Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

ПРЕДЛОЗИ ЗА ИЗМЕНИ на **Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер** и за **подобрување на неговата примена од страна на новинарите**

Проектот „Пристапот до информации – извор за поквалитетно информирање“ придонесува кон подигнување на свеста на новинарите за потребата од поголема примена на пристапот до информациите од јавен карактер, како и кон оспособување на новинарите што поефикасно да го користат ова свое право. Во таа насока, проектот опфати: истражување на досегашната примена на ова право меѓу новинарите; тестирање на институциите како одговараат на барањата доставени од новинарите; серија дебати и обуки на новинари од целата земја за поголема примена на ова право; издавање на најкористениот европски водич за новинари за пристап до информации од јавен карактер Legal Leaks Toolkit, на македонски и на албански јазик; воведување специјална интернет-страница www.freeinfo.mk со алатки за помош на новинарите во остварување на правото на пристап; и постојано упатување новинари како да доставуваат барања за информации.

ВОВЕД

Правото на пристап до информации се темели врз принципот дека претставниците на јавните институции се избрани од страна на граѓаните и се финансираат со пари од даночните обврзници, така што јавноста има право да знае како се употребува таа моќ и како се трошат нивните пари.

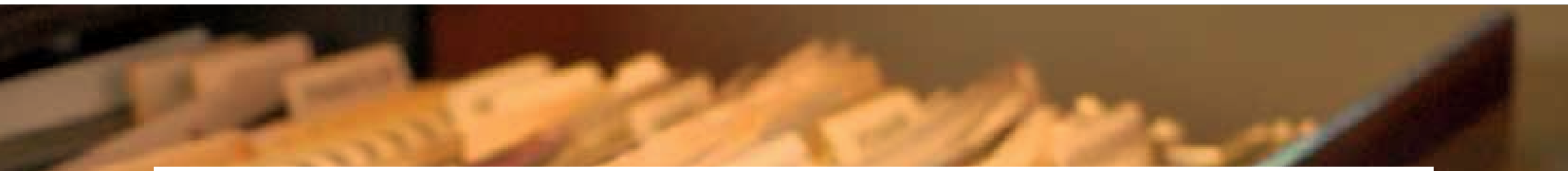
Во една демократија, од суштинско значење е луѓето да можат да пристапат до широк спектар на информации со цел да учествуваат на вистински и ефикасен начин во нештата кои влијаат врз нивниот живот и работа. Оттука, сите информации кои ги поседуваат или со кои располагаат државните институции во својата суштина треба да бидат јавни, бидејќи се собрани и обработени со пари на граѓаните и според тоа, еднакво како и самата власт, треба да бидат на увид на јавноста.

Јавноста има право да бара од владата и од државните функционери отчет за нивните дејства, како и за одлуките кои ги носат. За да го стори ова, потребни се информации. Улогата на медиумите тука е особено важна бидејќи новинарите ја имаат улогата на „чувари на јавниот интерес“ – нешто на што, како што постојано потврдува Европскиот суд за човекови права, имаат право.

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, како темел за остварување на ова право, е на прагот од седмата година од донесувањето. Но, се чини дека сè уште не успева да биде ефикасен механизам што ќе обезбеди проток на релевантни и точни информации. Недоследната примена на овој закон, проследена со затвореноста на институциите и ограничената транспарентност, го лимитираат протокот на информации во земјата. Оттука и медиумите се соочуваат со сериозни проблеми да ги обезбедат потребните информации.

Центарот за граѓански комуникации (ЦГК), залагајќи се за транспарентност, отчетност и одговорност на институциите, останува посветен на напорите за јакнење на улогата на медиумите во општеството, имајќи предвид дека тие се од витално значење за демократијата и за обезбедувањето услови за одговорно и отчетно работење на властите.

Проект: Пристапот до информации – извор за поквалитетно информирање
Проектот е финансиран од Европската Унија



Со цел да добие јасна слика за остварувањето на правото на слободен пристап до информациите од страна на новинарите, во 2012 година ЦГК спроведе темелно истражување, кое даде валиден приказ на актуелните состојби и претставуваше појдовна основа за напорите за зголемување на примената на Законот од страна на новинарите. Новинарите не беа доволно запознаени со правото за слободен пристап до информациите и кај нив постоеше ниска свест за предностите од користењето на Законот.

Само 50% од новинарите се изјаснија дека целосно го знаат ова свое право, а само 42% од нив, во период од 6 години, го искористиле правото што им го овозможува Законот. Наодот за недоволното познавање на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер од страна на новинарите не претставуваше изненадување, иако се поминати повеќе од шест години од неговата примена. Меѓу другото, тоа се должи на минималните средства кои државата ѓ ги дава на располагање на Комисијата за да врши промоција на правото на слободен пристап до јавните информации.

Така, на пример, таа досега нема спроведено промотивна кампања во чиј фокус ќе бидат правото и можноста усно да се бараат информациите од институциите. Korиста за новинарите од познавањето на можноста да бараат информации со усно барање е кусиот рок од 5 дена во кој треба да ја добијат бараната информација. Овој недостаток, односно непознавањето на можноста информациите да се добијат во рок од 5 дена ако бидат побарани усно, излезе на површина и при истражувањето. Само 3% од анкетираните новинари знаеја за кусиот рок од 5 дена за добивање информација од јавен карактер ако ја побараат усно.

Истражувањето воедно покажа и висока недоверба на новинарите (56%) дека институциите ќе им ги достават побараните информации. Како еден од најзначајните проблеми за малата примена на Законот, новинарите го посочуваат и долгиот рок од 30 календарски денови за добивање одговор, кој е еден од најдолгите рокови во Европа.

Низ активностите во рамките на проектот „Пристапот до информации – извор за поквалитетно информирање": истражувањето спроведено меѓу 60 новинари; тестирањето на институциите со доставени 40 новинарски барања за јавни информации; серијата дебати со вклучени повеќе од 60 новинари од целата држава за афирмирање на примената на ова право; обуките на новинари од 22 национални и локални медиуми; издавањето на водичот за новинари за пристапот до информации од јавен карактер Legal Leaks Toolkit на македонски и на албански јазик доставен до околу 150 новинари од сите релевантни медиуми во земјата; воведувањето на специјалната интернет-страница www.freeinfo.mk со алатки за помош на новинарите во остварување на правото на пристап, како и со постојаното упатување на новинарите – ЦГК даде придонес кон подигнување на свеста на новинарите за потребата од поголема примена на пристапот до информации од јавен карактер, како и за оспособување на новинарите што поефикасно да го користат ова свое право.

Сепак, со цел да се создаде поширок амбиент што ќе овозможи поефикасна примена на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, се наметна потребата од еден ваков документ, во кој ќе бидат посочени проблемите врз чиешто надминување и натаму треба да се работи, со конкретни предлози за мерките што треба да се преземат од двете страни, институциите и медиумите. Имено, транспарентноста не е одговорност само на јавните институции. Потребно е и медиумите да бидат активни во реализацијата на нивната обврска да ги обезбедат потребните информации, кои ќе им овозможат на граѓаните реално да судат за квалитетот на работата на институциите и за нивната доследност во почитувањето на принципите на добро владеење.

ПРОБЛЕМИ ШТО ТРЕБА ДА СЕ НАДМИНАТ

Државните институции недоследно го почитуваат Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Тестирањето на институциите како одговараат на новинарските барања за информации, спроведено во рамките истражувањето на ЦГК во 2012 година, покажа дека само 37,5% од институциите ги доставиле побараните информации. Имајќи го ова предвид, разбирливо е што новинарите ја оценуваат достапноста до информациите од јавен карактер како тешка и по повеќе од шест години од примената на Законот. За недоследно почитување на Законот говорат и наодите до кои се доаѓа и преку постојаната асистенција која ЦГК им ја дава на новинарите во доставувањето на барањата за пристап до информации. Ваквата состојба влијае исклучително дестимулативно кај новинарите и ја одржува неповолната клима во која на овој законски механизам не се гледа како на алатка што е корисна за медиумите.

Институциите доминантно го користат максималниот законски рок од 30 дена за доставување на побараните информации.

Ова говори дека институциите недоследно го почитуваат членот 21 ставот 1 од Законот, каде што се наведува дека имателот на информации е должен веднаш да одговори по барање на барателот, а најдоцна во рок од 30 дена од приемот на барањето. Тестирањето на институциите, како и соработката со новинарите, покажа дека само мал дел од институциите ги доставуваат побараните информации за само неколку дена, за разлика од повеќето, кои буквално го чекаат 30-от ден за доставување одговор. На овој начин особено доаѓа до израз долгиот рок за доставување на информациите, кој е еден од најдолгите во Европа. Оттука, разбирливо е што 75% од новинарите идентификувале дека е потребно овој рок да биде скратен, со што ќе се влијае врз зголемување на примената на Законот.

Новинарите недоволно го користат правото на пристап до информациите, како и правото на жалба до Државната комисија за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер во случаите кога институциите не им ги доставиле побараните информации.

Соработката со новинарите за поголема примена на Законот укажа на проблемот дека правото на жалба до Комисијата малку се користи, што е дел од општиот амбиент. Имено, иако од година на година расте бројот на поднесени барања (во 2007 се поднесени 1.476 барања, а во 2011 се поднесени 3.496 барања, при што доминираат барањата на НВО, а новинарите не се евидентираат како посебна категорија на баратели), сепак соодносот на поднесените жалби од година на година е правопропорционален и е приближно 1/5 од бројот на барањата.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОДОБРА ПРИМЕНА НА ЗАКОНОТ И НЕГОВА ИЗМЕНА

Имајќи ја предвид актуелната состојба, препораките се движат главно во две насоки: менување на Законот и негово доследно почитување.

Спроведувањето на овие препораки би одело во насока и на остварување на преземените обврски на земјата во рамките на глобалната иницијатива за „Отвореното владино партнерство“, чија цел е да ги натера владите да се посветат на промовирање на транспарентноста и на борбата против корупцијата.

1 **Потребна е промена на членот 21 став 1 од Законот, односно скратување на рокот за одговор на барањата за пристап од сегашните 30 календарски денови на 15 работни денови.** Во моментов, нашиот Закон предвидува еден од најдолгите рокови за доставување на побараните информации. Со предлогот за намалување на максималниот рок за доставување информации од 15 работни дена, Законот би се усогласил со дел од европските држави (Хрватска, Чешка, Унгарија, Србија, Босна и Херцеговина, Молдавија, Латвија, Косово итн.), како и со институциите на Европска Унија. Значајно е да се нагласи дека дел од земјите имаат уште пократки рокови од предложениот од 15 работни денови. На пример, Португалија и Романија имаат рок од 10 работни денови, додека, пак, Полска, Бугарија и Лихтенштајн имаат рок од 14 календарски денови. Целта на предложеното намалување на рокот е да се стимулираат што е можно повеќе новинари да го користат Законот. Со оглед на тоа што Законот е донесен уште во 2006 година, институциите досега имаа доволно време да го постават системот за имплементација на обврските за доставување на информациите и подготвени да го дочекаат предложеното намалување на рокот и усогласувањето со поголем дел од европските земји.

2 **Институциите треба да ја применуваат „активната транспарентност“, која подразбира објавување (без да им бидат побарани) на сите информации кои произлегуваат од надлежноста и работата на имателот на информациите.** Активната транс-

рентност подразбира дека имателите на информациите се должни да ја информираат јавноста за своите програми (и предлог-програми), стратегии, ставови, мислења, студии и други слични документи од надлежноста на имателот на информациите; потоа за податоци што се однесуваат на задачите и работата на имателот на информациите; организацијата и трошоците на работењето; имаат обврска да издаваат информативни билтени и други облици на информирање, како и да ги објавуваат на своите интернет-страници одлуките, актите и мерките со кои се влијае врз животот и работата на граѓаните. Од своја страна, пак, новинарите треба да доставуваат што е можно поголем број барања кои се однесуваат конкретно на информациите набројани во членот 10 на Законот, а за кои институциите се должни да ги објавуваат почитувајќи го принципот на „активната транспарентност“. На овој начин, медиумите не само што ќе го зголемат квалитетот на информирањето, туку ќе влијаат и врз институциите да работат на зголемување на својата транспарентност со објавување на информациите од нивната надлежност без официјални барања, со цел да „заштедат“ од своето време писмено да одговараат на поединечните барања.

3 **Да се засилат напорите на новинарите за одбрана на правото на пристап до информациите од јавен карактер.** Со цел да се подобри учинокот од примената на правото за пристап до информациите и да се намали бројот на случаите во кои институциите не ги доставуваат побараните информации, потребно е засилување на притисокот од страна на новинарите врз институциите кои не доставуваат одговори на побараните барања. Ова подразбира новинарите јавно, преку своите медиуми, да ги објавуваат случаите во кои побараните информации не им биле доставени, а воедно да доставуваат и жалби до Комисијата против решенијата и заклучоците со кои имателот на информацијата ги одбил барањата за пристап до информациите.

4 **Проширување на надлежностите на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер да води прекршочна постапка и да изрекува прекршочни санкции во случаите кога пристапот до информациите е ограничен.** Овие измени и дополнувања на членовите 32 и 45-б од Законот се наметнуваат како неопходни имајќи го предвид односот на имателите на информациите, кои во значаен дел од случаите го ограничуваат пристапот до информациите преку премолчено одбивање, писмено одбивање или со доставување несоодветен одговор, со што не ја исполнуваат законската обврска да овозможат пристап до јавните информации. Во досегашната примена на Законот, Комисијата ги толерира имателите кои не ги исполнуваат законските обврски и не поведува прекршочни постапки против нив пред надлежниот суд. Затоа, со цел да се овозможи доследно почитување на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер од страна на имателите и во функција на поголема транспарентност и отчетност, се предлага измена и дополнување на членовите 32 и 45-б од Законот. Со предложената измена и дополнување на Законот и со неговото усогласување со Законот за прекршоците, на Комисијата ќе ѝ се овозможи да води прекршочна постапка и да изрекува прекршочни санкции во случаите кога пристапот до информациите е ограничен.

5 **Континуирана промоција на правото на пристап до информациите од јавен карактер.** За да се подобри примената на Законот, а новинарите континуирано да се поттикнуваат на реализација на загарантираното право за слободен пристап до информациите, потребно е сите засегнати страни да работат врз натамошна промоција на правото, но и врз создавање предуслови за ефикасна и доследна примена на Законот. Државата треба да одделува поголем буџет за работата на Комисијата, за да се врши постојана промоција на правото на слободен пристап до информациите со особен акцент врз обврската на институциите да бидат транспарентни и отчетни. Акцент треба да се стави и врз натамошна афирмација, но и практична примена на законското право на усно барање информации во рок од 5 дена.

Центарот за граѓански комуникации е основан 2005 година, како невладино, непартиско и непрофитно здружение на граѓани, чија главна мисија е да ја подобрува и да ја развива комуникацијата меѓу сите општествени фактори во Република Македонија за процесите од поширока општествена важност, како и да ги набљудува, да ги анализира и да ги унапредува општествено-политичките и економските процеси во земјата, пред сè во областите на антикорупцијата, локалната самоуправа и економскиот развој.

Во своето осумгодишно дејствување, Центарот за граѓански комуникации ја фокусира својата работа врз две групи од меѓусебно поврзани активности: мониторинг и откривање корупциски практики и врз основа на тоа, препорачување мерки и политики за намалување на просторот за корупција и активности за унапредување на способноста на новинарите и на посебната улога на медиумите во борбата против корупцијата во земјава.

Во оваа насока, ЦГК досега има спроведено десетици проекти, во рамките на кои има изработено и предложено неколку стотини конкретни предлози и препораки за унапредување на регулативата и практиката во насока на потранспарентно, поотчетно и поодговорно работење на централната и на локалните власти, има обучено повеќе од 250 новинари од националните и од локалните медиуми за истражување и известување за корупција, претставници на повеќе од 200 невладини организации за спроведување антикорупциски активности и има објавено триесетина истражувања и прирачници.

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Центарот за граѓански комуникации и на никаков начин не ги одразува гледиштата на Европската Унија.