Слободен пристап до информациите од јавен карактер во земјите од Западен Балкан, во 2022 година

„ПОВИЦИ БЕЗ ОДГОВОР“

Мониторинг на институционалната транспарентност и проактивност - трета година

април 2023

Автор: Шенѓул Османи Лоџа

BIRN
BALKAN INVESTIGATIVE REPORTING NETWORK

With funding from
Austrian Development Cooperation

Содржина

Вовед 3

Слободен пристап до информации (СПИ) - Резиме 7

Анализа на поднесените барања 11

„Чувари“ на слободниот пристап до информациите од јавен карактер 32

Отворено владино партнерство 46

Заклучок 54

Препораки 61

Вовед

Балканската истражувачка репортерска мрежа (БИРН), во изминатата година, внимателно го следеше слободниот пристап до информациите, во земјите од Западен Балкан. Овој извештај се базира на анализа на барањата поднесени од новинарите на БИРН, во шесте земји од Западен Балкан, на актуелното законодавство и на интервјуата направени со релевантни засегнати страни. Извештајот претставува резиме на искуствата на новинарите на БИРН, во сферата на СПИ во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Северна Македонија и во Србија.

Овој извештај ги покрива наодите на БИРН за 2022 година и анализира институции од регионот - од оние кои слободно им обелоденија информации на новинарите на БИРН, до оние кои тоа не го направија. Исто така, извештајот прави споредба на СПИ на изминатите три години (2020, 2021 и 2022 година) и ги истакнува генералните трендови во оваа сфера на Балканот.

Од јануари до декември 2022 година, новинарите на БИРН поднесоа 376 барања за СПИ. Само 134 беа во целост одговорени; 15 беа делумно одговорени, а 14 одбиени. Повеќе од половина од барањата, 213, воопшто не беа одговорени (што е познато како „административен молк“), а тоа ја рефлектира недоволната транспарентност и проактивност на јавните институции. Важно е да се напомене дека ова не е вкупниот број на барања за СПИ, доставени од новинарите на БИРН, во шесте земји на Западен Балкан во 2022 година; барањата анализирани во овој извештај беа испратени како дел од проектот на БИРН, „A Paper Trail to Better Governance“, кој има за цел да ја поттикне транспарентноста, проактивноста и отчетноста на институциите во регионот.

Некои институции во земјите од Западен Балкан, веќе неколку години немаат доволен број вработени. Тоа значи дека, на пример, во случај

релевантниот службеник во некоја институцијата, одговорен за барањата за СПИ, да бил позитивен на КОВИД-19, тогаш немало кој да го замени и да им даде приоритет на овие барања, со што би се погрижил да бидат испочитувани законските рокови. Така, во Србија, од Министерството за градежништво, транспорт и инфраструктура, соопштија дека не можат да го обработат барањето за СПИ за проектот „Мостот на реката Сава“, бидејќи одговорното лице било позитивно на КОВИД-19, а на следствените потсетувања и повторни поднесоци, во период од речиси два месеци, од министерството обелоденија само делумна документација, без да ги наведат причините зошто не е доставен останатиот материјал. Сличен е и примерот со Собранието на Косово, кое на барањето за доставување на информација за бројот на позитивни случаи на КОВИД-19, не даде одговор, покажувајќи непочитување кон загриженоста на јавноста за ова здравствено прашање.

Во 2020 година, институциите на секоја земја, поради пандемијата на КОВИД-19, беа принудени да работат во услови на ограничувања (се работеше од дома или се поминуваше на хибридна работа). Речиси сите земји, технички не беа соодветно опремени, па оттука и многу евиденции не беа дигитализирани, поради што постапките за СПИ не беа експедитивни (според извештајот на БИРН за 2020 година, само 48% од нашите барања за СПИ беа одобрени, а на 45% воопшто не беше одговорено). Ситуацијата многу не се промени ниту во 2021 година, бидејќи само половина од барањата за СПИ на БИРН, беа во целост одговорени, а на 37% воопшто не беше одговорено.

Во 2022 година, многу јавни институции во земјите од Западен Балкан и натаму не одговораа и ги игнорираа барањата за СПИ. Дури и по повеќе обиди и поплаки, мал број барања беа целосно одговорени.

Законите за СПИ во земјите од Западен Балкан, се стари повеќе од една деценија, и иако речиси сите овие земји имаат закони за кои се смета дека се добро напишани, нивната вредност често е само на хартија.

Институциите кои беа набљудувани во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Северна Македонија и во Србија, и натаму се борат со имплементацијата на законите за СПИ, а не стануваат ниту потранспарентни и поодговорни пред своите граѓани.

Според меѓународните организации и медиумски набљудувачи, ситуацијата во регионот во 2022 година повторно се влошила, при што повеќето земји бележат уназадување во однос на транспарентноста, одговорноста, слободата на информирање и генерално, демократијата[1].

Во извештаите на Европската комисија за напредокот на земјите од Западен Балкан за 2022 година, се забележува дека ситуацијата во однос на слободата на изразување и пристапот до јавните евиденции и документи, ја карактеризираат рестриктивност или ограниченост, како и дека во текот на годината не е постигнат напредок по ова прашање[2].

Истражувањето на БИРН и регионалните и меѓународните извештаи за СПИ, исто така, покажаа дека во текот на 2022 година, не е постигнат напредок кога станува збор за слободата на изразување во земјите од Западен Балкан. Многу институции, кога добиваа барања од јавноста, не дадоа приоритет на пристапот до информациите, беа дискутирани неколку законски измени, но зад затворени врати, што значи дека јавноста, граѓанските организации, новинарите и претставниците на медиумите, не беа во можност да учествуваат во дискусиите. Некои новинари не можеа да ги завршат своите истражувачки приказни, затоа што пристапот до клучните документи не беше навреме овозможен, или пак, по неколкумесечно инсистирање, кое вклучуваше и одлуки издадени од канцелариите на комесарите/повереништите/омбдусмените/агенциите за информации, кои им укажуваа на јавните институции декаа треба да ги обелоденат бараните информации, добија делумни одговори.

1 European Commission Progress Reports for the Western Balkans for 2022

2 European Commission Progress Report for the Western Balkans 2022

Во извештаите на Европската комисија за напредокот на земјите од Западен Балкан за 2022 година[3], исто така, се нагласува дека законските одредби за заштита на податоците и за пристап до информациите, сè уште се толкуваат на начин кој ги штити приватните, а не јавните интереси. Законското право на пристап до информациите од јавен карактер, во практика не се спроведува целосно. Информациите што од страна на јавните институции се означени како доверливи и не ѝ се предочуваат на јавноста, и натаму остануваат проблем, бидејќи тоа ефективно го ограничува граѓанското општество и пристапот на јавноста до клучните политички одлуки. Исто така, недостасуваат ефективни институционални механизми за надзор над спроведувањето на законите или за санкционирање на прекршувањата.

3 European Commission Progress Report for the Western Balkans 2022

Слободен пристап до информации (СПИ) - Резиме

Законите за слободен пристап до информациите од јавен каралтер, во земјите од Западен Балкан, на хартија се доста добри, но многу експерти сметаат дека тие треба да се ажурираат и/или да се изменат, бидејќи имплементацијата на законодавната рамка и понатаму е главен проблем. Кога станува збор за правилното имплементирање на законите и за обезбедувањето на пристап до јавните евиденции, особено за новинарите, институциите претпочитаат да молчат или имаат тенденција делумно да одговорат - и не секогаш обезбедуваат целосен пристап до бараните информации. Генерално, недостигот на политичка волја за целосно спроведување на законите за СПИ, значи дека официјалните лица, во јавните институции, ги толкуваат овие закони на различни начини.

Во однос на обелоденетите информации, коишто се од јавен интерес, за БИРН, се чини, дека 2022 година беше многу полоша од 2021 и 2020. Јавните институции во регионот почесто не одговараа на барањата за СПИ, отколку што одговараа навреме, или не ги доставуваа во целост јавните евиденции, кои беа побарани.

Слободниот пристап до информациите од јавен карактер и правото на пристап до јавните документи, се заштитени со уставите и законите на сите демократски општества, вклучувајќи ги и Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Северна Македонија и Србија. Сите шест земји го гарантираат правото на јавноста на пристап до официјалните документи. Сепак, БИРН, во текот на проверката на транспарентноста

на институциите, утврди дека имплементацијата на законската рамка во практика, и натаму е главен проблем.

Иако во текот на **2022** година, бројни јавни институции во целост одговорија на барањата за **СПИ**, што ги поднесоа новинарите на БИРН во А**лбанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Северна Македонија** и во **Србија**, имаше и институции кои не обезбедија целосен пристап до бараните документи, ниту пак дадоа образложение за нивната одлука. За повеќе од половина барања, одговор воопшто не беше даден. Попрецизно, само **36%** од барањата на БИРН за СПИ, беа **ВО ЦЕЛОСТ ОДГОВОРЕНИ**. Некои беа **ДЕЛУМНО ОДГОВОРЕНИ** (4%), неколку беа ОДБИЕНИ (3%), а на 57% воопшто **НЕ БЕШЕ ОДГОВОРЕНО**, дури ни по неколку интервенции од страна на новинарите на БИРН.

Број на ПОДНЕСЕНИ барања	**376**
Број на ОДОБРЕНИ барања	134
Број на ДЕЛУМНО ОДОБРЕНИ барања	15
Број на ОДБИЕНИ барања	14
Број на НЕОДГОВОРЕНИ барања	213

Поднесени барања на БИРН за СПИ во 2022

Од јануари до декември 2022, во шесте земји на Западен Балкан, новинарите на БИРН поднесоа **376** барања за СПИ. Информациите добиени со овие барања, беа искористени за истражувачките стории објавени на веб-страницата на БИРН, Балкан инсајт (Balkan Insight). Врз основа на повратниот одговор од институциите, БИРН беше во можност да го измери нивното ниво на нивна транспарентност и усогласеност со законите за СПИ.

За подобро да се разберат предизвикувачките околности за пристап до јавните документи во земјите од Западен Балкан, во текот на 2022

година, БИРН, меѓу другото, ја анализираше и работата на канцелариите на комесарите/повереницитe омбдусмените/ агенциите во регионот, како и нивната работа во рамките на иницијативата Отворено владино партнерство.

Врз основа на искуството на БИРН и по внимателно следење на јавните институции и нивното ниво на транспарентност и отчетност, издвоени се **три** институции со кои БИРН можеше непречено да соработува и **три** институции со кои, во соработката, БИРН наиде на проблеми.

Освен нивната реакција во одговорот на барањата за СПИ, што во 2022 година беа поднесени од страна на новинарите на БИРН, предвид беа земени и времето кое им беше потребно на институциите за да ги разгледаат или одговорат на барањата, дадените одговори и времето што новинарите на БИРН го потрошија за, врз основа на барањата, да добијат целосен одговор.

1.	Парламент на Албанија
2.	Министерство за надворешни работи, Црна Гора
3.	Влада на Косово

Институции со кои БИРН имаше непречена соработка во 2022 година

1.	Влада на Албанија
2.	Министерство за одбрана, Црна Гора
3.	Царинска управа, Северна Македонија

Институции со кои БИРН немаше непречена соработка во 2022 година

Првите три институции беа, во голема мера, кооперативни, навреме одговорија на барањата за СПИ и ги обелоденија бараните документи, како што се записници од состаноци на собраниски комисии, податоци за замрзнати имоти на граѓани, вработувања на високи позиции, правни евиденции или судска документација, сметки за трошоци, изречени казни и потпишани тендерски договори или договори за услуги.

Трите институции од втората табела не одговорија адекватно на барањата за СПИ на БИРН. Тие ги отфрлија барањата за СПИ, дури и кога беше јасно дека предметните прашања се од јавен интерес. Барања за СПИ беа упатени во врска со одлуката на Владата на Албанија за поморската демаркација со Грција, за црногорската воена помош за Украина и за купната количина на канабис увезен во Северна Македонија во 2021 година. Иако бараните документи беа од големо јавно значење, ниту еден од нив не беше доставен во целост, а некои беа означени како „класифицирани", односно доверливи, без соодветно правно оправдување за тоа.

Анализа на поднесените барања

Во 2022 година, новинарите на БИРН поднесоа барања за пристап до јавни документи до различни институции во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Северна Македонија и Србија. Списокот подолу рангира 20 институции, врз основа на нивното ниво на соработка и перформанси.

Тие се рангирани врз основа на видот на добиен одговор, на пример, целосен одговор, делумен (само технички детали), без одговор или едноставно, одбивање да се одговори.

ИНСТИТУЦИЈА:		ОДГОВОР:
1	Парламент на Албанија	Целосен
2	Суд на Босна и Херцеговина	Целосен
3	Влада на Косово	Целосен
4	Министерство за надворешни работи, Црна Гора	Целосен
5	Министерство за земјоделство на Босна и Херцеговина	Делумен
6	Министерство за финансии, труд и трансфери, Косово	Делумен
7	Министерство за труд, Србија	Делумен
8	Министерство за внатрешни работи, Србија	Делумен
9	Министерство за трговија, Србија	Без одговор
10	Собрание на Косово	Без одговор
11	Парламентарно собрание на Босна и Херцеговина	Без одговор
12	Министерство за финансии, Црна Гора	Без одговор

13	Генерален секретар на Владата, Северна Македонија	Без одговор
14	Влада на Србија	Без одговор
15	Министерство за финансии, труд и трансфери, Косово	Без одговор
16	Министерство за финансии и економија, Албанија	Без одговор
17	Министерство за здравство, Северна Македонија	Без одговор
18	Влада на Албанија	Одбиен
19	Царинска управа, Северна Македонија	Одбиен
20	Министерство за одбрана, Црна Гора	Одбиен

Рангирање на институциите според нивното одговарање на барањата за СПИ, испратени од новинарите на БИРН, во 2022 година

Табелата погоре ги рангира институции врз основа на нивните перформанси, кога станува збор за барањата за објавување на документи со информации од јавен карактер, времето кое им беше потребно за да одговорат (во согласност со законскиот рок), како и дали ги објавиле сите барани документи или не. Одлична соработка е забележана со Парламентот на Албанија, со Министерството за надворешни работи во Црна Гора и со Владата на Косово.

На сите барања за СПИ што новинарите на БИРН ги испратија до Парламентот на Албанија, беше одговорено во законскиот рок и во целост беа обелоденети бараните информации (записник од седницата на собраниската анкетна комисија за постројки за третман на урбан отпад, документација за продадени книги и стекнување на приватни компании).

Второрангирана институција е Судот на Босна и Херцеговина. На барањата за СПИ што новинарите на БИРН ги испратија до Судот на Босна и Херцеговина, беше одговорено во законскиот рок и во целост беа обелоденети бараните информации (копија од видео/снимки од судски

претрес). Меѓутоа, Општинскиот суд Сараево го отфрли барањето за СПИ (за информации за пресуди) и не даде никаква правна оправданост за неговата одлука. Новинарот на БИРН упати претставка до претседателот на судот, но одговор не доби.

Владата на Косово се наоѓа на третото место, бидејќи оваа институција целосно ги обелодени бараните документи - копии од биографии на кандидати за членови и раководители на Телото за проценка на јавните набавки и оценките за кандидатите членови и раководители на ова тело.

Црногорското Министерство за надворешни работи е, исто така, меѓу најкооперативните институции кога станува збор за барањата за СПИ. Ова претставува промена, бидејќи во претходните години од ова министерство не одговарија на ниту едно барање за СПИ доставено од БИРН. Во 2022 година, од министерството беа доставени целосни податоци за одземените имоти на руските граѓани во Црна Гора (во согласност со санкциите на ЕУ кон Русија), како и министерските извештаи за спроведувањето на санкциите на ЕУ. Сите одговори беа доставени во законскиот рок и по електронски пат.

Во **втората категорија** (делумен одговор) се рангирани институциите што делумно одговорија на барањата на БИРН за СПИ. Честопати, овие институции обезбедуваа само технички делови – или обелоденија копија од документ што не беше побаран, но на некој начин ја покриваше споменатата тема/област или проблем на кој се однесуваше барањето за СПИ, иако нужно не одговараа во одредената временска рамка/датум на интерес.

Од Министерството за финансии, труд и трансфери на Косово, дадоа само делумни детали од бараните списоци за бруто платите на вработените, кои земаат плата од државниот буџет. Тие објавија само детали кои веќе беа објавени (на нивната веб-страница) и кои не беа побарани или спомнати во барањето за СПИ.

Слично, во Србија, кога од Министерството за труд беше побарано да обезбеди податоци, извештаи и документи за евалуација за бројот на неправилности откриени од инспекторите на градилиштето на проектот „Белград на вода“, беа дадени само делумни детали. Овие делумни документи беа обезбедени откако поминаа повеќе од два месеци по поднесувањето на барањето и по многубројните потсетувања од страна на БИРН.

Во истата категорија е наведено и Министерството за внатрешни работи на Србија. Од три барања за СПИ на БИРН, целосен одговор беше даден само на едно. На барањето за информации за воен злосторник во бегство, Министерството одговори, но по одредено време. А, кога на истото министерство му беше испратено истото барање во 2020 година, оттаму го одбија барањето. Но, откако БИРН за ова го извести српскиот повереник за информации од јавен карактер, тој му наложи на Министерството за внатрешни работи да ги објави документите, Министерството позитивно одговори на наредбата на повереникот и во целост му ги достави информациите на БИРН. Сепак, министерството е наведено во категоријата „делумно“, бидејќи само делумно одговори на другите две барања на БИРН, кои се однесуваа на наводни криумчари во земјата [на едно од барањата одговорија дека за предметот истрагата е во тек и дека не можат да обелоденат информации, а за другото доставија полициски извештај (потпишан), кој никогаш не беше побаран].

Во **третата категорија** (без одговор), спаѓаат институциите кои ги игнорираа барањата за СПИ и воопшто не одговорија. Во текот на 2021 година, бројни јавни институции од регионот, не одговорија на барањата за СПИ, поднесени од новинарите на БИРН. А во текот на 2022 година, бројот на институции кои не одговорија тројно се зголеми, па на повеќе од половина барања за СПИ на БИРН, одговор не беше даден (57%).

Министерството за трговија на Србија, Собранието на Косово и Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина, не одговорија на

барањата за СПИ (за извозот на оружје на Србија во Украина и во САД, за трошоците за гориво на косовските пратеници и детали за сајбер нападите во Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина).

Министерствата за финансии на Црна Гора, на Косово и на Албанија, исто така, не одговорија на барањата за СПИ (за Годишниот извештај за успешноста на концесиите/јавно приватно партнерство за 2021 година во Албанија, за списоците на бруто платите на вработените, кои примаат плати од буџетот на Косово и за извештаите за спроведувањето на санкциите на ЕУ во Црна Гора). Во оваа категорија се вклучени и Владата на Србија и Градот Белград (за проектната документација за „Мостот на реката Сава“).

Исто така, во 2022 година, новинарите на БИРН поднесоа барања за СПИ до Министерството за здравство на Федерацијата Босна и Херцеговина, Министерството за здравство на Северна Македонија и Министерството за финансии, труд и трансфери на Косово, за детали за одредени регулативи за КОВИД-19, статистики, за тендерите за вакцини и за пакетите за економско закрепнување, но одговор не беше даден ниту од овие институции, иако темата беше од големо јавно значење. Само Заводот за јавно здравје на Федерацијата Босна и Херцеговина, целосно ја обелодени статистиката за вакцините за КОВИД-19. Во меѓувреме, Институтот за јавно здравство на Република Српска, само делумно одговори на истото барање, објавувајќи само неколку списоци или извештаи поврзани со вакцините, кои не беа вклучени во првичното барање.

Во **последната категорија** се Владата на Албанија, Министерството за одбрана на Црна Гора и Царинската управа на Северна Македонија. Некои институции, без никакво оправдување, едноставно ги отфрлија барањата, додека други, како црногорското Министерство за одбрана, образложија дека податоците се доверливи.

Од Владата на Албанија беше побарана информација за одлуката за

поморска демаркација помеѓу Албанија и Грција. Од црногорското Министерството за одбрана беа побарани технички детали за воената помош за Украина. Од Царинската управа на Северна Македонија беа побарани податоци за вкупното увезено количество на канабис во земјата, во 2021 година. Сите овие случаи беа од јавен интерес, а потребните информации беа наменети за информирање на јавноста за владините активности.

Кога од Владата на Албанија беше побарано да ја објави одлуката за поморските граници на земјата со соседна Грција, едноставно го отфрли барањето со образложение дека се работи за доверлива работа, без соодветно правно оправдување за кои делови од одлуката важи доверливоста. БИРН го пријави случајот до Канцеларијата на комесарот за слобода на информации и заштита на податоци на Албанија, со аргумент дека Владата не дала правна оправданост за нејзината одлука и дека прашањето е од големо јавно значење. Канцеларијата на комесарот не одговори на барањето на БИРН, да ја повика Владата да обезбеди соодветно оправдување за одбивањето.

Министерството за одбрана на Црна Гора, не достави ниту еден од бараните документи. Едноставно го отфрли барањето за технички детали за воената помош на Црна Гора за Украина, од почетокот на 2022 година. Од министерството, без никакво соодветно оправдување, ни одговорија дека бараните податоци се доверливи.

Царинската управа на Северна Македонија не го разгледа барањето на БИРН за СПИ во врска со вкупното увезено количество на канабис во земјата во 2021 година, како информација од јавен интерес. Го одби барањето без да даде соодветно правно оправдување, кој дел од барањето се однесува на класифицирани информации и зошто. Образложението за одбивањето на оваа институција, не беше во согласност со законите и процедурите за СПИ во земјата.

АЛБАНИЈА

Иако **Албанија** има еден од најстарите закони за СПИ во регионот, а Канцеларијата на комесарот за слобода на информации и заштита на податоци е можеби една од најактивните во регионот, кога станува збор за следење и критикување на работата на јавните тела, јавните институции во оваа земја и натаму не се транспарентни.

БИРН минатата година поднесе **34** барања за СПИ во Албанија и од нив само на **58%** беше во целост одговорено, **6 %** беа одбиени, а на **15%** беше делумно одговорено (институциите одговорија само на барањето, но не објавија ниту еден од бараните податоци/документи). На останатите **21%** од барањата воопшто не беше одговорено (институциите ги игнорираа барањата за СПИ).

Најлошо рангирана институција е Владата на Албанија. На прашањето да ја обелоденат одлуката за склучување на договор помеѓу Владата и консултантската компанија за изготвување на договорот што треба да се склучи помеѓу Албанија и Грција, а кој се однесува на разграничувањето во поморските области пред Меѓународниот суд на правдата, го одбија барањето, со образложение дека се работи за **доверлива** информација. Истото барање, во врска со поморските области помеѓу Албанија и Грција, беше упатено и до Министерството за надворешни работи. И од министерството одговорија дека бараниот материјал е доверлива информација.

Кога БИРН побара објаснување од Владата на Албанија за правната основа и за причините за класифицирање на документот како доверлив, одговор не добивме. За овој случај беше информирана и Канцеларијата на комесарот за слобода на информациите и заштита на податоците, со аргумент дека документите се од јавен интерес, а властите не дадоа никакво правно образложение за нивната одлука. Од Канцеларијата на комесарот, исто така, не одговорија.

Табелата подолу ги прикажува институциите до кои новинарите на БИРН се обратија со барања за СПИ, предметот на барањето, бројот на барања и дали на нив се добиени одговори или не:

ИНСТИТУЦИЈА:		БАРАН ДОКУМЕНТ:	ОДГОВОР:
1	Парламент	Записници од состаноци на собраниската Анкетната комисија.	Одговорено во целост
2	Министерство за култура	Одлука на Советот на министри.	Одговорено во целост
3	Државна полиција	Списоци на напади со експлозив во последните пет години; Одгледување канабис во затворен простор/процедури што ги следат случаите на екстрадиција.	Делумно одговорено / Без одговор
4	Влада	Одлука за поморските области меѓу Албанија и Грција.	Одбиено
5	Министерство за финансии и економија	Попис на документи за недвижен имот и стратешки инвестиции.	Без одговор
6	Министерство за внатрешни работи	Списоци на дронови од Турција и доказ за какви било постоечки договори; протоколарни процедури за предмет за екстрадиција.	Без одговор

Искуството со институциите во Албанија, врз онова на нивниот одговор на барањата за СПИ

Во Албанија, проблемите со Законот за СПИ се систематски и не се поврзани со правото, само по себе, туку со недостигот на владеење на правото во генерална смисла. Јавната администрација во земјата е, во голема мера, непрофесионална и политизирана. Неколку министерства не ја разбираат разликата помеѓу улогата на назначениот координатор кој се занимава со барањата за СПИ и вработените во службата за односи со јавноста. Честопати, тие го третираат СПИ како политичка работа и нивниот одговор не зависи од правната основа, туку од тоа како обелоденувањето на документот, според нивно мислење, ќе влијание врз нивниот шеф. Колку што се запознаени новинарите на БИРН, во Албанија ниту еден координатор за СПИ, не е добро обучен, ниту целосно го разбира, ниту почитува законот за СПИ. Бидејќи назначувањата на повеќето јавни функции се политички, никој не сака целосно да ги спроведува законите запишани на хартија.

Процесот на справување со одбиените барања чини, гломазен е и неефикасен. Комесарот кој треба да го надгледува спроведувањето на законот, често го одолговлекува процесот. Ретко им се изрекуваат казни на службениците и истите ретко се спроведуваат. Судските постапки за ваквите случаи траат со години. Слободниот пристап до информациите од јавен карактер во Албанија, и натаму останува многу добро напишан закон на хартија!

Ѓерѓ Еребара, новинар на БИРН, Албанија

Во **Босна и Херцеговин**а, во 2022 година БИРН поднесе 11 барања. И покрај тоа што беше одговорено на повеќе од половина барања, само судовите и Заводот за јавно здравство на Федерацијата Босна

и Херцеговина одговорија целосно. Државната агенција за истраги и заштита (СИПА) го одби барањето (без јасна правна основа), со образложение дека истрагата сè уште е во тек, а Парламентарното собрание воопшто не одговори на барањето.

Речиси половина од поднесените барања за СПИ беа целосно одговорени (**45%**; **или 5 од 11**); **9%** беа делумно одговорени; **18%** беа одбиени, а останатите **28%** беа делумно исполнети.

БИРН побара детали за бројот на дадени, истечени, уништени и преостанати резерви на вакцини против КОВИД-19 од Заводот за јавно здравство на Федерацијата Босна и Херцеговина и доби целосни одговори. Но, на истото барање поднесено до Институтот за јавно здравство на Република Српска, само делумно беше одговорено. Во табелата подолу се наведени институциите до кои беа поднесени барања за СПИ, предметот на барањето, бројот на барања и дали на нив се добиени одговори или не:

ИНСТИТУЦИЈА:		БАРАН ДОКУМЕНТ:	ОДГОВОР:
1	Суд на Босна и Херцеговина	Копија од видеоснимка од судски процес.	Одговорено во целост
2	Завод за јавно здравство на Федерацијата Босна и Херцеговина	Детали (број) на употребени, истечени, уништени и преостанати резерви на вакцини за КОВИД-19.	Одговорено во целост
3	Парламентарно собрание на Босна и Херцеговина	Детали за сајбер напад на парламентот.	Без одговор
4	Државна агенција за истраги и заштита	Детали за сајбер напад на парламентот.	Одбиен

5	Министерство за земјоделство на Босна и Херцеговина	информации за нелегална сеча на шумите	Делумно одговорени

Искуството со институциите во Босна и Херцеговина, врз онова на нивниот одговор на барањата за СПИ

> *Генерално, ситуацијата во Босна и Херцеговина останува предизвикувачка, бидејќи мнозинството јавни институции не одговараат. Само дел од институциите на државно ниво, веднаш одговараат на барањата за СПИ на БИРН (и, исто така, ги исполнуваат законските рокови).*
>
> Азем Куртиќ, новинар на БИРН, Босна и Херцеговина

Во Косово, БИРН, во 2022 година, поднесе 254 барања за СПИ. Речиси три четвртини од барањата воопшто не беа одговорени. За споредба, во 2021 година на половина од поднесените барања беше целосно одговорено и целосно беа обелоденети бараните документи.

Поголемиот дел од барањата во 2022 година беа целосно игнорирани (70%), на 28% во целост беше одговорено, додека 2% од одговорите делумно гу содржеа бараните информации. Ниту едно барање не беше одбиено. Бараните документи се однесуваа на постапки за вработување на високи јавни службеници, на евиденции за кривични пријави, списоци на странски државјани, финансиски бенефиции на јавни службеници, јавни договори, потврди за службени трошоци и евиденција за вакцинација против КОВИД-19.

Во табелата подолу се наведени институциите на кои им беа поднесени барања за СПИ, предметот на барањето, бројот на барања и дали на нив

се добиени одговори или не:

ИНСТИТУЦИЈА:		БАРАН ДОКУМЕНТ:	ОДГОВОР:
1	Министерство за финансии, труд и трансфери	Постапки за вработување на високи службеници; списоци на локални наставници кои не се ставени на месечниот платен список; ажурирање на пакетот за обновување на економијата; критериуми и ажурирања на буџетот наменет за справување со кризата со КОВИД-19; списоци на бруто плати на вработените кои примаат плата од државниот буџет.	Без одговор/ Делумно одговорено/ Одговорено во целост
2	Антикорупциска агенција	Евиденција на политички личности кои имаат кривични пријави за непријавување на имот; евалуација на сомнителни случаи за корупција.	Одбиено
3	Министерство за внатрешни работи	Списоци на странски (руски) граѓани на кои не им е дозволен влез во земјата; увезени/регистрирани возила; евиденција за процес на вработување.	Без одговор
4	Собрание	Финансиски придобивки на собраниските совети; списоци на членови кои гласаат за граѓанскиот закон; Потврди за трошоци за гориво за пратениците.	Без одговор

5	Министерство за култура, млади и спорт	Копии од јавни договори; список на кандидати за позицијата директор на Националниот балет; договори и трошоци за Народниот театар на Косово (2017-2021); евиденција за јавниот повик за избор на Фудбалската федерација на Косово.	Без одговор
6	Полиција на Косово	Одлука за укинување на сертификатот на полициски службеници; масовни апсења за време на фестивал; податоци и статистика за конфискација на наркотици, за криумчарење и за лаборатории за дрога.	Без одговор
7	Влада	Евалуација на кандидатите за членови и за раководител на Телото за разгледување на јавните набавки; владин акциски план за програмата за исчезнати лица.	Целосен одговор
8	Кабинет на премиерот	Трошоци за официјалните државни посети на премиерот (во странство); Агенда и план на програмата за знаковен јазик.	Целосен одговор
9	Министерство за здравство	Тендерска документација за апликација за вакцинација; тендерска документација за здравствена јавна набавка; јавни договори/информации за процесот на вакцинација; број на позитивни случаи со нови варијанти на КОВИД-19.	Целосен одговор /Без одговор

10	Царина	Список на увоз во Косово во 2022 година (автомобили, пченица, цвеќе, масло).	Без одговор

Искуството со институциите во Косово, врз онова на нивниот одговор на барањата за СПИ

Минатата година, институциите во **Црна Гора** конечно почнаа да одговараат на барањата на БИРН за СПИ. Во текот на 2022 година, новинарите на БИРН поднесоа четири барања за СПИ, до јавните институции во Црна Гора.

Само **едно** од барањата беше целосно одговорено, а бараниот документ беше објавен односно обелоденет (**1 од 4**). Само едно барање беше одбиено, а на **две** не беше одговорено.

Во табелата подолу се наведени институциите во Црна Гора, во однос на нивните одговори на барањата за СПИ во 2022 година:

ИНСТИТУЦИЈА:		БАРАН ДОКУМЕНТ:	ОДГОВОР:
1	Министерство за надворешни работи	Список на одземен имот на руски граѓани во Црна Гора, според рестрикциите на ЕУ кон Русија.	Одговорено во целост
2	Министерство за надворешни работи	Арбитражни процеси пред меѓународни судови.	Без одговор
3	Министерство за финансии	Извештаи за спроведување на санкциите на ЕУ.	Без одговор
4	Министерство за одбрана	Технички детали за воената помош дадена на Украина.	Одбиено

Искуството со институциите во Црна Гора, врз онова на нивниот одговор на барањата за СПИ

И покрај тоа што во последните две години дојде до смена на администрацијата во Црна Гора, нема големо подобрување во однос на пристапот до информациите од јавен карактер. Дури и Владата нема единствена политика кога зборуваме за барањата за СПИ, бидејќи некои министерства даваат информации во законскиот рок, додека други ги игнорираат барањата. Според моето искуство, државните институции обично го злоупотребуваат законот и не одговараат на барањата за СПИ.

Во текот на минатата година, Министерството за финансии во два наврати ги игнорираше барањата за СПИ на БИРН и воопшто не одговори на нив (без разлика дали беа одбиени или не). А Министерството за одбрана, на барањето за детали за црногорските воени донации за Украина, одговори дека тие податоци се доверливи, но откако беше назначен нов министер за одбрана, истите податоци им беа дадени на други медиуми. Накратко, новата власт е поотворена кога станува збор за барањата за СПИ, но сè уште не соработува со медиумите и невладините организации како што се очекуваше.

Самир Кајошевиќ, новинар на БИРН, Црна Гора

Во **Северна Македонија**, во текот на минатата година, БИРН поднесе **58** барања до различни државни агенции, канцеларии, судови, министерства и до Царинската управа.

Повеќето поднесени барања за СПИ беа целосно одговорени (**55%**); **15%** беа одбиени, а на останатите барања (**30%**) воопшто не беше одговорено. Одбиените барања се однесуваа на увозот на канабис во земјата. И Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Царинската управа, не дадоа никаква правна оправданост за

необјавување на информацијата.

Табелата подолу ги прикажува институциите до кои се обративме, бројот на поднесени барања, кои документи беа побарани и добиените официјални одговори:

ИНСТИТУЦИЈА:		БАРАН ДОКУМЕНТ:	ОДГОВОР:
1	Судови	Пресуди, правосилни одлуки за изрекување на мерки, копии од јавни договори.	Одговорено во целост
2	Антикорупциска комисија	Проверки на имотни документи.	Одговорено во целост
3	Народен правобранител	Податоци за вкупниот број случаи (во последните три години), кои се повлечени поради непојавување на претставник; копии од договори / Копии од фактури за договорени услуги.	Одговорено во целост/ Одбиено
4	Генерален секретар на Владата	Извештаи на печатените медиуми за искористеноста на добиените средства за 2020 година; годишен извештај за дисциплинските мерки и финансиските одговорности на административните службеници за 2021 година.	Без одговор / Одговорено во целост
5	Агенција за управување со одземен имот	Годишни извештаи.	Без одговор
6	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство/ Царинска управа	Вкупна количина на канабис увезена во Северна Македонија во 2021 година.	Одбиено

7	Политичка партија (ВМРО-ДПМНЕ)	Потврди за платен данок на имот од 2016-2021 година.	Одбиено

Искуството со институциите во Северна Македонија, врз онова на нивниот одговор на барањата за СПИ

Во **Србија**, во текот на 2022 година, БИРН поднесе **15** барања за СПИ до различни јавни институции, вклучувајќи ја Владата, различни министерства, Институтот за транспорт и локалните јавни агенции.

Само на **33%** од поднесените барања за СПИ беше одговорено. Од овој процент, само на **13%** беше во целост одговорено, а на останатите **20%** беше даден делумен одговор. Ниту едно барање не беше одбиено. На **67%** од барањата не беше воопшто одговорено.

Ситуацијата во Србија, во однос на барањата за СПИ, е полоша од претходната година. Повеќето институции не одговорија на барањата за СПИ и само мал број од нив постапија по одлуките на повереникот за информации од јавно значење и заштита на личните податоци, за објавување на бараните документи (вклучувајќи и неколку институции кои објавија делумни информации).

Во 2022 година, Министерството за трговија беше најпроблематичната јавна институција, кога станува збор за барањата за СПИ до јавните документи. Сите три барања што БИРН ги поднесе во 2022 година (за извоз на оружје), беа игнорирани.

Кога од Министерството за внатрешни работи беше побарана документација за криумчари, оттаму добивме само делумен одговор. Прво на БИРН му беше одговорено дека поради тоа што истрагата е во тек, министерството не може да даде никакви информации за случајот. По второто барање на БИРН, од министерството испратија потпишан полициски извештај, кој ниту беше побаран, ниту спомнат во барањето.

Сепак, имаше мало подобрување во начинот на кој Министерството за внатрешни работи на Србија постапуваше со барањата, кои се однесуваа на бегалците. Во 2020 година, министерството отфрли барања на БИРН со кое се бараше информација за тоа каде се наоѓа осуден воен злосторник. Министерството одговори дури откако српскиот повереник за информации од јавно значење и заштита на личните податоци му наложи да го стори тоа, а во 2022 година одговори на барањето за истиот случај, иако со мало задоцнување.

Иако јавноста, особено жителите на Белград, сакаа да дознаат повеќе за новиот проект „Мост на реката Сава", Владата и Градот Белград, не одговорија на барањата за СПИ кои се однесуваа на овој проект. Транспортниот институт и Министерството за градежништво, транспорт и инфраструктура делумно одговорија на барањата, но нивните одговори не содржеа ниту дел од бараната документација. Од Институтот кусо одговорија дека на нив не се однесува Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер и затоа не се обврзани до БИРН да достават какви било информации. Сепак, оттаму нѐ упатија истото барање да му го упатиме на Градот Белград.

Од Министерството за градежништво, транспорт и инфраструктура не информираа дека лицето кое работи на барањата за СПИ е позитивно на КОВИД-19 и дека до неговото враќање на работа, никој друг не може да ни одговори. БИРН истото барање го упати директно до кабинетот на министерот, но повеќекратните обиди да ја добиеме адресата на е-поштата на службеникот одговорен за барањата за СПИ и кабинетот на министерот не вродија со плод. Сепак, по одредено време, БИРН беше контактиран од назначениот службеник за СПИ, кој ни рече дека чека дозвола од кабинетот на министерот и оти не може да одговори сѐ додека не добие одговор од повисоко ниво. По обраќањето до повереникот, и речиси два месеци по поднесувањето на првичното барање, БИРН ја доби целосната документација од Министерството за градежништво, транспорт и инфраструктура.

Од Министерството за труд, пак, одговорија само делумно, а одговорот, кој го испратија неколку месеци по добивањето на барањето на БИРН, не содржеше делови од бараната документација (за неправилностите откриени од трудовите инспектори на градилиштето на проектот „Белград на вода“).

Табелата подолу ги прикажува институциите до кои се обративме, бројот на поднесени барања, кои документи беа побарани и добиените официјални одговори:

ИНСТИТУЦИЈА:		БАРАН ДОКУМЕНТ:	ОДГОВОР:
1	Министерството за внатрешни работи	Број на криумчари уапсени во Србија.	Делумно одговорено
2	Министерство за трговија	Извоз на оружје од Србија во Украина во 2022 година; извоз на оружје во САД и извоз на оружје за приватната компанија Beatronics Supply.	Без одговор
3	Владина Канцеларија за ИТ	Заштита на личните податоци и механизми за заштита на личните податоци на граѓаните.	Без одговор
4	Град Белград	Документи за проектот „Мост на реката Сава“.	Без одговор
5	Влада	Документи за проектот „Мост на реката Сава“.	Без одговор
6	Институт за транспорт	Документи за проектот „Мост на реката Сава“..	Делумно одговорено
7	Министерство за градежништво, транспорт и инфраструктура	Документи за проектот мост на Сава. „Мост на реката Сава“.	Делумно одговорено

8	Министерство за труд	Извештаи и неправилности откриени од трудовите инспектори на градилиштето на проектот „Белград на вода“, вклучително и проектот „Белградска кула“.	Делумно одговорено
9	Министерство за рударство и енергетика	Список на компании на кои им се доделени дозволи за истражување на литиум.	Одговорено во целост
10	Министерство за државна управа и локална самоуправа	Заштита на личните податоци и механизми за заштита на личните податоци на граѓаните.	Одговорено во целост

Искуството со институциите во Србија, врз онова на нивниот одговор на барањата за СПИ

Не се смени многу во 2022 година. Но, ако ги споредиме последните три години, морам да кажам дека 2021 и 2022 беа дефинитивно многу подобри од 2020 година. Во 2020 година во Србија имавме вонредна состојба, некои од институциите не работеа, а оние кои работеа, во голема мера го користеа КОВИД-19 како изговор. Во 2020, поголемиот број наши барања за СПИ беа во врска со КОВИД-19, но оваа тема беше прилично нетранспарентна, бидејќи институциите ги криеја работите од јавноста.

Најголемиот предизвик со кој секојдневно сум се соочувала во овие три години, е фактот дека нашите институции водат политика на нетранспарентност. На пример, ако работам на приказна за одредени кривични дела, корисни информации можам да добијам само дотолку конкретниот случај стигнал до суд. Ако не стигнал, односно, доколку обвинителството сѐ уште води истрага за него, тогаш од нив нема ништо да добијам. Се разбира, има работи што не можат да ми ги дадат, бидејќи тоа може да ја загрози нивната истрага; но секогаш има делови што би можеле да ги објават во јавноста - доколку сакаат. Има случаи за кои истрага се води во последните 20 години, а кога ќе прашате за информации, тие велат: „истрагата е во тек“. Мислам дека ова го користат како изговор, кога не сакаат да откријат никакви информации.

Милица Стојановиќ, новинарка на БИРН, Србија

„Чувари“ на слободниот пристап до информациите од јавен карактер

Во земјите од Западен Балкан, законите за слободен пристап до информациите од јавен карактер, се надгледуваат од специјално формирани институции, како и од домашни и меѓународни граѓански организации, кои независно ги следат прашањата за СПИ и ја мерат одговорностс нс институциите.

Според законите за СПИ, именувани се комесари/повереници/омбдусмени/агенции, кои, како независни субјекти, треба внимателно да го следат спроведувањето на законот, да реагираат на повредите на законот, да издаваат дисциплински пријави и што е најважно, да ги повикаат јавните институции на одговорност, кога нема достапни јавни податоци на нивните веб-страници.

Во обид да се дознае повеќе за предизвиците со кои тие се соочуваа во 2022, БИРН онлајн разговараше со нив и со претставниците на нивните канцеларии во Албанија, Косово, Северна Македонија и во Босна и Херцеговина. Релевантните тела на Црна Гора и на Србија, не ни одговорија на нашите барања за интервју и покрај неколкуте телефонски повици и претходната добра соработка со нив, во врска со барањата за СПИ.

Генерално, комесарите/повереницте/омбдусмените/агенциите, и натаму се соочуваат со поплаки од новинарите, заради недостигот на одговори на барањата за СПИ и заради некоректното означување на документите како „доверливи“. Многу институции се обидуваат да ги извршат одлуките

или препораките на овие „чувари“ на СПИ, но не секогаш го прават тоа во целост. Во одредени случаи, дури и по одлуката на комесарот/повереникот/омбдусменот/агенцијата, за целосно објавување на документите што ги бара БИРН, јавните институции обезбедија само делумна документација (тука спаѓаат Министерството за внатрешни работи на Србија и Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците на Северна Македонија). Само во Албанија институциите целосно ги обезбедија бараните документи по интервенцијата на комесарот (Државниот инспекторат за труд и социјални услуги, Регионалната агенција за животна средина).

Во 2022 година, исто како и во 2020 и 2021, канцелариите на комесарите/поверениците/ омбдусмените/агенциите, продолжија да работат со многу ограничени капацитети и ресурси (финансиски, човечки и технолошки) и честопати им требаше повеќе време за ефективно следење и заштита на законот за слободен пристап до информациите. На пример, во Албанија, комесарот забележа дека сите јавни институции назначиле свои координатори за СПИ, но оти тие немаат капацитет да ги обучат сите. Во Косово, новоименуваниот комесар истакна дека неговиот малуброен персонал често останува да работи и надвор од работното време, за да можат одговорите да бидат навремено процесирани, а јавните институции повикани на одговорност. Во Северна Македонија, пак, Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, сè уште чека да биде инсталирана и пуштена во употреба софтверска програма (финансирана од проектна донација). додека Босна и Херцеговина нема комесар, туку „чувар“ на СПИ е Омбдусменот, кој работи со многу ограничени ресурси.

Албанија

Во текот на 2021 година, Канцеларијата на комесарот за информации и заштита на податоците во Албанија, продолжи да ги следи јавните

институции, преку, меѓу другото, програми за транспарентност (и во државната администрација и на локално ниво); преку зајакнување на улогата на координаторите за информирање, преку ажурирање на регистрите со барања и одговори, разгледување на жалби, спроведување на административни истражувања, расправни сесии и преку донесување на препораки и одлуки.

Сепак, во својот Годишен извештај за 2021 година, Канцеларијата на комесарот наведе дека „треба да се помине уште долг пат, за да се постигнат стандардите потребни за гарантирање на основните уставни права и слободи, а јавните службеници треба да ги подобрат своите перформанси во обезбедувањето на квалитетни услуги”[4].

Во извештајот на Европската комисија за напредокот на Албанија, се забележува дека „законот за правото на информации, предвидува административна одговорност на јавните службеници, кои не ги исполнуваат своите обврски, санкции со парични казни и можност комесарот да преземе дисциплински мерки против одговорното лице”[5].

Во 2021, година, Канцеларијата на комесарот примила 992 поплаки во врска со „пристапот до информациите од јавен карактер или обелоденувањето на официјални документи“ од страна на јавните институции. При тоа, 44 жалби се пренесени од 2020 година, а во текот на 2021 година, биле разгледани вкупно 1.036 претставки.

Што се однесува до 2022 година, Канцеларијата на комесарот работеше на статистиката за оваа година, додека се изготвуваше овој извештај.

Многу јавни институции во Албанија ја усвоија програмата за транспарентност, што беше креирана од Канцеларијата на комесарот, и ја објавија на нивната веб-страница. Тоа, во 2020 година, го направија 239 институции, додека во 2021, од 374 институции, колку што беа

4 The Commissioner in Albania 2021 Report

5 European Commission Progress Report Albania 2022

набљудувани, 300 ја објавија програмата за транспарентност. Во 2022 година, 374 од 374 институции, назначија координатор одговорен за барањата за информации.

Канцеларијата на комесарот, врз основа на програмата за транспарентност, постојано го следи напредокот на секоја јавна институција, за да се увери дека информациите објавени на веб-страниците на јавните институции, ги исполнуваат поставените критериуми и дека истите соодветно се ажурирани.

Од Канцеларијата на комесарот за БИРН изјавија дека од сите жалби поднесени во текот на 2021 година, 49 биле пренесени во 2022 година.

Врз основа на минатогодишниот мониторинг, Канцеларијата на комесарот издала 50 препораки до јавните власти, кои не ја следеле програмата за транспарентност. Во 2022 година, Канцеларијата на комесарот спровела 50 истраги. Целта не била само да се изречат административни санкции (казни) за службениците кои не дале целосен пристап, туку и да се работи на зголемување на свеста за начините на кои тие можат да бидат потранспарентни и повеќе проактивни.

Се чини дека во текот на 2022 година, ситуацијата што ја надгледувала Канцеларијата на комесарот, била малку подобрена (повеќе програми за транспарентност биле достапни на интернет, биле назначени повеќе координатори и биле објавени регистрите на одговори и барања, за да им се овозможи на граѓаните и засегнатите страни да имаат подиректен пристап до информациите од јавен карактер. Но, има уште многу работа, изјави Елона Хоџај, генерална директора за правото на информации.

Од Канцеларијата на комесарот за БИРН изјавија дека работат на предлози за одредени измени на актуелниот закон, дека ќе продолжат да работат на подигнување на свеста за важноста на СПИ кај јавните службеници и ќе продолжат да ги поддржуваат институциите, во насока тие да станат потранспарентни и поотворени за јавноста.

Босна и Херцеговина

ИнституцијатаОмобудсман за човекови права на Босна и Херцеговина, е независна институција воспоставена со задача да промовира добро управување и владеење на правото, со овластувања за заштита на спроведувањето на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Законот за слободен пристап до информациите, ги обврзува јавните власти да одговорат на барањата за СПИ, на начин и во форма пропишани со законот.

Кога поединец поднесува претставка, омбудсманот го регистрира случајот и, доколку постои повреда на законот, спроведува соодветни постапки, а потоа дава и соодветни препораки до инволвираната јавна институција.

Кога институцијата омбудсман спроведува истражни постапки, од двете страни се бара да дадат изјави за случајот наведен во претставката. Одлуката што ќе ја донесе Омбудсманот, зависи од дадениот одговор, како и од изјавите дадени од двете страни и преземените или непреземените дејствија на инволвираната јавна институција.

Канцеларијата на омбудсманот ќе објави детален преглед на ситуацијата за минатата година, во својот Годишен извештај за 2022 година, кој сè уште не е финализиран.

Во 2022 година, омбудсманот регистрирал вкупно 308 претставки за повреда на правото на пристап до информациите од јавен карактер, што е досега најголем број примени претставки. Во 2021 година биле примени вкупно 304 претставки, а во 2020 нивниот број изнесувал 231.

Од вкупниот број примени претставки во текот на 2022 година, до јавните органи се дадени препораки во 76 случаи[6].

6 БИРН ги доби прелиминарните податоци директно од институцијата Омбудсман

Омбудсманот за БИРН изјави дека при издавањето препораки до јавните власти, тој нема ниту овластување, ниту мандат да врши измени или да отповика некоја донесена одлука, ниту пак да го спречи нејзиното извршување. Тој не може на ниту еден орган да му наложи да ги обезбеди информациите барани според законот за СПИ, туку може само да препорача тоа да се направи.

Претставките што ги добил од јануари до декември 2022 година, се однесувале на јавните институции на сите нивоа во Босна и Херцеговина. Омбудсманот вели дека главните причини наведени во претставките се неиздавање решенија, необезбедување правни лекови, неефикасни одговори од инспекциските тела и непостапување на надлежните органи во законските рокови, при одлучувањето по барањата на подносителите.

Омбудсманот ја споделува истата загриженост како и во 2020 година[7] - дека иако јавните институции се обврзани да објават Водич за пристап до информациите и да водат Индекс-регистар за видовите на информации, тие, на нивните веб-страници не објавуваат нов материјал, со цел истиот да ѝ го стават на располагање на јавноста, ниту, пак, ги ажурираат постоечките информации на нивните интернет страници. Генерално, јавните институции во Босна и Херцеговина не објавуваат редовно информации, кои, според законот, се должни да ги објават во јавноста. Редовно не го објавуваат Индекс-регистарот, не ги ажурираат промените во надлежностите, активностите или другите околности кои влијаат на листата на информации, што треба редовно да се објавуваат за да ѝ бидат достапни на јавноста. Повеќето јавни институции, на законодавните тела и на омбудсманот, не им доставуваат статистички податоци за барањата за пристап до информациите, како што тоа законот го налага.

Европската комисија во својот Извештај за напредокот за 2022 година[8]

7 2020 Annual Report of The Institution of the Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina

8 European Commission Progress Report Albania 2022

наведува дека „уживањето на правото на пристап до информациите од јавен карактер, останува контрадикторно, во однос на разликите помеѓу она што е напишано во законот и начинот на кој тоа се спроведува. Законските одредби за заштита на податоците и пристапот до информации, продолжуваат да се толкуваат на начин кој ги штити приватните, а не јавните интереси. На законодавната рамка сè уште ѝ недостасуваат ефикасни институционални механизми за надгледување на спроведувањето на законот или за санкционирање на кршењето на тој закон. Законската рамка мора да биде во согласност со меѓународните и европските стандарди“.

Косово

Во јуни 2021 година, Косово конечно именуваше повереник за информации, а Агенцијата за информации и приватност, стана функционална и почна да добива повеќе претставки врзано за СПИ.

По ратификацијата на Законот за пристап до јавните документи[9] на Агенцијата за информации и приватност ѝ беше дадена надлежност да обезбеди спроведување на Законот за пристап до јавните документи и на Законот за заштита на личните податоци, да ги штити основните права и слободи на поединците во однос на обработката на личните податоци и да гарантира пристап до јавните документи.

Косовскиот повереник е одговорен за спроведување на Законот за заштита на личните податоци и Законот за пристап до јавните документи и ги регулира, меѓу другото, процедурите за административни жалби.

Претходно, омбудсманот ја имаше задачата да им помага на граѓаните во остварувањето на нивното право на пристап до јавните документи, во

9 LAW_NO._06_L-081_ON_ACCESS_TO_PUBLIC_DOCUMENTS.pdf (rks-gov.net)

согласност со уставот[10]. Во 2021, омбудсманот примил 44 жалби во врска со пристапот до јавните документи, а во 2020 вкупно 62.

Сите жалби што биле поднесени до омбудсманот, се однесувале на неодговарање или отфрлање на барањата за СПИ, од страна на јавните институции.

Во 2021 и 2022 година, до повереникот на Агенцијата за информации и приватност, биле поднесени многу повеќе претставки во врска со пристапот до јавните документи, отколку што претходно биле поднесени до омбудсманот.

Од Агенцијата за БИРН наведоа дека од јуни до декември 2021 година, го добиле следниот број на поплаки:

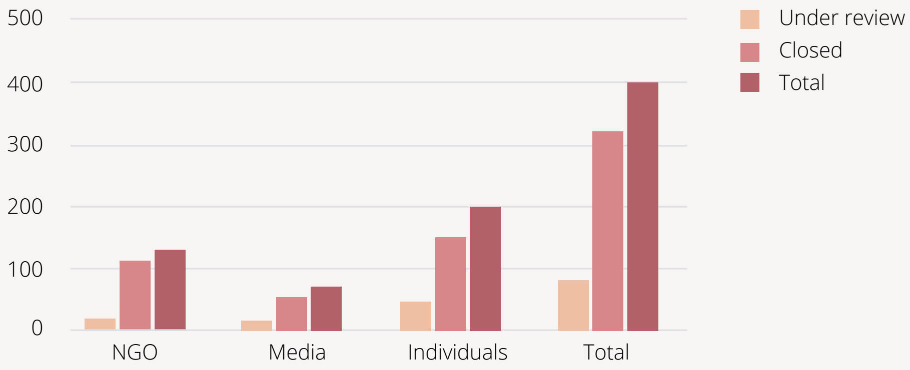
Примени поплаки	146
Отворени/се разгледуваат	25
Затворени	121

Поплаки што ги примил Повереникот во 2021. година

Од назначувањето на повереникот, во јуни 2021 година, до крајот на истата година, парични казни не се изречени. Како што е прикажано во горната табела, од пристигнатите **146** претставки, **121** се позитивно решени, и по реакциите на повереникот, обезбеден е целосен пристап до бараната документација. Само **25** предмети останале отворени и тие се во фаза на разгледување од страна на повереникот. БИРН ќе продолжи да го следи и надгледува нивото на транспарентност, евидентирано од повереникот, за пристап до јавните документи, кај различни институции во Косово.

10 Law no. 05 L-019 on Ombudsperson – Ombudsperson Institution (oik-rks.org)

Во 2022 година бројот на поплаки драстично се зголемил (за 196%). До крајот на ноември истата година, пристигнати се вкупно 383 поплаки од невладини организации, претставници на медиуми и поединци. Од вкупниот број на претставки, 87 сè уште се во фаза на разгледување, а останатите 296 се затворени (донесено е решение). Изречени се и 4 парични казни.



Поплаки што ги примил повереникот (јануари-декември 2022)

Повереникот за БИРН истакна дека во 80% од случаите, јавните институции дозволуваат целосен пристап до јавните документи и обично не даваат соодветно правно образложение за нивното отфрлање или недавање на одговор. Комесарот предложи и да се измени сегашниот закон и да се скрати законската временска рамка за донесување решение. Повереникот истакна дека јавните информации треба да бидат достапни на интернет, но дека е потребна политичка волја за да се случи тоа.

Европската комисија во својот извештај за напредокот на Косово забележува дека и покрај ограничените човечки ресурси „Агенцијата (за заштита на податоците и пристап до информациите) продолжува да ги процесира претставките за пристапот до јавните документи и за

заштитата на податоците, на независен и ефикасен начин"[11].

Црна Гора

Надзор над спроведувањето на Законот за слободен пристап до информациите, има Агенцијата за заштита на личните податоци и слободен пристап до информациите. Агенцијата ги врши работите на надзорен орган, пропишани со Законот за заштита на личните податоци и е самостојна и независна во извршувањето на работите од нејзиниот делокруг. Агенцијата има својство на правно лице[12].

Според Извештајот на Европската комисија за напредокот на Црна Гора во 2022 година, „класификувањето на информациите од страна на јавните институции и нивното ускратување на јавноста, и натаму се проблем" во Црна Гора[13].

Според истиот извештај, измените на Законот за слободен пристап до информациите, кои имаат за цел да ја зголемат транспарентноста во работата на јавните тела и на црногорските граѓани да им овозможат полесен пристап до информациите, допрва треба да бидат усвоени во парламентот. Во октомври 2021 година, беа усвоени законски измени, со кои се овозможува да се изрекуваат парични казни, доколку пристапот до информации не е адекватно овозможен. Но, законот, кога станува збор за изрекувањето на паричните казни, кога законски не е овозможен пристап до информациите, целосно не се применува.

Во декември 2021 година, Владата предложи нацрт-амандмани на Законот за пристап до информациите, но се чека на нивно усвојување од страна на парламентот. Формирана е работна група за изготвување насоки за проактивно објавување информации на веб-страниците на

11 European Commission Progress Report, Kosovo 2022

12 Agency for Personal Data Protection and Free Access to Information (azlp.me)

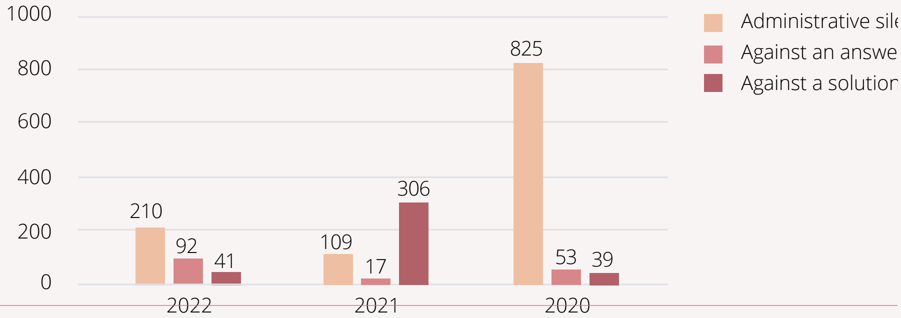
13 European Commission Progress Report, Montenegro 2022

јавните институции. Овие чекори треба да го отворат патот за зголемена транспарентност и отчетност на јавните органи пред граѓаните на Црна Гора. Во 2021 година, поднесени се 5.285 поплаки во врска со СПИ (во 2020 нивниот број беше 4.328), од кои 351 (8.57%) беа одбиени од Агенцијата за заштита на личните податоци и слободен пристап до информациите како неосновани, а 4.095 поплаки беа земени на разгледување.

БИРН неколку пати се обиде да стапи во контакт со Агенцијата, но не доби одговор за бројот на примени поплаки во 2022 година. Нивната интернет страница не е ажурирана и не содржи ниту еден годишен извештај или тековни податоци.

Северна Македонија

Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер е 'чувар' на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер во Северна Македонија. Во 2022, Агенцијата примила само 343 жалби, односно една третина помалку од претходните две година. Поголемиот дел од поплаките се однесувале на некоректен одговор на барањата (210); некои биле поради немање одговор на барањата (околу 92), а околу 41 биле поради одбивање на барањето[14].



14 Прелиминарни податоци што БИРН ги доби од Агенцијата

Врз основа на прелиминарните податоци што БИРН ги доби од Агенцијата, најголем дел од жалбите биле поднесени од правни субјекти, на пример, од здруженија на граѓани и фондации (195), а 148 жалби биле поднесени од физички лица.

Во 2021 година, бројот на поплаки бил многу поголем, а претходната (2020) пак, уште поголем. Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, примила 798 жалби во 2021, од кои 608 од организации на граѓанското општетсво, а 190 од физички лица.

Од вкупно 343 примени жалби во текот на 2022 година, 210 (или 61%) се поднесени поради немање одговор на барањата, што останува главен предизвик и треба активно да се решава, бидејќи не е во согласност со законите и уставот на земјата.

Што се однесува до јавните институции против кои се примени жалби, најголем дел од претставките (16) Агенцијата бележа против Министерството за здравство. Од општините најмногу жслби има на сметка на општина Охрид. Агенцијата сѐ уште не постапила по 25 решенија, бидејќи тужителите поднеле втора жалба. Против службеници кои не постапуваат по решенијата на Агенцијата, се поведуваат прекршочни постапки. Претстојниот годишен извештај на Агенцијата за 2022 година, ќе открие поконкретни детали за институциите, кои биле предмет на жалби.

Во 2022 година немаше законски измени на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Србија

Во Србија, „чувар“ на Законот за слободен пристап до информации од јавно значење е повереникот за информации од јавно значење и заштита на личните податоци. Од сите шест земји на Западен Балкан, Србија беше единствената што во изминатата година го измени Законот за слободен пристап до информациите од јавно значење. Сепак, измените не ги „присилуваат“ јавните институции да станат потранспарентни.

Измените, кои имаат за цел подобро да го регулираат слободниот пристап до информациите од јавен карактер, треба да овозможат полесно, побрзо и поефикасно остварување на ова право, а истовремено и да ја попречат секоја негова злоупотреба[15].

Надлежностите на повереникот за информации од јавно значење и заштита на личните податоци, се поделени на две области: едната се однесува на заштитата на правото на слободен пристап до информациите од јавно значење, во согласност со Законот за слободен пристап до информациите од јавно значење, додека другата се однесува на заштитата на личните податоци и надзор над спроведувањето на Законот за заштита на личните податоци[16].

Со измените на законот, значително се прошири ја и овластувањата на поворeникот, при што на ова тело му се дава можност да поднесува барања за поведување на прекршочна постапка и да поднесува прекршочни налози заради кршење на законот. Зголемен е и бројот на институции кои подлежат на законските обврски; подетално е уредена постапката за барање на доверливи информации, а се одлучува и за нови содржини за задолжителни билтени за работата на владините органи. Ефектите од овие промени, се надеваме, треба да почнат да се чувствуваат, во текот на оваа година.

15 Commissioner’s Annual Report for 2021

16 Commissioner’s Annual Report for 2022

Сепак, и понатаму е вообичаена практика во Србија, во многу случаи, јавните институции да постапуваат по барањата и да доставуваат одговори дури откако подносителот на барањето ќе поднесе жалба до повереникот, а повереникот ќе му ја достави на органот на изјаснување. Тоа доведува до прекинување на жалбената постапка, но и до непотребно дополнително реагирање од подносителите на барањата, до непотребно трошење на јавните средства за обработка на жалбите и ангажирање на персоналот во канцеларијата на повереникот. Оваа практика за давање на информации дури по сознанието за постоење на жалба, покажува дека немало значајни причини за непостапување по поднесените барања, а со тоа и дека можело да се избегне одолговлекувањето на целиот процес.

Според Годишниот извештај на повереникот за 2021 година, повереникот примил вкупно 7.244 предмети во врска со барањата за СПИ (за споредба, во 2020 бил примен 5.201 предмет), 3.366 предмети кои се однесувале на заштитата на личните податоци (во 2020 тој број изнесувал 2.952) и 1.611 кои се однесувале на двете области на делување на повереникот (во споредба со 1.065 колку што биле примени во 2020). Вкупно биле примени 12.221 предмет, односно 3.003 повеќе отколку во 2020. Од друга страна, во 2021 година биле решени вкупно 12.210 предмети, или 2.713 предмети повеќе отколку во 2020.

За 2022 година, БИРН не можеше да добие никакви прелиминарни податоци од повереникот, бидејќи од ова тело не ни одговорија на повиците, а нивниот годишен извештај за 2022 година, допрва треба да биде објавен.

Отворено владино партнерство

Отворено владино партнерство (ОВП), мултилатерална иницијатива која доаѓа од Соединетите Американски Држави, која промовира отворена влада, постојано истакнува дека политичката волја е клучот за законите за СПИ во земјите од Западен Балкан.

За да оцени колку владите на Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Северна Македонија и на Србија се отворени и усогласени со ОВП, БИРН ги анализираше акциските планови на овие земји и извештаите од самопроценката во врска со ова прашање.

Иницијативата има за цел да обезбеди конкретни обврски на владите, во насока на промовирање на транспарентноста, зајакнување на граѓаните, борба против корупцијата и користење на нови технологии за зајакнување на системите на управување.

Преку ОВП, владите, заедно со граѓанското општество, треба да работат на креирање на двегодишни акциски планови, со конкретни чекори и заложби, коишто ќе опфатат широк опсег на прашања. Како дел од нивниот акциски план, тие треба да донесат одлуки за реформи, кои ќе дадат реални резултати. Она што е важно е дека во рамките на ОВП, постои Механизам за независно известување (МНИ), со кој, пред да заврши акцискиот план, се следат сите акциски планови во текот на нивните двегодишни циклуси, со цел да се измери напредокот на поставените обврски.

За циклусот на известување 2020-2022 година, само Албанија, Северна Македонија и Србија ги имаат објавено своите национални акциски планови. Босна и Херцеговина го нема објавено ниту својот извештај за

самопроценка на крајот од мандатот за последниот Национален акциски план (2018-2021). Досега, само Црна Гора го има објавено извештајот за самопроценка на крајот на циклусот (во јануари 2022 година).

Косово е единствената земја од регионот, која сè уште не се приклучила кон иницијативата, иако постои надеж дека тоа сепак ќе се случи. На веб-страницата на Отворено владино партнерство иницијатива Косово, се вели дека во јуни 2021 година Владата на Косово, уште еднаш донела одлука да покрене иницијатива за членство во ОВП[17]. Во октомври 2021 година, Косово инаугурираше Национален координативен одбор, за да го води процесот за приклучување кон ОВП[18]. Министерството назначено да ја координира оваа активност и да работи на иницијативата е Министерството за локална самоуправа.

Националниот акцискиот план на **Албанија 2020-2022**, е петтиот акциски план за ОВП на оваа земја. Тој содржи девет обврски насочени кон развивање на плановите за интегритет, за регистар на вистинска сопственост, за подобрување и дигитализирање на испораката на јавните услуги, објавување отворени податоци, проширување на мерките за обезбедување пристап до правдата, како и за спроведување на транспарентноста на буџетот и на државниот имот и приходите.

Според ОВП, процесот на развој на акцискиот план во Албанија 2020-2022 година, покажа континуиран недостаток на форум или простор, за Владата и граѓанското општество да можат заеднички да го следат развојниот процес, да поставуваат приоритети и да ги изберат конечните обврски[19].

Албанија ги идентификуваше следните области кон кои, според

17 Home - Open Government Partnership Kosovo Initiative

18 Inauguration of the National Coordinating Committee as part of the Open Government Partnership – Министерството за локална самоуправа на Косово

19 Albania Action Plan Review 2020-2022

петтиот национален акциски план на оваа земја (2020-2022)[20], се насочени нејзините обврски: **антикорупција** (Министерство за правда и Министерство за финансии и економија); **дигитално управување** (Национална агенција за информатичко општество и Агенција за пружање на интегрирани услуги на Албанија); **пристап до правдата** (Министерство за правда) и **фискална транспарентност** (Министерство за финансии и економија). Албанија сè уште го нема објавено својот шести акциски план.

Меѓутоа, според Механизмот за независно известување (МНИ) на ОВП, а врз основа на прегледот на акцискиот план, се забележува дека „обврските во акцискиот план 2020-2022 година, во голема мера се копирани од веќе постоечките владини иницијативи и стратегии, наместо да произлегуваат од приоритетите идентификувани преку ангажман со невладиниот сектор и граѓаните. Понатаму, бидејќи обврските продолжуваат со однапред планираните или тековни реформи, некои пресвртници веќе се имплементирани пред да започнат консултациите за акцискиот план".

Накратко, според прегледот на МНИ, останува нејасно дали обврските на Албанија се насочени кон продолжување на сегашните практики, во согласност со постојното законодавство, барања или политики. Владата на Албанија, до крајот на 2022 година, требаше да достави самопроценка за исполнетите обврски и за начинот на кој тие се оценети. Ова досега не е направено.

Комплексната институционална структура и политичкиот систем на **Босна и Херцеговина**, влијаат на нејзиниот ангажман во ОВП, уште од 2014 година. Таа конечно го разви својот втор акциски план за периодот 2022-2024 година.

Новиот акциски план ги вклучува принципите на транспарентност,

20 Albania National Action Plan 2020-2022

борбата против корупцијата, зајакнување на граѓаните и искористување на новите технологии кои ќе им овозможат на сите јавни институции да станат поефикасни и поодговорни и да создадат предуслови за поефикасно и иновативно управување со јавните ресурси[21].

Иако, според Акцискиот план, Босна и Херцеговина има обврска да ја подобри транспарентноста и пристапноста до податоците за набавките, потребни се мерки за зајакнување на мониторингот и санкции за спречување и справување со корупцијата при јавните набавки.

Босна и Херцеговина конечно го објави својот прв извештај за самопроценка (2019-2021). Врз основа на извештајот, јавните институции делумно исполниле дел од обврските, иако со многу технички потешкотии. Сепак, како што се вели во извештајот, предизвиците во однос на зајакнувањето на институционалниот интегритет, поефикасното управување со јавните ресурси, подобрувањето на јавните услуги преку примената на отворени податоци, зголемувањето на транспарентноста на институциите, на подобрувањето на соработката и поголемата вклученост на граѓанското општество во креирањето политики, сè уште постојат.

Според извештајот на МНИ, Советот на министри на Босна и Херцеговина и понатаму изразува подготвеност за поддршка и промоција на мерките кои ќе доведат до зголемено проактивно објавување на информации на веб-страниците на институциите и до исполнување на стандардите за проактивна транспарентност, за отворени податоци во областа на статистиката и јавните набавки, изградба на веб-платформа за изготвување на плановите за институционален интегритет на Босна и Херцеговина, за овозможување буџетот да ѝ биде достапен на јавноста преку негово објавување на интернет и за воспоставување на ефикасни механизми за соработка со граѓанското општество[22].

21 Bosnia Action Plan 2022-2024, Open Government Partnership

22 Bosnia and Herzegovina Evaluation Action Plan 2019-2021

Во јануари 2023 година, Босна и Херцеговина го објави својот втор национален акциски план (2022-2024) и наведе десет обврски. Меѓу нив се: **отворени податоци** (развој на екосистем, достапност и употреба на статистичките податоци), **антикорупција и интегритет** (проактивна транспарентност, отворени податоци за јавните набавки; воспоставување на антикорупциска е-платформа; дигитализација на плановите за интегритет и на регистрите на ризици), фискална отвореност (подобрување на буџетската транспарентност), граѓански простор (транспарентност на медиумите) и род (транспарентност на информациите за родовата еднаквост)[23].

Црна Гора неодамна го објави својот нов Национален акциски план за 2023-2024, и постави 20 нови обврски што се однесуваат на учеството на јавноста, отворените податоци, пристапот до информациите, заштитата на укажувачите, на фискалната транспарентност и на отворена влада на локално ниво[24].

Сепак, во извештајот на МНИ за прогресот на Црна Гора, во периодот 2018-2021 година, се наведува дека земјата имала само ограничен успех во спроведувањето на обврските што ги презела. Ограничена била реализацијата на пет обврски, а за една воопшто и не била започната.

Иако вториот Акциски план на Црна Гора (2018-2021) вклучуваше активности кои го опфаќаа онлајн учеството на јавноста, пристапот до информациите и буџетската транспарентност, нивната ограничена имплементација беше пречка да се постигнат забележителни резултати или промени во практиките, кога станува збор за отворена влада[25].

Според извештајот на МНИ за Акцискиот план 2018-2021 година, со вториот црногорски акциски план, заврши продолжениот период

23 Action Plan Bosnia and Herzegovina 2022-2024
24 National Action Plan Montenegro 2023-2024
25 Montenegro’s National Action Plan for 2023-2024

на неактивност на ОВП во Црна Гора. Планот се занимаваше со транспарентноста на буџетот, со учеството на јавноста и со електронските услуги. Повеќето од обврските произлегоа од тековната реформа на јавната администрација во земјата и од процесот на пристапување во ЕУ. Во иднина, Црна Гора би требала да го користи процесот на ОВП за унапредување на долгорочните стратешки цели и за зајакнување на транспарентноста на јавната потрошувачка, пристапот до информации и алатките за учество на јавноста[26].

Новиот Национален акциски план на **Северна Македонија** (2021-2023) содржи 40 обврски[27]. Петтиот акциски план содржи многу широк спектар на обврски, поврзани со антикорупцијата, пристапот до правдата, испораката на јавните услуги, отворената правда, отворениот парламент, јавните набавки, вистинската сопственост, пристапот до информациите, отворените податоци, животната средина и климатските промени.

Според извештајот на МНИ за четвртиот акциски план (2018-2020), од 23 обврски, 12 имале „значителна" реализација, додека 4 се означени како „завршени". За споредба, во третиот акциски план (2016-2018) имаше вкупно 33 обврски, од кои 5 беа целосно завршени, а 13 беа исполнети во значително ниво[28].

Поради големиот обем на петтиот акциски план (2021-2023), потребна е тесна соработка помеѓу јавните институции и граѓанското општество, со цел да се постигнат добри резултати, се вели во извештајот на МНИ[29].

Сепак, МНИ препорачува да се прецизираат поконкретни чекори кои треба да се преземат и поконкретни резултати од процесот на имплементација. За целосно спроведување на поставените заложби, групите на граѓанското општество во извештајот на МНИ забележаа

26 Independent Reporting Mechanism, Montenegro 2018-2020
27 National Action Plan North Macedonia 2021-2023
28 Independent Reporting Mechanism North Macedonia 2018-2020
29 Independent Reporting Mechanism North Macedonia 2021-2023

дека во јавните институции можеби се потребни дополнителни човечки и финансиски ресурси (петте теми на акцискиот план се: фокусирање на транспарентноста, антикорупцијата, испораката на јавните услуги, пристапот до правдата, и акција за животната средина и климата).

Северна Македонија сè уште го нема објавено својот извештај за самопроценка.

Четвртиот Национален акциски план на **Србија** (2020–2022) опфаќа различни области на политиките (изградба на капацитети, учество на јавноста, природни ресурси, испорака на јавни услуги, антикорупција и интегритет, и е-влада), а неговите заложби се обидуваат подобро да ја информираат и да ја ангажираат јавноста, кога станува збор за актуелните национални прашања[30]. Акцискиот план (2020-2022) содржи 12 заложби, при што фокус се става на овозможувањето подобар мониторинг и учество на јавноста, во креирањето на политиките, подобрување на пристапот до информациите и јавна одговорност.

Меѓутоа, ОВП изразува загриженост дека вкупната амбиција на акцискиот план е на ниско ниво, односно на ниво на претходните планови. МНИ препорачува зајакнување на идните акциски планови, со вклучување на потемелни пресвртници, кои ефикасно ќе влијаат едни на други, за да се постигнат овие цели. Исто така, се препорачува државните службеници на повисоко ниво да бидат посоодветно интегрирани во процесот на ОВП, со цел избраните приоритети подобро да се интегрираат во владините приоритети и подетално да се обработат.

Освен тоа, извештајот на МНИ забележува дека „севкупно гледано, акцискиот план не вклучува нови области на политиките и пренесува повеќе од пет теми од претходниот акциски план, вклучувајќи ги и пристапот до информациите, граѓанското учество, животната средина и

30 Serbia Action Plan Review 2020-2022

климата, јавните набавки и испораката на јавни услуги[31]“.

Генерално, сите пет земји од Западен Балкан се борат целосно да ги имплементираат поставените обврски. Тие продолжуваат да поставуваат високи заложби, со не толку јасни задачи или акциски точки за нивно спроведување. За да се постигнат обврските, секоја земја треба да назначи помали тимови (мултифункционални, од не повеќе од две институции на државно ниво) и да обезбеди навремено доставување на проценките на земјите и на следните акциски планови. Познато е дека земјите од Западен Балкан, особено кога станува збор за Босна и Херцеговина, реагираат доцна. .

31 Independent Reporting Mechanism Serbia Action Plan Review 2020-2022

Заклучок

Законите за слободен пристап до информациите од јавен карактер, во земјите од Западен Балкан, имаат опаѓачка тенденција во однос на транспарентноста. Се чини дека планираните реформи на законите за СПИ се така направени, што на новинарите ќе им биде невозможно да ги повикаат институциите на одговорност.

Кога станува збор за имплементацијата на законите за СПИ, земјите од Западен Балкан значајно заостануваат. Меѓународните медиумски организации и експерти и натаму им упатуваат критики поради недостигот на политичка волја за спроведување на законите за СПИ и за обелоденување на јавните документи.

Врз основа на препораките дадени во годишните извештаи за напредокот на Европската комисија и експертите за СПИ, законите за СПИ досега се менуваа неколку пати, со надеж дека новите измени ќе значат и потранспарентни институции. Меѓутоа, во Босна и Херцеговина, новите измени на законот се дискутираа „зад затворени врати“, при што се покажа дека се штити приватниот, а не јавниот интерес. Со измените се намали законскиот рок за добивање на официјален одговор од јавните институции по поднесеното барање за СПИ, од 15 на 8 работни дена.

Со измените на законот во Босна и Херцеговина, исто така, се фаворизира отфрлањето на барањата за СПИ, наместо поголема транспарентност. Босанскохерцеговските новинари и медиумски експерти, предупредуваат дека измените на законот, всушност, можат часовникот на слободата на информирањето во земјата да го вратат назад. Позитивната страна на новиот закон е тоа што тој повикува на создавање на единствена база на податоци, што ќе служи како регистар на информации од јавен карактер и бара од секоја институција на државно ниво, да назначи службеник за комуникации, кој исклучиво ќе биде одговорен за СПИ.

Во Србија, новите амандмани навистина ја зајакнаа улогата на повереникот, со тоа што овозможија наметнување на казни за неодговорарање на барањата за СПИ. Досега, многу јавни институции во Србија претпочитаа да не одговараат на барањата за СПИ и одговараа, иако честопати само делумно, само по реакцијата на повереникот. Сепак, не е јасно дали новите казни ќе ја подобрат или не реакцијата на давање одговор на јавните институции.

Генерално, воспоставените механизми за мониторинг, односно канцелариите на комесарите/повереництите/омбдусмените/агенциите, и натаму се занимаваат со голем број претставки и ги 'бркаат' јавните институции со цел тие да одговорат на барањата за СПИ, но и за да ја зголемат нивната свест за законските обврски што ги имаат, во однос на слободниот пристап до информациите од јавен карактер. Сепак, новинарите и претставниците на медиумите се соочуваат со рокови и не можат долго да чекаат институциите да ги исполнат своите законски должности и да дозволат целосен пристап до јавните евиденции.

Кога зборуваме за искуството на новинарите на БИРН, се чини дека, дефинитивно, ситуацијата во сферата на СПИ е сменета - но на полошо. Имено, во 2020 година, 40% од барањата на БИРН беа целосно одговорени, во 2021 одговорено беше на 57% од барањата, а во 2022 година овој процент падна на најниското ниво досега, односно одговор беше даден на 36% од барањата. Слично е и кога ќе ги погледнеме неодговорените барања за СПИ: од 45% во 2020 и 31% во 2021 година, до 57% во 2022 година.

Сите јавни институции, кои добија барање за СПИ од БИРН во 2022 година, беа следени врз основа на дадениот одговор, времето потребно да одговорат (дали го испочитувале законскиот рок за одговор) и дали комуникацијата била во електронска форма (побрза форма) или писмено, со испраќање на копија по пошта (во некои случаи и рачно потпишана од лицето кое ја бара информацијата).

Некои институции обезбедија целосен пристап до одредени барања, но на други воопшто не одговорија. На пример, кога БИРН побара од Министерството за финансии, труд и трансфери на Косово, целосни списоци на службената опрема што некој поранешен министер и поранешен заменик министер не ја вратиле, како и список на стимулативни исплати од 100 евра од страна на Владата на Косово, сите барања беа во целост одговорени. Но, од истото министерство, на барањето за бруто платите на вработените кои земаат плата од државниот буџет, одговорија само со делумни детали. А на барањата од големо јавно значење, како детали за платите на наставниците, кои не се на официјалниот платен список, или детали за пакетот за економско закрепнување во услови на КОВИД-19, или за буџетот наменет за справување со КОВИД-19, од министерството воопшто не дадоа никаков одговор.

Слично на ова, и Министерството за здравство на Косово, даде целосни одговори на одредени барања (список на невратена службена опрема од поранешен министер; договор за вакцини; фактури од тимот на министерот за службено патување), додека на други воопшто не одговори (за процеси поврзани со вакцините), за случаи заразени со новата варијанта на КОВИД-19, Омикрон, и за бројот на лекари прераспределени во општински медицински центри).

Министерството за внатрешни работи на Србија одговори само делумно (на две од три барања). Кога БИРН побара евиденција за криумчари од Србија, како и за нивното апсења, минситерството прати само потпишан документ што не беше побаран, при што нагласи дека поради тековната истрага не може да одговори. Сепак, забележано е мало подобрување: БИРН од Министерството за внатрешни работи доби целосни информации за воен злосторник по кого се трага. Во 2020 година, ова министерство во неколку наврати го одби истото ова барање на БИРН и одговори само откако повереникот ѝ наложи на оваа институција да го стори тоа. Ова можеби ќе значи дека Министерството за внатрешни

работи повеќе нема да ја наведува загриженоста за приватноста или доверливоста како причина да не открива информации за наводни или осудени воени злосторници.

И во Северна Македонија ситуацијата со барањата за СПИ е слична. Генералниот секретар на Владата на Северна Македонија, на барањето на БИРН за обелоденување на списокот на лица кои имале договори со Владата во 2022 година, пружи целосни и навремени одговори. Но, кога беше побарана информација за распределбата на средствата добиени во 2020 година и годишните извештаи за дисциплинските мерки и финансиските обврски на административните службеници за 2021 година, не беше одговорено.

При обидот да се разберат трендовите од одговорите на јавните институции на барањата за СПИ во земјите од Западен Балкан, станува јасно дека кога постои политичка волја на врвот, институциите даваат целосни одговори на барањата. Но, кога нема политичка волја, па дури и кога назначените координатори се обучени и треба целосно да го почитуваат законот кој се однесува на барањата за СПИ, институциите не одговараат и не даваат никакви информации. Кога не се сигурни дали информацијата може да го наруши угледот на првиот човек на институцијата, тие истата може да ја означат како „доверлива“, без соодветен правен процес и постапка за класификација на документите. Во многу случаи, новинарите на БИРН мораа неколку пати да се обраќаат до една иста институција, за да добијат еден единствен документ, процес кој може да трае со недели или месеци. Поплаките до канцелариите на „чуварите“, не секогаш обезбедуваат дека пристапот ќе биде целосно загарантиран или барањето навремено одговорено.

Во 2022 година беше забележливо дека многу јавни институции претпочитаат да ги чуваат јавните евиденции како „тајни“, со што не дадоа придонес јавноста подобро да ги разбере важните настани или владини активности. Ова беше продолжение на она што се случуваше

во претходните години. Во 2020 и во 2021 година, многу институции едноставно ги игнорираа барањата за СПИ на БИРН. Дури и кога комесарите/ повереницитe/омбдусмените/агенциите интервенираа, не секогаш беше обезбеден целосен, туку само делумен пристап до бараните документи,. Генерално речено, јавните институции, не секогаш се усогласени со легислативата за СПИ.

Единствено во услови на промена на власта или на политичката атмосфера, доаѓаше до усогласеност со барањата за СПИ. На пример, во Косово, кабинетот на претседателот почна целосно да се усогласува со барањата за СПИ на БИРН, дури во 2020 година, кога мандатот го презеде сегашната претседателка. Претходно, долги години, на ниту едно барање до кабинетот на претседателот не беше одговорено.

Кога нема политичка волја, нема ниту голема усогласеност. Владата на Србија не одговори на барањата за СПИ на БИРН во 2020 или во 2022 година.

Од друга страна, Министерството за финансии на Косово, во 2020 година целосно ги обелодени бараните информации (сметки за трошоци, решенија), додека во 2022 година, одговори делумно или не даде никаков одговор (на барањата за списоци на бруто плати на вработени кои примаат плати од државниот буџет). Во 2021 година, исто така, не одговори на барањата и не даде никаков одговор (за имплементацијата на пакетот за економско закрепнување поради КОВИД-19 и пакетот за економско заживување).

Министерството за трговија на Србија, и понатаму е најниско рангирано кога станува збор за транспарентноста во давањето на одговори по барањата за СПИ. Во 2020 година одговори само делумно (за извозот на оружје), а во 2021 (за извозот на оружје на „Застава“ во Африка) и во 2022 година (за извозот на оружје во Украина и САД), министерството воопшто не даде одговор.

Значајно е тоа што кога има голема криза, институциите претпочитаат да не одговараат. Во 2022 година, кога БИРН од институциите во Косово (Собранието и Министерството за финансии, труд и трансфери), во Северна Македонија (Министерство за здравство) и во Босна и Херцеговина (Министерство за здравство) побара детали за актуелните прописи за КОВИД-19, статистика за инфекциите, тендерска документација за вакцините или економските пакети, тие воопшто не одговорија, иако овие прашањата беа од висок јавен интерес.

Исто така, во 2021 година, кога БИРН побара од јавните институции во Северна Македонија и во Србија (Министерството за здравство) да откријат одредени прописи за вакцинацијата против КОВИД-19 и софтверските апликации што се користеа за контактирање со граѓаните, тие воопшто не одговорија. Згора на тоа, кога БИРН во 2021 година побара од Владата и Заводот за јавно здравство на Федерацијата Босна и Херцеговина да ги објават договорите за набавка на вакцините против КОВИД-19, тие едноставно го одбија барањето. Нивниот одговор беше дека документите се „доверливи“, без да наведат соодветно правно оправдување.

Ниту во 2020 година, ситуацијата не беше поинаква. Владата на Србија и Министерството за здравство на Косово, на барањето на БИРН да обелоденат одредени регулативи или статистики во врска со КОВИД-19, тие воопшто не одговорија. Само Заводот за јавно здравје во Србија, кога беше побарано да објави податоци поврзани со КОВИД-19, одговори делумно.

Во сите шест земји од Западен Балкан, се повторуваат истите проблеми. И покрај тоа што законите се менуваат, секојдневните предизвици со кои се соочуваат новинарите на БИРН, медиумските експерти и меѓународните организации, укажуваат на појавата на сè поголем број на „ограничувања“.

Поточно, институциите се обидуваат да го изменат законот „како што ним

им одговара“, за да си дадат можност да не одговараат на барањата за СПИ и да го минимизираат целосното објавување на јавната евиденција..

Институциите на државно ниво сакаат да ‘протуркаат’ проблематични нови закони за СПИ, кои нема да се однесуваат на поголема транспарентност и проактивност. Во Босна и Херцеговина, според новинарите, нацрт-законот за СПИ значително ќе ги прошири ограничувањата за обелоденување на информациите во јавноста[32]. Во Албанија, се чини дека планираните измени на законот за СПИ се осмислени да им оневозможат на новинарите да бараат одговорност од институциите[33]. И последно, но не и најмалку важно, во Косово, медиумските експерти изразија загриженост дека политичкиот притисок, кампањите полни со клевета и недостатокот на транспарентност, го поткопуваат напредокот за унапредување на медиумската средина во Косово[34].

32 Transparency Concerns in Bosnia over New FOI Laws

33 Albania’s Push to Block ‘Abusive’ FOI Requests Criticized

34 Media Freedom in Kosovo 'Undermined by Political Pressure’

Препораки

- Сите јавни институции треба да бидат обучени за законите за слободен шристап до информациите од јавен карактер и да знаат што е доверлив документ и како тој може да биде објавен, со одредени и што е можно поминимални измени. Институциите треба податоците да ги направат достапни на интернет и редовно да ги објавуваат.
- Сите јавни институции треба да креираат електронска база на податоци и истата редовно да ја одржуваат, заради побрз и попрецизен пристап до барањата.
- Сите јавни институции, треба да бидат законски обврзани, редовно да објавуваат отворени податоци на нивните интернет страници.
- Со законите за слободен пристап до информациите од јавен карактер, треба да им се даде повеќе овластувања на комесарите/повереницимте/имбдусмените/агенциите, и да се зајакнат нивните ресурси (човечки, финансиски), за да можат овие тела да продолжат да ја подигнуваат свеста, да ги следат неправилностите, да применуваат санкции (казни) и да обезбедат дека јавните службеници се соодветно обучени за примена на законите и прописите за СПИ.
- Ниту едно барање за СПИ не треба да биде поднесено во писмена форма (по пошта). Сите јавни институции треба да користат дигитализирани практики за документите и методите на поднесување на барањата за СПИ.
- Законските рокови за одговарање на барањата за СПИ треба да се намалат, а јавните институции да се охрабрат да комуницираат преку електронски канали.

- Секоја јавна институција треба да има назначен и обучен службеник одговорен за СПИ, а нивните надредени треба да имаат повеќе сознанија, односно да бидат подобро обучени за законите за СПИ.