставете ни фотокопија од истата.“ По добивањето на барањето, Министерството за правда донело заклучок со кој ја запрело постапката со одговор дека не располага со бараната информација, а од содржината на барањето не можело да утврди кој би можел да биде имател на бараната информација. МЗМП преку полномошник поднесе жалба до Комисијата, со која бара да се поништи заклучокот и да се задолжи Министерството за правда да го препрати барањето до имателот на информацијата. Комисијата донесе решение⁷⁰ со кое ја одби жалбата како неоснована, затоа што утврдила дека Министерството за правда постапило правилно по барањето за пристап до информациите од јавен карактер и донело Заклучок за прекинување на постапката, затоа што не располага со бараната информација, ниту пак знае кој друг располага со бараната информација. Во овој случај, задачата на Комисијата била да интервенира во постапката, доследно на целта на Законот, и да навлезе во суштината на предметот, за кој дури и лаик може да го постави најсуштинското прашање - кој е надлежен да изготви измени на Законот за управите спорови или, уште поедноставно, кој орган бил надлежен да го изготви нацрт-текстот на постоечкиот Закон за управните спорови. Во овој случај не е инертен само имателот, туку и Комисијата, која во ниту еден момент не смее да ја напушти практиката на проактивен пристап и да оди со новиот тренд во линија на инертноста и нетранспарентноста на имателите.

70 Решение бр. 07-369 од 31.10.2012 година на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер

4.4. ДЕРОГИРАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ОПШТАТА УПРАВНА ПОСТАПКА

Комисијата прави преседан со кој го дерогира Законот за општата управна постапка и одлучува по редослед и на начин кој не само што оди на штета на барателот на информацијата од јавен карактер, туку и на штета на целиот систем на слободен пристап.

Комисијата постапила спротивно на одредбите од Законот затоа што требала да поднесе иницијатива за покренување прекршочна постапка против имателот пред надлежниот суд, во согласност со членот 39, а поради тоа што имателот не му овозможил пристап на барателот на информацијата од јавен карактер и не спровел тест на штетност.

Во последно време се појави тренд на отстапување од принципите на Законот за општата управна постапка (ЗОУП) при постапувањето на имателите и на Комисијата. Таков е случајот во предметот во кој ФООМ поднесе барање до имателот - Комисијата за верификација на фактите (КВФ), со кое бара „копија од записниците од седниците одржани од конституирањето на Комисијата за верификација на фактите до моментот на прием на ова барање.“ КВФ по барањето има доставено допис со кој го известува барателот дека бараната информација не може да биде доставена затоа што станува збор за информација од класифициран карактер. ФООМ поднесе жалба поради тоа што имателот на бараната информација не направил обид да оцени каков пристап може да дозволи, туку само навел дека направил тест на штетност а притоа не навел со кој степен е класифицирана бараната информација. Жалбата беше поднесена и затоа што во членот 2 од Деловникот на КВФ е наведено дека „... седниците на Комисијата по правило се јавни“ и дека „... седниците на Комисијата се затворени за јавноста кога се произнесува лицето по поднесената изјава и кога се користат класифицирани информации“, како и заради тоа што во членот 14 од Деловникот со кој се уредува прашањето за водењето записник на седниците на КВФ никаде не е утврдено дека истиот има карактер на класифициран документ. По поднесената жалба, Комисијата истата ја доставила до КВФ, која потоа со одговорот на жалбата доставила решение за одбивање на барањето за пристап до информацијата. По ова, Комисијата донесе решение⁷¹ со кое ја одби жалбата на барателот како неоснована,

⁷¹ Решение бр. 07-3056/3 донесено на 3.9.2012 година на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер

бидејќи утврди дека КВФ постапила во законски предвидениот рок, но доставениот одговор не бил во законски предвидената форма, за што по поднесената жалба КВФ донела решение со кое го одбива пристапот до бараната информација, во кое правилно се повикала на исклучокот од слободен пристап до информациите од јавен карактер и на барателот му образложила дека бараната информација претставува класифицирана информација. Очигледното отстапување од принципите на Законот за општата управна постапка, кога се поднесува жалба против определен управен акт и кога ќе се утврдат неговите недостатоци, органот кој одлучува по жалбата е должен истиот да го укине, поништи или да го преиначи. Во овој случај, Комисијата самата си дозволила да излезе надвор од рамките на својата надлежност и наместо да постапува по правниот лек жалба, во согласност со процесните закони, и покрај утврдената неправилност во постапката во прв степен, таа постапила по решението на КВФ кое е донесено по поднесената жалба и го зела како релевантно за решавање на претходно поднесениот правен лек. Овој тренд претставува сериозна опасност по правната сигурност при остварувањето на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер. Но опасност претставува и непостапувањето во целост по жалбените наводи, од причина што барателот во жалбата точно навел дека ограничувањето на пристапот е спротивно на законот, бидејќи бараните информации кои КВФ ги заштитила со степен класифициран од седниците на КВФ кои се јавни и дека во ниту еден документ со кој се уредува работата на КВФ како обврска или можност не стои да се класифицираат записниците од работата на КВФ.

4.5. ПОСТАПУВАЊЕ СПРОТИВНО НА ПРАВИЛАТА ОД ЗАКОНОТ ЗА ОПШТАТА УПРАВНА ПОСТАПКА

Имателот на информациите од јавен карактер направил повреда на правилата на постапката предвидена со Законот за слободен пристап и со ЗОУП поради тоа што без заклучок ги споил сите постапки во еден одговор по основа на поднесени 10 барања. Со самото тоа што Комисијата не го санкционирала ваквото постапување на имателот, таа направила сериозна повреда на правилата на постапката.

Во овој случај, во согласност со членот 44 од Законот, Комисијата била должна да поднесе прекршочна пријава затоа што имателот на бараната информација постапил спротивно на одредбите од Законот и не одговорил на поднесеното барање.

Нов тренд во постапување е тоа на имателите на информациите од јавен карактер е во еден допис, односно во еден одговор, да ги доставуваат информациите на повеќе поднесени барања за информации од јавен карактер. На пример, така постапи МВР и на 10 барања поднесени од страна на ФООМ има доставено еден допис, во кој дава одговор на 9 барања. Поради тоа, барателот преку полномошник поднел жалба за молчење на администрацијата, која Комисијата ја доставила до имателот на бараната информација. Во одговорот на жалбата МВР ја доставило и информацијата која била предмет на барањето по кое била поднесена жалбата. Комисијата по ова донела заклучок со кој ја запрела жалбената постапка поради тоа што на барателот му било одговорено на барањето и притоа во заклучокот утврдила дека МВР одговорило на барањето, но со задоцнување. Комисијата притоа навела дека „Комисијата констатира дека во конкретниот случај е битно дека имателот постапил по барањето, а барателот добил одговор на барањето на чијашто содржина полномошникот на барателот во поднесокот нема забелешки, но по истекот на законски предвидениот рок и не во форма предвидена во Законот.⁷²“

Ваквиот начин на постапување - како на имателот, така и на Комисијата, во целост - покажува негативен тренд во однесувањето и практиката кај имателот на информациите, затоа што имателот на бараните информации морал да се води од принципот дека секое барање во управната постапка е всушност посебна управна постапка, како што е случај и во слободниот пристап до информациите од јавен карактер. Доколку постои можноста за спојување на управните постапки, управниот орган (во случајов МВР), како имател, требал да донесе заклучок за спојување на постапките по барањата, со цел да се постигне економичност на постапката, ако тоа воопшто била целта на управниот орган. Но таков заклучок не е донесен, ниту пак е споменато зошто имателот дава одговор на сите барања со еден допис, а не за секое барање одделно. Комисијата пак, спротивно на своите надлежности, постапува benigno и ambivalentno при утврдувањето на повредите кои се очигледни, со што не ја постигнала и својата регулаторна функција. Ова од причина што наместо да постапи по жалбата и да ги утврди повредите сторени од страна на имателот, таа се става во негова заштита и, спротивно на фактичката состојба, укажува дека информацијата е доставена, но со задоцнување и во несоодветна форма. Дополнително прави и обид за манипулација, бидејќи утврдува дека барателот е задоволен затоа што немал

72 http://spinfo.org.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=1996:sluchaj-18&catid=157&Itemid=628&lang=en

забелешки на дополнително доставената информација. Своето незадоволство, всушност, барателот го искажал во жалбата, а поради арбитражното постапување на Комисијата, во кое наместо да ја води жалбената постапка таа остава страните во истата да комуницираат, со што Комисијата всушност ја разобличува и жалбената постапка и сопствената улогата.

4.6. ДАЛИ РЕГУЛАТОРНАТА УЛОГА НА КОМИСИЈАТА Е ВО НАСОКА НА ПОТТИКНУВАЊЕ ПРОАКТИВНОСТ ИЛИ ОГРАНИЧУВАЊЕ НА СЛОБОДНИОТ ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР?

Имателот на информацијата од јавен карактер постапил спротивно на духот на Законот, со што направил преседан во делот на тоа дека поседува информација за бројот и областа на законите, но не и листа на истите закони. Ваквото постапување е потврдено и одобрено од страна на Комисијата, со што таа се инволвира во овој преседан наместо да врши негова корекција, како дел од своите надлежности.

Со оваа постапка, Комисијата постапила спротивно на одредбите од Законот затоа што требала да поднесе иницијатива за покренување прекршочна постапка против имателот пред надлежниот суд, во согласност со членот 39, а поради тоа што имателот не му овозможил пристап на барателот до бараната информација.

- ▶ Трендот на инертност на имателите на информациите од јавен карактер и намалувањето на значењето на регулаторната улога на Комисијата ја менува досегашната практика во негативен контекст. Во предметот во кој ФООМ поднесе барање до Владата на РМ – Генерален секретаријат „Список на усвоени закони на владина седница за периодот од 1.1.2010 до 20.5.2010 година”⁷³. Имено, поради недоставување на бараната информација во законски определениот рок, барателот преку полномошник поднел жалба за молчење на администрацијата. По поднесената жалба имателот на бараната информација одговори дека во периодот што е назначен во барањето, вкупниот број предлог-закони кои биле утврдени на седниците на Владата на Република Македонија изнесува 117, од кои 66 од областа на економскиот систем и тековната економска политика, 21 од областа на

73 http://spinfo.org.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=247:sluchaj-12&catid=132&Itemid=628&lang=en

политичкиот систем и 30 од областа на човечките ресурси. Поради тоа што имателот не ја доби бараната информација - список на усвоени закони, ја дополни жалбата. Импетелот испрати известување до барателот наведувајќи дека бараната информација ја нема и истата треба да ја создава и навел дека, во согласност со член 26 став 2 од Законот не располага со бараната информација. Комисијата повторно се ставила во заштита на инертноста на имателот на бараната информација, и ја одбила жалбата и дополнувањето на жалбата поради тоа што сметала дека имателот постапил согласно Законот, односно дека не ја поседувал бараната информација.

Барателот поднел тужба против решението на Комисијата до Управниот суд, но таа била одбиена како неоснована. Управниот суд ја одбил тужбата бидејќи ја ценел само законитоста од аспект дали е запазена постапката и дали е применето материјалното право. Па така, повторно имаме случај во кој Комисијата се става во улога на поддржувач на рестриктивниот пристап на имателите, затоа што во својата пресуда⁷⁴ Вишиот управен суд нашол дека „самото тоа што е доставен бројот на усвоените закони по категории, укажува на фактот дека имателот на информацијата ја поседува информацијата која е предмет на барањето.“

4.7. ОД ПОЗИТИВНАТА ПРАКТИКА НА ПОСТАПУВАЊЕТО НА ИМАТЕЛИТЕ НА ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР

На крај, издвојуваме пример за позитивен начин на постапување на имател на информација, кој обезбеди пристап до бараната информација во форма која е поекономична, според трошоците на чинење, а дополнително го почитуваше правото на барателот да ја избере формата на бараната информација и направи пресметка за трошоците. Ваквиот начин на постапување треба да се следи од страна на сите иматели на информации од јавен карактер.

Имено, ФООМ достави барање за слободен пристап до Секретаријатот за европски прашања (СЕП): „Фотокопија од преведените 22 релевантни одлуки на Европскиот суд за човековите права од членот 10, во согласност со „Патоказот“ за реализација на приоритетните цели за 2012 година, усвоени на Пристапниот дијалог

74 УЖ. бр. 1004/2012, http://spinfo.org.mk/images/sluchai/Vlada_na_RM/2010/Slucaj_3.2-12/presuda-vis-upraven.pdf

на високо ниво (со рок на обврската до 20.5.2012 година)⁷⁵, доставена во фотокопија и по пошта. СЕП, како имател на информацијата, на барателот му достави известување дека му ја доставува бараната информација во електронски запис, на ДВД диск и дека доколку барателот и натаму бара информацијата да му биде доставена во форма – фотокопија, тоа би го чинело 1.760,00 денари, како трошок за обезбедување на информацијата.

Ваквото проактивно постапување, без слепо да се следи исклучиво формалната законитост на Законот, всушност ја дава сликата за суштината на слободниот пристап, кој има за цел да се обезбеди јавност и транспарентност во работата на јавните служби и органи. Ваквиот тренд задолжително мора да се поддржи и да се насочи во правец на градење на позитивна практика во примената на Законот.

75 Барање на ФООМ бр.11-471/1 од 7.6.2012 година

5. ЗАКЛУЧОК

И по шест години од донесувањето на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, очигледно е дека сè уште има проблеми во сферата на слободниот пристап до информациите од јавен карактер. Некои од проблемите воочени во 2007 година, при првата анализа на ФООМ во оваа област, се сè уште актуелни и алармантни: високиот процент на молчење на администрацијата (една четвртина од барањата на ФООМ останаа неодговорени), непочитувањето на законски пропишаната форма на „комуникација“ од страна на имателите на информациите, недоследната примена на членот 6 од Законот, кој често се (зло)употребува како формален начин за одбивање на барањата на информациите. На ова се надоврзуваат и проблемите што произлегуваат од долгото време на чекање за добивање одговор (иако во законски предвидениот максимум), но и вештината на одбегнување на барањата информација преку давање нејасни и/или премногу општи информации.

Секако, треба да се спомене и позицијата на Комисијата, која од аспект на бранител на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, е ставена во позиција да преживува во однос на потребните материјални средства и човечки ресурси. Притоа, во нејзините одлуки се запазува и неконзистентност, што оди на штета на правата на барањето и го попречува слободниот пристап до информациите од јавен карактер. Дополнителен проблем е и константното пробивање на роковите за одлучување по жалбите.

Споменатите менувања на курсот во однос на постапувањето и стојалиштата на имателите на информациите од јавен карактер и на Комисијата, како и ненавлегувањето во суштината на управните работи, поради кои сè повеќе се водат управните спорови, укажува на сè поголемата рестриктивност на пристапот до информациите од

јавен карактер. Ова не е тренд само во однос на определено прашање, туку за многу кратко време Комисијата драстично го сврте курсот на својата работа - од намерата целосно да ги отвори институциите на системот за граѓаните и да ги ограничи само доколку постои реална потреба за тоа, до намера во целост да се поддржи рестриктивниот пристап кон јавните информации кои се од чувствителна природа. Но, новите трендови не се секогаш во насока на ограничување на слободниот пристап поради сензитивната природа на бараните информации или поради сензитивната природа на институциите кои се иматели на истите, туку во определени случаи постои видлив институционален инает кон граѓанскиот сектор од причина што тој е watchdog на бројни процеси каде што главен носител е токму Владата. Сè уште е нејасно како Владата може да не поседува список на утврдени предлог-закопи, кога истите и натаму се дел од промотивните материјали за работата на самата Влада или на ресорните министерства.

Дополнително, постои реална опасност да бидеме сведоци на постапки во кои имателите поради разни причини ќе одбиваат пристап до бараните информации, Комисијата ќе ги потврди нивните одлуки, а Управниот суд кој сè уште и покрај можноста да навлегува во самата суштина на спорот, ќе ја оценува исклучиво законитоста во постапувањето на надлежните органи и повторно ќе ги потврдува нивните одлуки со судска пресуда. Најопасен тренд е оној на злоупотреба на принципот на законитост без можност за регулаторна контрола од страна на Комисијата, што се потврдува во повеќе од погоренаведените предмети, односно нефункционирањето на регулаторниот аспект при заштитата на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, што е основна улога на Комисијата, како што кажува и нејзиното име. Ова е дотолку повеќе очигледно од фактот дека до Комисијата се испратени барања за поднесување иницијатива за прекршочни постапки во согласност со Законот, но Комисијата по ниту едно од нив нема поднесено иницијатива до прекршочниот суд, и покрај тоа што станува збор за очигледно непочитување на Законот.

Сево ова влијае на загрозувањето на правото на граѓаните за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Декларативната определба за заштита и промовирање на ова право не е доволна за негово целосно почитување. Државата треба да вложи дополнителни напори за да ги отстрани сите недостатоци коишто Комисијата ги констатира во своите годишни извештаи.

6. ПРИЛОЗИ

Прилог 1

(Образец ПП.....)

До _____

(имател на информацијата)

Б А Р А Њ Е

за пристап до информации од јавен карактер

Врз основа на членот 4 и членот 12 од Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер („Службен весник на Република Македонија бр. 13/ 1.2.2006), од имателот ја барам следнава информација од јавен карактер:

 (опис на информацијата којашто 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, телефон, факс, е-маил)

Застапник / полномошник на барателот на информацијата:

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

(Правна поука: Барателот не е должен да ги наведе и да ги 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

Прилог 2

ОПИС НА ПОДНЕСЕНИТЕ БАРАЊА ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ ПО ОБЛАСТИ

1. Активности предвидени со Националната програма за усвојување на правото на Европската унија 2012

Број на поднесени барања за слободен пристап до информациите: 112
Опис на имателите на информации: законодавната, извршната и судската власт (Собранието на РМ, Владата на РМ, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за правда, Министерството за здравство, Министерството за економија, Министерството за внатрешни работи, Секретаријатот за законодавство, Секретаријатот за европски прашања, Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор, Комисијата за заштита на конкуренцијата, Државната комисија за спречување на корупцијата, Дирекцијата за заштита на личните податоци, Комисијата за заштита од дискриминација, Државниот пазарен инспекторат, Државниот инспекторат за труд, Државниот санитарен и здравствен инспекторат, Агенцијата за остварување на правата на заедниците, Агенцијата за храна и ветеринарство, Институтот за јавно здравје, Судскиот совет на РМ, Управниот суд на РМ, Советот на јавните обвинители, Академијата за обука на судиите и јавните обвинители на РМ, Народниот правобранител).

Временски период на поднесување на барањата за слободен пристап до информациите: мај 2012 година

Начин на поднесување на барањата: по пошта (со повратница)

Форма и начин на доставување на бараната информација: во фотокопија (по пошта)

Број на одговорени барања во законски предвидениот рок: 89 (17 барања одговорени по поднесена жалба за молчење на администрацијата)

Вкупен број поднесени жалби: 20

2. Активности предвидени со „Патоказот“, подготвен од страна на Владата на Република Македонија, како акционен план со временска рамка за исполнување на обврските на Република Македонија во Пристапниот дијалог на високо ниво

Број на поднесени барања за слободен пристап до информациите: 43
Опис на имателите на информации: законодавната, извршната и судската власт (Собранието на РМ, Министерството за правда, Бирото за застапување на РМ пред Европскиот суд за човековите

права, Министерството за финансии, Министерството за образование и наука, Бирото за развој на образованието, Агенцијата за администрација, Судскиот совет на РМ, Основниот суд Скопје I Скопје, Јавното обвинителство, Советот на јавните обвинители, Државната комисија за спречување на корупцијата, Државната изборна комисија, Македонска телевизија).

Временски период за поднесување на барањата за слободен пристап до информациите: јуни 2012 година

Начин на поднесување на барањата: по пошта (со повратница)

Форма и начин на доставување на бараната информација: во фотокопија (по пошта)

Број на одговорени барања: 36

Вкупен број поднесени жалби: 8

3. Поделбата на власта како уставен принцип, со фокус на контролната улога на Собранието

Број на поднесени барања за слободен пристап до информациите: 324
Опис на имателите на информациите: законодавната и локалната власт (Собранието на РМ, Град Скопје и општините во Република Македонија)

Временски период за поднесување на барањата за слободен пристап до информациите: јули 2012 година

Начин на поднесување на барањата: по пошта (со повратница)

Форма и начин на доставување на бараната информација: во фотокопија (по пошта)

Број на одговорени барања: 217

Вкупен број поднесени жалби: 112

4. Спроведувањето на процесот на лустрација во Македонија

Број на поднесени барања за слободен пристап до информациите: 253
Опис на имателите на информации: Комисијата за верификација на фактите, Агенцијата за разузнавање, Државниот архив на РМ, Управата за безбедност и контраразузнавање при МВР, Секторот за безбедност и разузнавање при Министерството за одбрана, Агенцијата за разузнавање, Основниот Суд Скопје I Скопје.

Временски период за поднесување на барањата за слободен пристап до информациите: јуни-јули 2012 година

Начин на поднесување на барањата: по пошта (со повратница)

Форма и начин на доставување на бараната информација: во фотокопија (по пошта)

Број на одговорени барања: 207

Вкупен број поднесени жалби: 156

Прилог 3

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
КОМИСИЈА ЗА
ВЕРИФИКАЦИЈА НА ФАКТИ
бр. 07-2646/3
27.07.2012 год.
СКОПЈЕ

ДО
ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО
ОПШТЕСТВО-МАКЕДОНИЈА
СКОПЈЕ

ПРЕДМЕТ: Пристап до информации од јавен карактер
ВРСКА: Ваш бр. 11-557/2 од 27.06.2012 год.

Почитувани,

Во врска со Вашето барање за пристап до информации од јавен карактер, согласно член 20 и 21 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер ("Службен весник на Република Македонија" бр.13/2006 и 86/2008), Ве известуваме за следново:

Информацијата која ја барате не можеме да ја подведеме под ниедна од точките предвидени во член 3 алинеја 2 и член 12 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, како и формата која ја имате побарано во Вашето барање.

Имено, Вашето барање е поставено во вид на прашање за кое барате одговор, а Комисијата за верификација на фактите не може да го подведе под ниедна форма предвидена во Законот.

Напоменуваме: "Информација од јавен карактер" е информација во која било форма која ја создал и со која располага имателот на информацијата (член 3 алинеја 2 од Законот).

Одговор на одредено прашање НЕ Е ИНФОРМАЦИЈА во смисла на погорното.

Увид, препис, фотокопија, или електронски запис не поседуваме како акт (документ, спис и сл.) од Вашето "ПРАШАЊЕ", па согласно тоа и не можеме да Ви овозможиме пристап, согласно Законот.

Таков вид на информација Комисијата за верификација на фактите не поседува.

Формулирањето на барањето во форма на прашање на кое се бара одговор, не постоветува со барање за пристап до информации од јавен карактер, во смисла на Законот. Напротив со Вашето барање се бара "ОДГОВОР" на одредено прашање, што мораме да се согласиме, не е во форма и содржина предвидана во Законот.

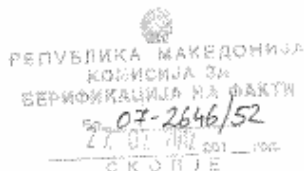
Со почит,

ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО
ОПШТЕСТВО-МАКЕДОНИЈА
СКОПЈЕ

Получено:	27.07.2012		
Фил. Бр.и	Лист	Листов	Заканост
11	557/3		

Комисија за верификација на фактите,
Овластено лице.

Прилог 4



ДО
ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО
ОПШТЕСТВО-МАКЕДОНИЈА
СКОПЈЕ

ПРЕДМЕТ: Пристап до информации од јавен карактер

ВРСКА: Ваш бр. 11-557/54 од 27.06.2012 год.

Почитувани,

Во врска со Вашето барање за пристап до информации од јавен карактер, согласно член 20 и 21 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер ("Службен весник на Република Македонија" бр.13/2006 и 86/2008), Ве известуваме за следново:

Информацијата која ја барате можете да ја добиете доколку се обратите до ВЕБ страницата на Комисијата за верификација на фактите (www.kvf.org.mk), како и ВЕБ страницата на Собрание на Република Македонија каде се објавени извештаите на Комисијата.

Со почит,

Комисија за верификација на фактите,
Овластено лице,

ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО-МАКЕДОНИЈА СКОПЈЕ		
27.07.2012		
11	557/52	

Прилог 5

29-03-2012/12
 Согласно член 26 став 1 а во врска со член 6 став 1 алинеја 1, од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер ("Службен весник на РМ" бр. 13/06, 86/08, 6/10), ЈП Службен весник на Република Македонија, на ден 27.08.2012 година, го донесе следното

РЕШЕНИЕ за одбивање по барање за пристап до информација

Член 1

СЕ ОДБИВА барањето на барателот Фондација Отворено општество Македонија испратено до Државниот архив на Република Македонија, а препратено до ЈП Службен весник на Република Македонија, кој, покрај останатото, бара фотокопија од посебните службени весници на СРМ и РМ објавени во периодот од 1980 до 1999 година.

Член 2

Во делот на барањето од член 1 на ова Решение, а во врска со член 6 став 1 алинеја 1 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, барањата информација спаѓа во информација која врз основа на закон претставува класифицирана информација со соодветен степен на тајност.

ОБРАЗЛОЖЕНИЕ

Фондацијата Отворено општество Македонија до Државниот архив на Република Македонија испратила две барања за пристап до информации од јавен карактер, при што, покрај останатото, бара фотокопија од посебните службени весници на СРМ и РМ објавени во периодот од 1980 до 1999 година. Државниот архив на Република Македонија ги препратил наведените две барања за пристап до информации од јавен карактер до ЈП Службен весник на Република Македонија (со акт бр.03-1583/2 (28) од 06.08.2012 година), со образложение дека не располага со бараната информација.

Со оглед на фактот дека се бараат копии од сите посебни службени весници за периодот од 1991 до 1999 година, а особено поради фактот што во овие посебни изданија се објавувани прописи од доверлива природа, односно прописи кои содржат класифицирани информации, Јавното претпријатие Службен весник на Република Македонија побара мислење од Дирекцијата за заштита на класифицирани информации како да постапи со доставените барања за пристап до информации од јавен карактер.

Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, со акт бр.0203-696/2 од 21.08.2012 година, достави одговор со кој, покрај останатото, не извести дека поради доверливиот карактер на прописите и актите кои се побарани, Јавното претпријатие Службен весник на Република Македонија не е овластено согласно со Законот за класифицирани информации да ги достави на увид Посебните службени весници на СРМ и РМ, како информации до кои се има слободен пристап.

Напротив, доколку се овозможи на било кој барател на информации увид во изданијата на Посебниот Службен весник на СРМ и РМ, поради погоре-споменатиот карактер на тие прописи и акти, Јавното претпријатие Службен весник на Република Македонија би сторило прекршување на одредбите од Законот за класифицирани информации и би можело да сноси и одговорност за истото.

Доколку се интересирате за одредена област, за одредени прописи или општи акти објавени во споменатите изданија на Посебниот службен весник, можете да се обратите до создавачот на тие прописи и акти, а доколку создавачот престанал да постои - до неговиот правен следбеник.

Законот за класифицирани информации (Член 14) изречно утврдува дека промената на степенот на класификацијата го врши создавачот, а со негова писмена согласност и друго овластено лице. За промената на степенот на класификација задолжително се известуваат корисниците на информацијата.

Со декласификацијата се врши промена од класифицирана информација во информација до која се има слободен пристап. Декласификацијата ја врши создавачот на информацијата, за што ги известува корисниците на информацијата. (член 17 од Законот).

Со оглед на фактот што Јавното претпријатие Службен весник на Република Македонија е јавно претпријатие што само ги објавува законите и другите прописи и акти и го издава службеното гласило „Службен весник на Република Македонија“, во никој случај не може да ја преземе одговорноста на создавач на класифицирана информација и бараните посебни службени весници да ги направи достапни за слободен пристап до барателите – поради фактот што во нив се објавени прописи со утврден степен на тајност за потребите на тогашните институции во поранешната СРМ и РМ до 1997 година – создавачи на конкретниот пропис односно информација.

Ве упатуваме да се обратите до доносителите на овие прописи, односно на нивните правни следбеници согласно со постојните прописи, бидејќи единствено тие би можеле да одговорат на вашето барање, односно согласно со Законот за класифицирани информации единствено создавачот на конкретниот пропис/информација може да изврши промена од класифицирана информација во информација до која се има слободен пристап.

Донителот на конкретен пропис – создавачот на информацијата што Ви е потребна, може да се претпостави, во зависност од прописите односно информациите за кои што се интересирате, односно барате слободен пристап.

ПРАВНА ПОУКА: Барателот на информација има право на жалба против ова решение во рок од 15 дена од денот на приемот на решението, до Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Со почит,

ДИРЕКТОР
м-р Тони Трајанов



Службено лице за посредување при давање информации од јавен карактер:

- Јанеска Елисавета

Прилог 6

УЖП.бр.625/2010



ВО ИМЕТО НА ГРАЃАНИТЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ВРХОВНИОТ СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, во совет составен од судиите: Киро Здравев - претседател на советот, д-р Милка Ристова и Зирап Лимани - членови на советот, одлучувајќи по жалбата на Н. А. од Скопје, против пресудата на Управниот суд У.бр.545/08 од 04.02.2010 година, во постапка за информации од јавен карактер, на седницата одржана на ден 06.06.2011 година, донесе:

ПРЕСУДА

Жалбата на тужителот, **СЕ УВАЖУВА.**

Пресудата на Управниот суд У.бр.545/08 од 04.02.2010 година, **СЕ ПРЕИНАЧУВА И СЕ ПРЕСУДУВА:**

Тужбата на тужителот Н. А. од Скопје, **СЕ УВАЖУВА.**

Решението на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап на информации од јавен карактер бр.544/4 од 09.01.2008 година **СЕ ПОНИШТУВА.**

Образложение

Управниот суд со пресудата У.бр.У.бр.545/08 од 04.02.2010 година, ја одбил како неоснована тужбата на тужителот, изјавена против решението на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап на информации од јавен карактер бр.544/4 од 09.01.2008 година.

Против пресудата на Управниот суд, тужителот изјави жалба и пресудата ја оспори поради погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба и погрешна примена на материјалното право, со предлог жалбата да се уважи, а пресудата на Управниот суд да се укине и предметот да се врати на повторно судење.

Врховниот суд на Република Македонија, откако ја разгледа жалбата и списите на предметот, испитувајќи ја побиваната пресуда во смисла на одредбата од член 354 став 1 од Законот за парничната постапка, најде:



Жалбата е основана.

Со решение на Министерството за внатрешни работи бр.10.2-84748/1 од 09.10.2007 година е одбиено барањето на Н. А. од Скопје, да му се овозможи пристап на информацијата во колку предмети биле користени специјални истражни мерки во 2006 и 2007 година.

Со решение на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер бр.07-544/4 од 09.01.2008 година, жалбата изјавена против наведеното решение е одбиена како неоснована.

Управниот суд со обжалената пресуда ја одбил како неоснована тужбата изјавена против наведеното второстепено решение.

Врховниот суд на Република Македонија најде дека пресудата на Управниот суд е незаконита.

Органите во постапката го одбиле како неосновано барањето за слободен пристап до информации од јавен карактер, со образложение дека бараната информација во смисла на член 6 став 1 точка 1 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, претставува класифицирана информација со степен на класификација државна тајна и поради тоа пристапот до таа информација не е дозволен. Врховниот суд на Република Македонија најде дека се основани наводите истакнати во жалбата дека во случајот фактичката состојба не е во целост утврдена.

Според член 6 став 1 точка 1 од Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер ("Службен весник на РМ" бр.13/06), имателите на информација можат да одбијат барање за пристап до информација во согласност со закон, ако информацијата се однесува на класифицирана информација со соодветен степен на тајност.

Во случајот, тужителот побарал пристап до информација од јавен карактер која се состоела во податок за бројот на предмети во кои во 2006 и 2007 година биле користени специјални истражни мерки.

Според мислењето на судот, статистичкиот податок за бројот на предметите во кои биле користени овие истражни мерки, не е со сигурност утврдено дали претставува класифицирана информација, дотолку повеќе што со членот 7 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер е предвидено дека доколку документот или негов дел содржи информации од членот 6 став 1 од овој закон што можат да се одвојат од документот без притоа да се загрози неговата безбедност, имателот на информации ги одвојува тие информации од документот и го известува барателот за содржината на останатиот дел од документот.

3

УЖП.бр.625/2010

Во смисла на изложеното, судот ја уважи жалбата и оспореното решение го поништи, со цел во повторна постапка да се утврди дали информацијата на број на предмети со специјални истражни мерки во 2006 и 2007 година претставува информација класифицирана со степен на тајност и дали истата информација може да се одвои од останатиот документ и на тужителот - барателот да му се пружи информација само во поглед на бројот на специјалните истражни мерки.

Поради изложеното, следувахе да се одлучи како во изреката на пресудата согласно со член 361 од Законот за парничната постапка.

Пресудено во Врховниот суд на Република Македонија на ден 06.06.2011 година под Ужп.бр.625/2010.

Претседател на советот - судија
Киро Здравев с.р.

АИ

За точноста на отправокот т в р д и Секретар

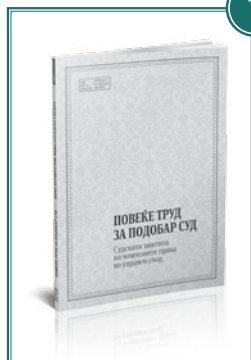


Други анализи од едицијата Примената на законите под лупа

1

ПОВЕЌЕ ТРУД ЗА ПОДОБАР СУД

Судската заштита
на човековите права
во управен спор



MORE EFFORTS FOR MORE EFFICIENT COURTS

Court protection of
human rights in
administrative disputes

2

ПРЕКРШОЧЕН ОРГАН - ПОЗИТИВНА РЕФОРМА?



MISDEMEANOR BODY - POSITIVE REFORM?

3

ИЗВЕШТАЈ ВО СЕНКА ЗА КОМИСИЈА ВО СЕНКА

Извештај за работата на
Комисијата за заштита
од дискриминација
во првата година од
нејзиното постоење



SHADOW REPORT F OR SHADOWED COMMISSION

Commission for Protection
against Discrimination's
Performance in the
First Year of Operation

4

ПАРЛАМЕНТАРНАТА КОНТРОЛА НАД ВЛАДАТА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА



PARLIAMENTARY CONTROL OVER THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA

5

МАКЕДОНСКАТА ЛУСТРАЦИЈА (1999-2012 ГОДИНА)

Настани, изјави, наслови
Примена на
лустрациските прописи



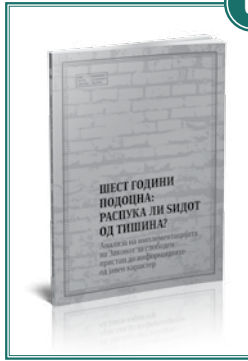
MACEDONIAN LUSTRATION (1999 - 2012)

Events, Statements,
and Newspaper Articles
Application of Lustration Laws

6

**ШЕСТ ГОДИНИ
ПОДОЦНА:
РАСПУКА ЛИ СИДОТ
ОД ТИШИНА?**

Анализа на имплементацијата на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер



**SIX YEARS LATER:
IS THE WALL OF
SILENCE CRACKING?**

Analysis of the Implementation of the Law on Free Access to Public Information

7

**АНАЛИЗА НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА
НА ПРЕСУДИТЕ НА ЕВРОПСКИОТ
СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА ВО
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

СЛЕДУВА



