Анализа на спроведувањето на новиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер

CIVICA MOBILITAS | *Citizens for change!*

Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

АНАЛИЗА НА ОСТВАРУВАЊЕТО НА ПРИСТАПОТ ДО ИНФОРМАЦИИ СПОРЕД НОВИОТ ЗАКОН ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР

Институционалната агонија заврши, но пристапот до јавни информации остана ограничен

октомври 2020 година

Анализа на остварувањето на пристапот до информации според новиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер

Издавач:
Центар за граѓански комуникации

Лектура:
Татјана Б. Ефтимоска

Електронско издание

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

342.727:35]:340.132.6(497.7)"2019/2020"(047.31)

АНАЛИЗА на остварувањето на пристапот до информации според новиот закон за слободен пристап до информации од јавен карактер [Електронски извор] : институционалната агонија заврши, но пристапот до јавни информации остана ограничен / [уредник Герман Филков]. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2020

Начин на пристапување (URL): https://www.ccc.org.mk. - Текст во PDF формат, содржи 15,15 стр., илустр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 30.11.2020. - Фусноти кон текстот. - Содржи и:
Analysis of Implementation Track Record for the New Law on Free Access to Public Information : the institutional agony is over, but free access to information remains limited

ISBN 978-608-4709-87-9

а) Слободен пристап до информации -- Јавна управа -- Законска регулатива
-- Спроведување -- Македонија -- 2019-2020 -- Истражувања

COBISS.MK-ID 52589317

Годишната програма на Центарот за граѓански комуникации е поддржана од програмата Цивика Мобилитас

CIVICA MOBILITAS | Citizens for change!

NIRAS FCG МЦМС МАКЕДОНСКИ ЦЕНТАР ЗА МЕЃУНАРОДНА СОРАБОТКА

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

Цивика мобилитас е проект на Швајцарската агенција за развој и соработка (СДЦ) кој го спроведуваат НИРАС од Данска, Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) и ФЦГ Шведски развој АБ (ФЦГ Шведска)

Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Центарот за граѓански комуникации и на ниту еден начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Цивика мобилитас, на Швајцарската агенција за развој и соработка (SDC) или на организациите што ја спроведуваат.

Содржина

Клучни наоди 5

Вовед 6

Мониторинг на спроведувањето на новиот закон 9

Почитување на максималниот рок за одговор 9

Комплетност на одговорите 12

Жалбена постапка 12

Влијанието на кризата со коронавирусот врз пристапот до информации 13

Клучни наоди

Новиот Закон за слободен пристап до информациите од јавен карактер беше донесен на 16 мај 2019 година, а **почна да се применува на 30 ноември 2019 година**. Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап почна со работа на 26 декември 2019 година.

Оваа анализа се заснова врз одговорите на **460 барања за пристап до информации** што Центарот за граѓански комуникации ги испрати во првите шест месеци од спроведување на законот, односно од **1 декември 2019 година до 31 мај 2020 година**.

Во максималниот законски рок од 20 дена е одговорено **само на 51 % од барањата за информации**, а **просечниот број денови** во којшто институциите одговорија на доставените барања беше **23**.

Има **огромни разлики во бројот на деновите во којшто институциите одговараа** на барањата за пристап, а којшто се движеше **од 2 до 154 дена**.

70 % од добиените одговори **беа целосни**, односно ги содржеа бараните информации, додека **22 %** од одговорите **беа нецелосни**, а на **8 % не е добиен никаков одговор**.

До Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер се поднесени **60 жалби**, што е **13 %** од вкупно испратените 460 барања.

Причина за дури **три четвртини од жалбите** беше тоа што не е добиен никаков одговор од институциите, односно поради т.н. **молчење на управата** (порано „молчење на администрацијата"). Останатата **една четвртина** од жалбите беа поради тоа што институциите доставиле **нецелосни одговори**.

На сите жалби, Агенцијата донесе решенија **во законскиот рок од 15 дена**.

Агенцијата уважи 90 % од жалбите и ги задолжи имателите да ги достават бараните информации. **10 %** од жалбите беа **отфрлени** од Агенцијата како недопуштени, бидејќи институцијата на којашто се однесуваа престанала да постои како правен субјект.

Половина од вкупно 460 барања беа поднесени **за време на кризата со коронавирусот**. **46 %** од институциите во услови на корона-кризата **одговорија во законскиот рок** на доставените барања (за разлика од 56 % одговори во рокот пред кризата).

Корона-кризата **немаше големо влијание** врз остварувањето на правото на слободен пристап.

Просечниот број денови во којшто институциите **одговорија** на доставените барања за слободен пристап **во кризата** изнесува **24 дена**, во споредба со 23 дена пред кризата.

Вовед

Секојдневно, веќе 15 години, Центарот за граѓански комуникации се бори за информации – за граѓаните, фирмите и сите заинтересирани поединци и групи да имаат брз, лесен и бесплатен пристап до информациите и документите што им требаат, а коишто ги имаат државните институции. Информации што ќе им помогнат да пристапат и да ги добијат услугите што ги даваат институциите, да знаат како се трошат нивните пари, да следат дали тоа трошење е рационално, да можат да учествуваат во донесувањето одлуки и создавањето политики, да бидат информирани кога избираат...

Оваа борба за информации не е лесна, ниту едноставна. Има успеси, но битките мора да се водат секој ден, без престан. Од оние најмалите, како што е објавувањето одредена информација од некоја институција, сè до најголемите, односно системските промени. Немајќи систем за објавување информации, а уште помалку широко развиена свест зошто е тоа потребно и волја тоа да се прави, и при најмалото запирање во секојдневната борба веднаш се намалува претходно постигнатото ниво на транспарентност.

Не може да се опише колку повеќе јавни информации и документи денеска се подостапни од пред една и пол деценија: буџети, закони, статути, надлежности, одлуки, тендери, огласи, договори, списоци на вработени со одговорности и нивни контакти, обрасци, ценовници, планови, извештаи, статистики, историски податоци, итн. Многу малку од овие информации беа достапни пред 15 години. Но, има уште илјадници други што треба да бидат, а сè уште не се достапни.

Јавните информации и документи помагаат и за откривање и обелоденување на одредени проблеми или состојби, како и за начините на коишто тие можат да се решат, а кои инаку би останале да тлеат неоткриени и нерешени. За ваквите истражувања, Центарот за граѓански комуникации секојдневно ги користи јавно достапните информации на институциите, но постојано бара и други, недостапни информации, поради што е еден од најчестите баратели на јавни информации до институциите во земјава.

Сите тие информации се бараат преку т.н. слободен пристап до информациите од јавен карактер, што го овозможува истоимениот закон.

Во својата борба за достапност на што повеќе јавни информации, Центарот за граѓански комуникации користи разни инструменти за поттик и притисок врз институциите да објавуваат информации – изработува параметри и стандарди за информации и документи што мора да се објават; им нуди на институциите алатки за самопроценка на степенот до којшто објавуваат вакви информации; ги обработува, ги анализира добиените информации и документи и ги објавува во отворен формат за нивно понатамошно користење од сите оние на коишто им требаат; постојано предлага законски измени и измени во практиката на институциите, а врз основа на своите искуства и истражувања итн.

Поконкретно, во споменатиот 15-годишен период се спроведени стотици истражувања и се предложени законски измени во делот на јавните набавки со коишто се бараше објавување конкретни информации и документи; неколку истражувања врз чија основа произлегоа предлози за измени на Законот за слободен пристап; се креираше и се изработува Индексот на активна транспарентност за мерење на степенот на проактивно објавување јавни информации од министерствата и општините; се креираше и се изработуваше рангирање на институциите (министерства и општини) според нивната транспарентност, отчетност и интегритет во јавните набавки; се креираше специјална веб-страница opendata.mk, на која се објавуваат истражувањата и сите податоци во отворен формат и сл.

Кога се помисли дека работите почнуваат да се отплеткуваат, тие одново се заплеткаа

Не одејќи многу поназад од 2019 година, се чини треба да се спомне само дека, последните неколку години, остварувањето на правото на слободен пристап беше дополнително ограничено и со непостојаноста на работата на Комисијата која требаше да одлучува по жалбите на барателите на информации кога се незадоволни од (не)добиените одговори од институциите.

Оваа комисија не беше функционална со години поради недоволниот број членови за да може полноправно да одлучува, а не успеваа ни неколкуте обиди во Собранието (кое именува членови) во последните години да го пополни составот на Комисијата. Тоа не го поправи ни донесувањето на новиот закон којшто, иако влезе во сила во мај 2019 година, а почна да се применува во ноември 2019 година, немаше механизам за работа на Комисијата сè до нејзиното дефинитивно прераснување во Агенција, што се случи на денот на именувањето директор и заменик на директорот на Агенцијата, на самиот крај од декември 2019 година.

Но, колку и да изгледа сложено, и ова не беше сè што се случи со овој закон во 2019 година.

Во периодот кога предлогот на новиот закон (изработен во партиципативен процес) веќе беше финализиран од Владата и се чекаше неговото донесување од Собранието, петмина пратеници во март 2019 година поднесоа измени и дополнувања на тогаш важечкиот, а сега стариот Закон за слободен пристап[1] за да се овозможи објавување на трезорските плаќања на буџетските корисници преку проектот „Отворени финансии“. Овие измени беа донесени од Собранието на 27 март 2019 година, речиси преку ноќ.

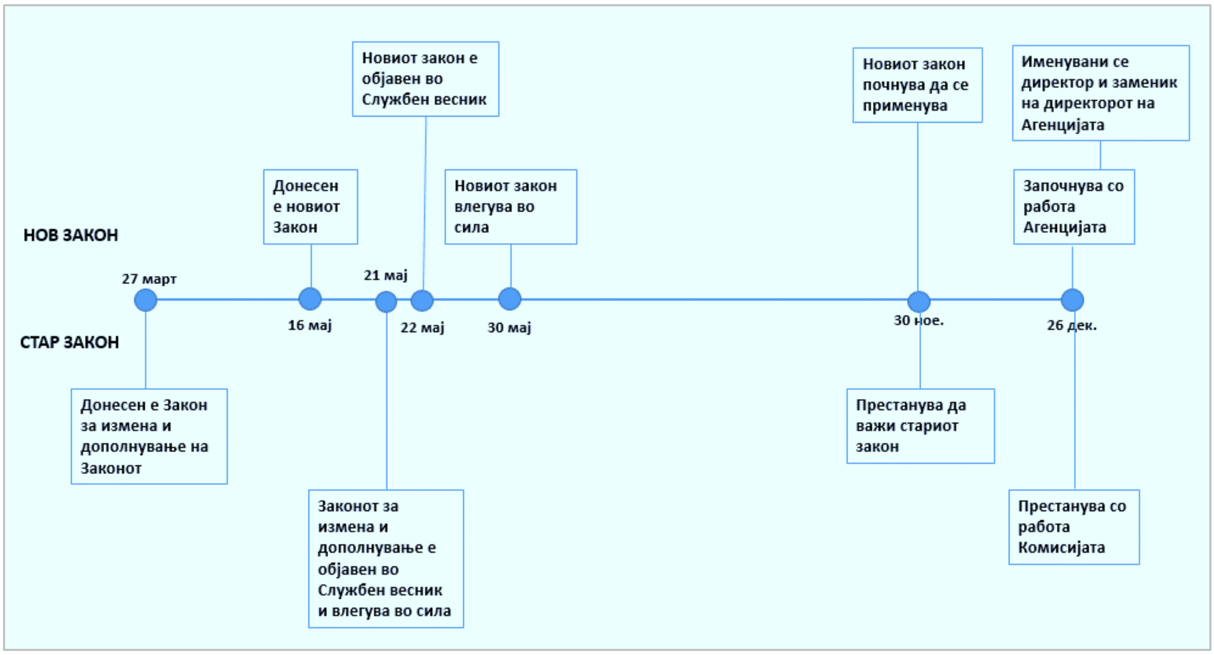
[1] Закон за изменување и дополнување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на РСМ бр. 98, од 21.5.2019 година

Во меѓувреме, додека се чекаше нивно објавување во Службениот весник за да можат да влезат во сила, на 16 мај се донесе целосниот новиот Закон за слободен пристап[2], а измените од стариот уште не беа објавени. Тоа се случи на 21 мај, само еден ден пред објавувањето во Службен весник и на новиот закон, на 22 мај.

Како и да е, новиот закон почна да се применува на 30 ноември, кога престана важењето на стариот закон. Но со тоа не престана со работа Комисијата за заштита на правото на слободен пристап (предвидена со стариот закон), бидејќи услов за тоа беше именување директор на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап (како наследник на Комисијата).

Но Собранието, а со тоа и сите партии претставени во него, не брзаше ни со именување директор на Агенцијата, што беше услов за нејзиниот почеток со работата и ставањето крај на агонијата со нефункционирањето на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап. Тоа не се случи ни повеќе од шест месеци од донесувањето на новиот закон, којшто предвидуваше прераснување на Комисијата во Агенција чијшто почеток со работа беше поврзан со именување директор.

Временски редослед на случувањата во 2019 година



[2] Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на РСМ, бр. 101 од 22.5.2019 година

Конечно, на 26 декември, Собранието именуваше директор и заменик на директорот на Агенцијата[3], со што таа официјално започна со работа и стави крај на нефункционалната Комисија.

Сите овие случувања и неколкугодишната агонија доволно зборуваат за односот и на власта и на опозицијата (и во поранешниот и во сегашниот состав) кон правото на граѓаните на слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Мониторинг на спроведувањето на новиот закон

Уште од првиот ден на спроведувањето на новиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Центарот за граѓански комуникации започна мониторинг на спроведувањето на законот врз основа на барањата за пристап што ги испраќа до институциите за добивање информации за разните истражувања што ги спроведува.

Во периодот од **1 декември 2019 година до 31 мај 2020 година**, односно во првите шест месеци од спроведувањето на новиот закон, Центарот за граѓански комуникации испрати вкупно **460 барања за слободен пристап** до институциите. Анализата за спроведувањето на новиот закон е направена врз основа на одговорите на овие барања и односот на институциите кон нив.

Исто така, треба да се има предвид дека Центарот за граѓански комуникации не испраќа веднаш жалба за сите недобиени или нецелосно добиени одговори. Имајќи предвид дека, како организација, ЦГК го користи законот за да прибави податоци и документи за своите истражувања, крајната цел е да се добијат тие документи, а не да се тестира спроведувањето на законот.

Оттука, треба да се има предвид дека ако не се добијат одговори на барањата во законскиот рок од 20 дена или ако се добие нецелосен одговор, прво се настојува во директна комуникација да се потсетат или да им се укаже на институциите за состојбата, а дури откако тие обиди нема да резултираат со добивање на бараните информации, тогаш се доставува жалба до Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Почитување на максималниот рок за одговор

Од сите 460 барања, **во максималниот законски рок од 20 дена, е одговорено само на 51 % од барањата** (234 барања). На 48 % од барањата (221 барање) е одговорено по законскиот рок, додека на 1 % од барањата (5 барања)

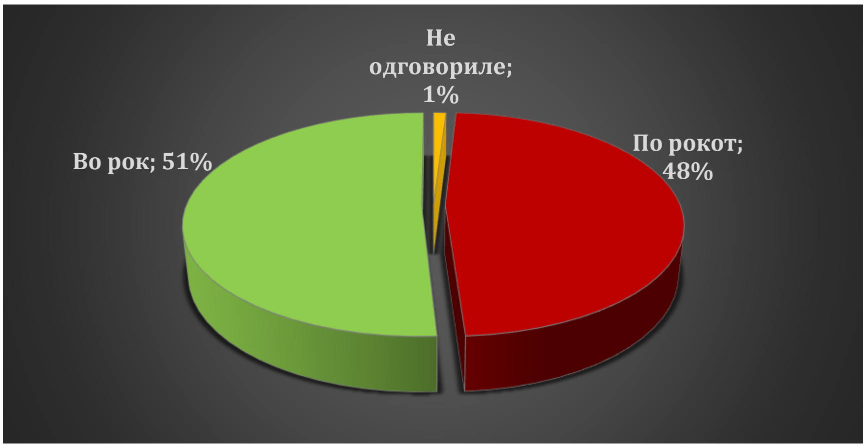
[3] Одлука за именување на директор и заменик на директор на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на РСМ бр. 271 од 26.12.2019 година

институциите не одговорија ниту по позитивно решение од Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Рокот во којшто институциите се должни да одговорат на примените барања за пристап до информации од јавен карактер беше една од клучните измени во новиот закон за која Центарот за граѓански комуникации особено се залагаше. За разлика од порано, кога максималниот законски рок за одговор на барањата беше 30 дена, со новиот закон овој рок е скратен на 20 дена. Сепак, треба да се потсети дека законскиот рок за одговор на барањето е веднаш, а најдоцна во рок од 20 дена по приемот на барањето.

Просечниот број денови во којшто институциите одговорија на доставените барања за слободен пристап што се предмет на оваа анализа беше **23 дена**.

Одговори на барањата во однос на законскиот рок



Сепак, за пореално согледување на вистинската состојба околу почитувањето на роковите за одговор на барањата, ќе се послужиме со уште две средни големини, и тоа: позиционата средна големина или медијаната и фреквенциската средна големина или модата.

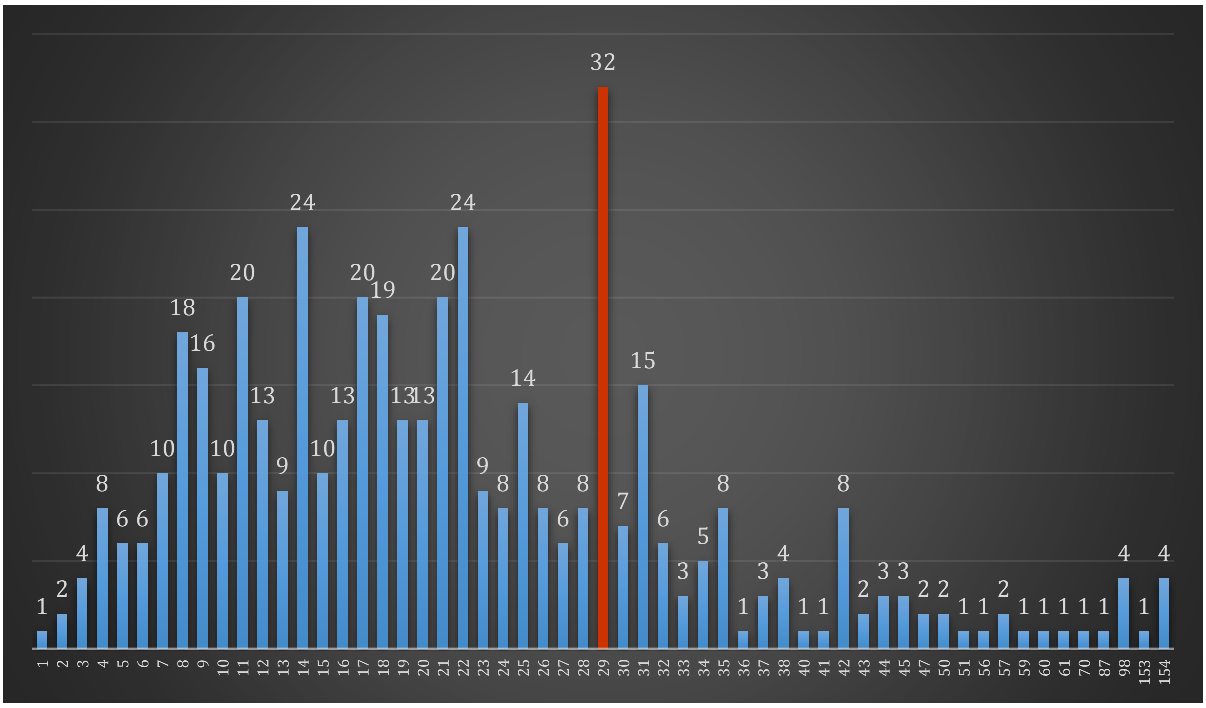
Медијаната, односно **вредноста на средната големина** во целата низа на денови на коишто е одговорено на барањата за слободен пристап, е **20 дена**, односно токму онолку колку што изнесува и максималниот законски рок.

Модата, односно **најчестата големина од низата**, во случајов доминантниот број на денови за коишто е одговорено на барањата за слободен пристап, е **29 дена**. Овој број ја означува типичната големина, односно типичниот број на денови во коишто институциите одговориле на барањата за пристап.

Не само поради овој показател, туку и од искуството во комуникацијата со институциите во текот на прибирањето на бараните информации може да се заклучи дека значаен дел од институциите до коишто беа доставени барањата за

слободен пристап не знаеја дека се применува нов закон за слободен пристап, ниту дека максималниот рок за одговор на барањата веќе не изнесува 30 дена, туку е намален на 20 дена. Оттука, може да се заклучи дека совпаѓањето на најчестиот број денови во којшто институциите одговараа на барањата (29 дена) со максималниот рок за одговор во стариот закон (30 дена) се должи токму на непознавање на новиот закон.

Број на добиени одговори по денови на одговор (фреквенција)

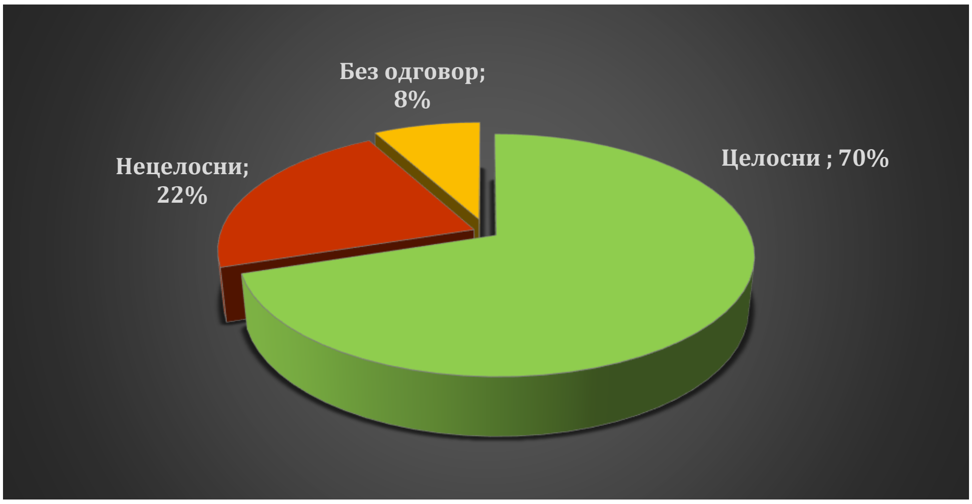


Водени од нерамномерноста и од големите разлики во бројот на деновите во коишто институциите одговараа на барањата за пристап, а кои се движат од 2 до 154 дена, се послуживме со уште еден статистички метод за да го утврдиме степенот на отстапувањето на индивидуалните големи од средната големина, односно стандардната девијација. Или во случајот, отстапувањето на бројот на денови во кои се добиени одговорите на секое барање одделно од просечниот број денови за коишто се одбиени одговорите, односно 23 дена.
Така, **стандардната девијација или средното отстапување** изнесува 84 %, односно 19,3 дена. Иако не постојат утврдени нормативи, сепак се смета дека отстапувања над 20 % укажуваат на големи варијации, односно нехомогеност на однесување на одделните вредности, во случајов на институциите при одговарањето на барањата за слободен пристап. Ова укажува и на потребата од натамошни подетални анализи на институциите коишто се групирани според бројот на денови над законските во коишто одговориле на барањата, на пример од 10-20 дена, или од 20-30 дена и над 30 дена.

Комплетност на одговорите

Кога станува збор за **содржината на првичните одговори, односно за нивната целосност**, 70 % (320 одговори) од добиените одговори биле целосни, односно ги содржеле бараните информации. 22 % од одговорите (101 одговор) биле нецелосни, односно не ги содржеле сите барани информации, додека на 8 % (39 барања) не е добиен никаков одговор.

Одговори на барањата според содржината на одговорот



Жалбена постапка

Од испратените 460 барања, на крајот, односно по укажувањата на институциите за неодговорените барања или нецелосните одговори, Центарот за граѓански комуникации испрати вкупно **60 жалби** до Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, односно за **13 % од барањата.**

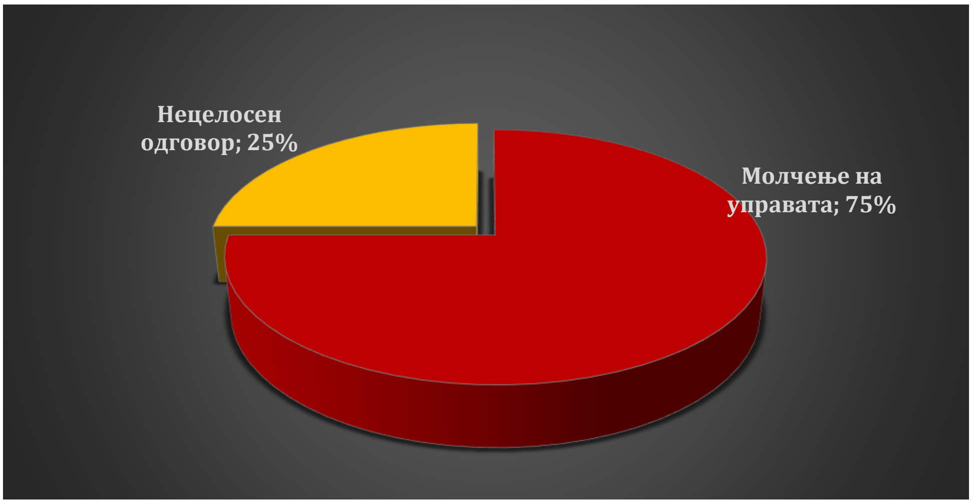
Најголем дел од жалбите, односно **75 %,** беа поради тоа што не беше добиен никаков одговор од институциите по доставените жалби, односно поради т.н. **молчење на управата** (порано „молчење на администрацијата“). Останатите **25 %** од жалбите беа поради тоа што институциите не ги доставиле сите барани информации, односно доставиле **нецелосни одговори**.

Од првично доставените 60 жалби до Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, 21 жалба беше повлечена и постапката пред Агенцијата беше запрена бидејќи институциите доставија одговор на барањата откако Агенцијата им ги достави жалбите за да се произнесат по нив.

Од преостанатите 39 жалби, **Агенцијата уважи 90 %** (односно 35 жалби) и ги задолжи имателите да ги достават бараните информации. 10 % од жалбите

(односно 4 жалби) беа отфрлени од Агенцијата како недопуштени, бидејќи институцијата до којашто беше испратено барањето, МЈП Проаква од Струга, престанала да постои како правен субјект и не била повеќе на Листата на иматели на информации на Агенцијата. Како и да е, во меѓувреме, правниот наследник на ова претпријатие – Водовод и канализација од Струга одговори на барањата и ги достави бараните информации.

Причини за поднесените жалби до Агенцијата



На сите жалби Агенцијата одговори, односно донесе решение во законскиот рок од 15 дена.

На крајот неодговорени останаа само четири од барањата, на кои институциите не одговорија ниту по примените решенија од Агенцијата со коишто беа задолжени да ги доставaт бараните информации од јавен карактер.

Влијанието на кризата со коронавирусот врз пристапот до информации

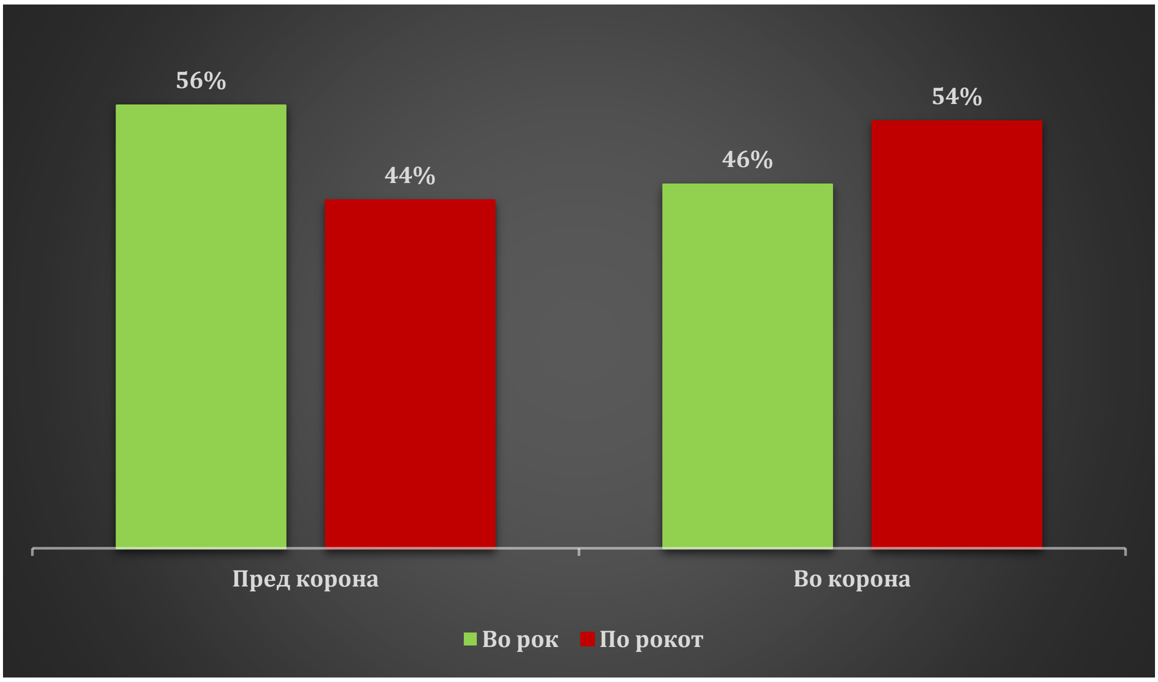
Имајќи ги предвид последиците што врз редовното работење на државните институции го имаше пандемијата со КОВИД-19 и вонредната состојба во земјата, а за да се процени и влијанието на коронавирусот врз остварувањето на правото на слободен пристап, одделно ги анализиравме поднесените барања и одговорите на нив по 1 март 2020 година.

Од вкупно поднесените 460 барања во првите шест месеци од спроведувањето на законот, точно по половина барања беа поднесени пред (231 барање) и за време на (229 барања) кризата со коронавирусот.

Анализата на барањата поднесени за време на кризата генерално покажува мало влијание на состојбата со корона-кризата врз остварувањето на правото на слободен пристап.

Кога станува збор за рокот во којшто институциите одговориле на барањата за слободен пристап, пред кризата 56 % од одговорите се добиени во максималниот законски рок од 20 дена, додека **во кризата** овој процент на **добиени одговори во законскиот рок** е намален на **46 %**.

Одговори на барањата во однос на законскиот рок



Кај просечниот број денови во којшто институциите одговорија на доставените барања за слободен пристап, пред кризата со коронавирусот институциите просечно одговориле за 23 дена, додека за време на кризата **просечниот број денови во коишто е добиен одговорот** е зголемен само за еден и изнесувал **24 дена**.

Инаку, само во два случаи од доставените 229 барања за слободен пристап во време на кризата со коронавирусот, официјално одговорија дека не можат да одговорат на примените барања за информации поради кризата. Едната институција, скопска општина, како конкретна причина го наведе отсуството од работа на вработените во одделението од кое треба да ги добијат побараните информации, а поради вонредните мерки на Владата. Сепак, институцијата ги достави побараните информации веднаш штом тоа го овозможиле внатрешните организациски услови.

Другата институција, дел од Владата, не образложи зошто не може да одговори на барањето, туку само наведе дека „имајќи ја предвид вонредната состојба во државата, Ве информираме дека ќе одговориме на Вашето барање веднаш по завршувањето на истата“. Следуваше жалба до Агенцијата, по чие решение со кое се задолжи институцијата да ги достави бараните информации, истите беа доставени.

Во овој контекст, мала забуна внесе Уредбата со законска сила за примена на Законот за општата управна постапка за време на вонредна состојба[4], која Владата ја донесе на почетокот од кризата, односно на 23 март 2020 година. Со оваа уредба беше определено дека роковите во управната постапка, освен во јавните набавки, престануваат да течат за време на вонредната состојба и продолжуваат по истекот на траењето на вонредната состојба, за онолку денови за колку што преостанале.

Иако некои институции размислувале оваа уредба да ја применат и врз роковите за одговор на примените барања за слободен пристап до информации од јавен карактер, сепак, дилемата ја разреши тогашната министерка во ресорот правда, како матичен за Законот за слободен пристап, Рената Дескоска. Таа јасно стави до знаење дека законот важи, дека не се планирани измени и дека транспарентноста и пристапот до информации се особено важни во вонредна состојба[5]. Тоа го потврди и директорката на Агенцијата за слободен пристап, Пламенка Бојчева, која оцени дека кризата влијае врз ненавременото одговарање, но дека законот и правото на слободен пристап се остваруваат и во услови на корона[6].

[4] Уредба со законска сила за примена на Законот за општата и управна постапка за време на вонредна состојба, Службен весник на РСМ бр. 76 од 24.03.2020 година
[5] „Короната ја намали транспарентноста на институциите“, Призма, 24 април 2020 година
[6] „Пламенка Бојчева: Отворени сме за соработка за заштита на слободниот пристап до информациите од јавен карактер“, Мета, 23 јуни 2020 година