ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Назив на министерство:	Министерство за правда
Назив на предлогот на закон:	Предлог на Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер
Одговорно лице и контакт информации:	
Вид на Извештај	☒Нацрт ☐Предлог
Обврската за подготовка на предлогот на закон произлегува од:	☒Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија ☐НПАА ☐Заклучок на Владата на Република Македонија ☒Друго-Стратегија за реформа на јавната администрација
Поврзаност со Директивите на ЕУ	
Дали нацрт извештајот содржи информации согласно прописите кои се однесуваат на класифицираните информации	☐Да ☒Не
Датум на објавување на нацрт Извештајот на ЕНЕР:	Ноември 2018 година
Датум на доставување на нацрт Извештајот до Министерството за информатичко општество и администрација:	
Датум на добивање на мислењето од Министерството за информатичко општество и администрација:	
Рок за доставување на предлогот на закон до Генералниот секретаријат	Декември 2018 година

1. Опис на состојбите во обласа и дефинирање на проблемот

1.1 Опис на состојбите

Пристапот до информации од јавен карактер е демократско начело и право на сите граѓани во современите демократии, кое овозможува развој на транспарентна и отворена власт, ја зајакнува одговорноста на јавниот сектор, ја сузбива корупција и го зголемува легитимитетот на институциите и довербата на граѓаните во власта.

Во меѓународното право, правото на пристап до информациите од јавен карактер се регулирани во повеќе меѓународни акти, како Универзалната декларација на ООН, донесена во 1948 година, како најстар меѓународен акт, кој правото на слободен пристап до информации го вклучува во редот на универзалните човекови права, Европската конвенција за човекови права, донесена во 1950 година, а уставни или законски одредби што се однесуваат на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер постојат во повеќе европски држави.

Во Република Македонија, во Уставот на Република Македонија, во член 16, како едно од основните слободи и права на човекот и граѓанинот се гарантирањето на слободниот пристап до информациите и слободата на примање и пренесување на информации. Оваа одредба од Уставот на Република Македонија е операционализирана со донесувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во 2006 година („Службен весник на Република Македонија", бр.13/06).

Донесувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер го приближува македонскиот правен систем до европските и светските стандарди во областа на слободното информирање. Со донесувањето на Законот, Република Македонија направи чекор напред кон демократизација на општеството, отворање на општеството кон граѓаните, зголемување на контролата на јавноста врз работата на државните органи и сите носители на јавни овластувања, што во крајна линија би требало да води кон јакнење на довербата на граѓаните во носителите на јавните функциии и јавната администрација.

Со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер се уредуваат условите, начинот и постапката за остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер со кои располагаат органите на државната власт и други органи и организации утврдени со закон, органите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје, установите и јавните служби, јавните претпријатија, правни и физички лица што вршат јавни овластувања.

Во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, вградени се основни принципи на кои се темели правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, како што се: максимална отвореност (секој има право на пристап до информациите, а државните институции имаат обврска на јавноста да и овозможат пристап до информациите), обврска за објавување

(државните институции треба да ги објавуваат информациите во врска со нивните активности и сите информации кои се од јавен интерес), ограничен број на исклучоци (секој основ треба да биде во врска со легитимна цел на која и се заканува значителна штета ако се одобри пристап до информацијата), постапки кои го олеснуваат пристапот (сите државни институции имаат обврска да воспостават и применуваат лесно достапен внатрешен систем за овозможување на правото на јавноста да ја дознае информацијата) и други.

Иако во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер се вградени основни принципи на кои се темели правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, постои нецелосна и недоследна примена на Законот, ограничена транспарентност на институциите и нецелосно остварување на правото на физичките и правните лица за пристап до информации од јавен карактер.

Поаѓајќи од сознанијата за проблемите во примената на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, во декември 2017 година беше организирана јавна дебата на која беше дадена можност за доставување на писмени забелешки до Министерството за правда. Најголем дел од доставените предлози и забелешки се однесуваат на опфатот на иматели на информациите и дефинирање на поимот „јавен интерес", опфатот на исклучоците од информациите, опфатот на информации кои се објавуваат и рокот за давање на одговор од страна на имателот на информации.

Во Програмата за работа на Владата на Република Македонија 2017-2021 е утврдено дека реформите за членство во ЕУ и НАТО може да се реализираат само во услови на одговорна власт која работи транспарентно и отчетно. Во таа насока, заради зголемување на транспарентноста, Владата на Република Македонија го најави имплементирањето на концептот на отворена влада и принципот на активна транспарентност на институциите. Ваквата заложба, Владата на Република Македонија ја операционализира со заклучок усвоен на 53-та седница, одржана на 06.02.2018 година, со кој ги задолжи органите на државната управа да ги објават на својата веб-страница сите информации кои што се достапни до јавноста на принцип на активна транспарентност.

1.2 Причини за проблемите кои се предмет на разгледување

Непрецизноста на одредени делови од Законот доведуваат до нецелосна и недоследна примена на Законот, ограничена транспарентност на институциите и нецелосно остварување на правото на физичките и правните лица за пристап до информации од јавен карактер.

Најголем дел од непрецизностите се однесуваат на опфатот на иматели на информациите, дефинирање на поимот „јавен интерес", намалување на опфатот на исклучоците од информациите, зголемување на опфатот на информации кои се објавуваат, скратување на рокот за давање на одговор од страна на имателот на информации.

2. Цели на предлог регулативата

Олеснување на остварувањето на правото на физичките и правните лица на пристап до информации од јавен карактер.

3. Можни решенија (опции)

3.1 Опис на решението „не прави ништо“

Доколку остане постојното законско решение, состојбата со констатираните проблеми ќе остане иста (натамошна нецелосна и недоследна примена на Законот, ограничена транспарентност на институциите и нецелосно остварување на правото на физичките и правните лица за пристап до информации од јавен карактер).

3.2 Опис на можните решенија (опции) за решавање на проблемот

I. **Нерегулаторна мерка**: Усвојување заклучоци за задолжување и објавување препораки за остварување на принципот на активна транспарентност;
II. **Регулаторна мерка**: Да се донесе нов Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, во насока на:

- допрецизирање на одредбата за утврдената обврската за објавување на листа на иматели на информации и нејзино постојано ажурирање, со што се олеснува остварувањето на слободен пристап до информации од јавен карактер. Намалување на опфатот на информациите до кои пристапот може да биде одбиен од страна на имателот;
- дефинирањето на одредени поими со цел нивно појаснување;
- прецизирање на обврската за имателите на информации за редовно објавување на нивните веб страни и ажурирање на информации кои произлегуваат од нивните надлежности;
- надминување на други непрецизности во одредбите од Законот;
- промена во организационата поставеност на институцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер

4. Проценка на влијанијата на регулативата

Можни позитивни и негативни влијанија од секоја од опциите:

4.1 Економски влијанија

Мерка	*Позитивно влијание*	*Негативно влијание*
I. Нерегулаторни мерки	*Посредно многу ограничено позитивно влијание:* *Може до одреден степен да предизвика подобрување на состојбите и перцепциите кои се бележат и рангираат од страна на меѓународните фактори коишто влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции како одреден напредок во областа, со унапредување на достапноста на информации, што зависи од волјата за постапување по задолжението односно препораките за остварување на принципот на активна транспарентност.*	*Нема*

II. Регулаторна мерка	Посредно позитивно влијание: Унапредувањето на регулативата која уредува елементи на интегритет во јавниот сектор, со цел заштита на јавниот интерес (кој вклучува и зголемена достапност на објавени информации, транспарентност и одговорност, што ќе предизвика подобрување на интегритетот на правните лица во јавниот и приватниот сектор и ќе влијае на состојбите и перцепциите кои се бележат и рангираат од страна на меѓународните фактори коишто влијаат во создавање на перцепциите за Република Македонија, од аспект на почитувањето на меѓународните стандарди, атрактивност за вложување во економијата и прогрес во евро-атланските интеграции, како напредок во областа.	Нема

4.2 Фискални влијанија

Мерка	Позитивно влијание	Негативно влијание
I. Нерегулаторни мерки	Нема фискални импликации.	Нема
II. Регулаторна мерка	Има фискални импликации кои се намалени и се повеќекратно помали од позитивните ефекти кои се очекуваат.	Нема

4.3 Социјални влијанија

Мерка	Позитивно влијание	Негативно влијание
I. Нерегулаторни мерки	Посредно многу ограничено позитивно влијание: Може до одреден степен да предизвика подобрување на состојбите во работната и социјалната сфера, поради достапноста на информации, што зависи од волјата за постапување по задолжението односно препораките за остварување на принципот на активна транспарентност.	Нема
II. Регулаторна мерка	Посредно позитивно влијание: Унапредувањето на регулативата која уредува елементи на интегритет во јавниот сектор, со цел заштита на јавниот интерес (кој вклучува и зголемена достапност на објавени информации, транспарентност и одговорност, заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот на Република Македонија), до одреден степен ќе предизвика подобрување на состојбите во работната и социјалната сфера.	Нема

4.4 Влијанија врз животната средина

Мерка	Позитивно влијание	Негативно влијание
I. Нерегулаторни мерки	Посредно многу ограничено позитивно влијание: Може до одреден степен да предизвика подобрување на состојбите во сферата на заштитата на животната средина, поради достапноста на информации, што зависи од волјата за постапување по задолжението односно препораките за остварување на принципот на активна транспарентност.	Нема
II. Регулаторна мерка	Посредно позитивно влијание: Унапредувањето на регулативата која уредува елементи на интегритет во јавниот сектор, со цел заштита на јавниот интерес (кој вклучува и зголемена достапност на објавени информации, транспарентност и одговорност, заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот на Република Македонија, вклучително и правото на чиста и здрава животна средина), до одреден степен ќе предизвика подобрување на состојбите со животната средина.	Нема

4.5 Административни влијанија и трошоци –

а) трошоци за спроведување

Трошоците за плати и придонеси се предвидува да бидат апсорбирани со фискалните импликации за составот на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, со нејзина трансформација во Агенцијата, како резултат на промена во раководната структура на надлежната институција (од претседател, заменик на претседателот и три члена кои функцијата ја извршуваат професионално во состав на Комисијата, во директор и заменик директор на Агенцијата)

б) трошоци за почитување на регулативата

Трошок на страна на барателот на информација (по барање):

- Увидот во бараната информација е бесплатен
- Барателот на информација за добиениот препис, фотокопија или електронски запис на информацијата, плаќа надоместок во висина на материјалните трошоци
- Ако барањето се однесува на информација од поголем обем, имателот на информацијата може да бара барателот да го даде однапред надоместокот за покривање на трошоците за добивање на информацијата

Ориентационен број на иматели на информации: 1.310

Владата на Република Македонија на предлог на Министерството за финансии ќе донесе акт со кој се утврдува надоместокот за материјалните трошоци за дадената информација од имателите на информации.

5. Консултации

5.1 Засегнати страни и начин на вклучување

Во декември 2017 година се одржа јавна дебата на која беше дадена можност за доставување на писмени забелешки до Министерството за правда. Дадена е можност за доставување на предлози и сугестии за изменување на Законот до Министерството за правда.

Во Министерството за правда формирана е работна група и во изготвувањето на Предлогот на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер беа вклучени (како членови на работната група) претставници од органите на државната управа и на невладиниот сектор (Министерство за информатичко општество и администрација, претставник од кабинетот на министерот за комуникации, отчетност и транспарентност, Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, Фондацијата отворено општество, Институтот за човекови права, професор од Правниот факултет при УКИМ, Центар за граѓански комуникации, Синдикат на новинари и медиумски работници).

5.2 Преглед на добиените и вградените мислења

Мислења доставија:

- Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер,
- Фондацијата отворено општество,
- Институтот за човекови права,
- Професор од Правниот факултет при УКИМ,
- Центар за граѓански комуникации,
- Синдикат на новинари и медиумски работници

5.3 Мислењата кои не биле земени предвид и зошто

Најголем дел од добиените мислења се прифатени.

6. Заклучоци и препорачано решение

6.1 Споредбен преглед на позитивните и негативните влијанија на можните решенија (опции)

I. Нерегулаторна мерка:

Посредно многу ограничено позитивно економско и социјално влијание, како и посредно многу ограничено позитивно влијание врз животната средина, со ризик (зависи од волјата на имателите на информациите за почитување на задолженијата, односно препораките за остварување на принципот на активна транспаретност). Не предизвикува фискални влијанија. Административни влјанија и трошоци нема или истите се незначителни.

Негативното влијание: Нема.

II. Регулаторна мерка:

Посредно позитивно економско и социјално социјално влијание, како и посредно позитивно влијание врз животната средина. Има фискални импликации кои се намалени и се повеќекратно помали од позитивните ефекти кои се очекуваат. Административни влјанија и трошоци нема или истите се незначителни.

Негативното влијание: Нема.

6.2 Ризици во спроведувањето и примената на секое од можните решенија (опции)

I. Нерегулаторна мерка

Има ризик: Зависи од волјата на имателите на информациите за почитување на задолженијата, односно препораките за остварување на принципот на активна транспаретност.

II. Регулаторна мерка:

Нема ризик.

6.3 Препорачано решение со образложение

Се препорачува следното решение:

II. Регулаторна мерка:

Да се донесе Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер

Образложение:

Препорачаното решение има посредно позитивно економско и социјално социјално влијание, како и посредно позитивно влијание врз животната средина. Има фискални импликации кои се намалени и се повеќекратно помали од позитивните ефекти кои се очекуваат. Административни влијанија и трошоци нема или истите се незначителни.

Негативното влијание: Нема.

Нема ризик.

Глава I од предложениот закон содржи општи одредби за утврдување не предметот и целите на законот, како и значењето на определени изрази користени во него. Се предлага со општи одредби да се упати на примена на закони согласно кои се остварува правото за слободен пристап до информации од јавен карактер и да се утврди надлежност на Агенција за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер (во натамошниот текст: Агенцијата) да донесе упатство за начинот и постапката за спроведување на Законот.

Се предлага со значењето на изразот "иматели на информации" да се опфатат и политичките партии (во делот на приходите и расходите), како и правните и физичките лица што вршат јавни овластувања утврдени со закон. Исто така, се предлага дефиниција за изразот „јавен интерес“ во остварувањето на правото на пристап до информации, која не се ограничува на интерес за информации со чие што објавување односно остварување пристап:

1) ќе се открие злоупотреба на службена положба и коруптивно однесување,
2) ќе се открие противправно стекнување или трошење на буџетски средства,
3) ќе се открие потенцијален судир на интереси,
4) ќе се спречат и откријат сериозни закани за здравјето и животот на луѓето,
5) ќе се спречи и открие загрозување на животната средина,
6) ќе се помогне да се разбере прашањето за кое се креира јавна политика или се води парламентарна дебата,
7) ќе се овозможи еднаков третман на секој граѓанин пред законите.

Исто така се предлага рационализација на исклучоците од слободен пристап до информации на:

1) информација која врз основа на закон претставува класифицирана информација со соодветен степен на тајност;

2) личен податок чие откривање би значело повреда на заштитата на личните податоци;

3) информација чие давање би значело повреда на доверливоста на даночната постапка;

4) информација стекната или составена за истрага, кривична или прекршочна постапка, за спроведување на управна и на граѓанска постапка, а чие давање би имало штетни последици за текот на постапката;

5) информација која ги загрозува правата од индустриска или интелектуална сопственост (патент, модел, мостра, стоковен и услужен жиг, ознака на потеклото на производот).

Главите II. и III. од предложениот закон содржат одредби за утврдување на должностите на имателите на информации, а со главата IV. одредби со кои се утврдува постапката за остварување на правото на слободен пристап до информации.

Со главата V. (Трошоци за посредување на информации) се предлага:

- Увидот во бараната информација да е бесплатен.
- Барателот на информација за добиениот препис, фотокопија или електронски запис на информацијата, да плаќа надоместок во висина на материјалните трошоци.
- Владата на Република Македонија на предлог на Министерството за финансии ќе донесе акт со кој се утврдува надоместокот за материјалните трошоци за дадената информација од имателите на информации.
- Ако барањето се однесува на информација од поголем обем, имателот на информацијата да може да бара барателот да го даде однапред надоместокот за покривање на трошоците за добивање на информацијата.

Главата VI. од предлог законот содржи одредби за утврдување на статусот на Агенцијата, како самостоен државен орган, нејзините надлежности и раководство, како и условите за именување и разрешување на директорот и неговиот заменик и статусот на вработените во Агенцијата (статус на административни службеници, со исклучок на помошно-техничките лица).

Главата VII. од предложениот закон содржи одредби кои се однесуваат на должностите за одговорното лице на имателот на информацијата да подготви годишен извештај кој се доставува до Агенцијата и се објавува на веб страница, како и должноста на Агенцијата да изготви заеднички извештај врз основа на добиените податоци од извештаите од имателите на информации и спроведените надлежности кој го доставува на усвојување до Собранието на Република Македонија и се објавува во средствата за јавно информирање (билтен, интернет страница). Исто така, предвидена е и одредба согласно која се ослободува од одговорност вработен кај имателот на информации кој ќе даде заштитена информација, доколку таа е од значење за откривање на злоупотреба на службената положба и коруптивно однесување, како и за спречување на сериозни закани за здравјето и животот на луѓето и загрозување на животната средина.

Се предлагаат прекршочни одредби (Глава VIII.) согласно кои постапката за прекршоците утврдени со Законот прекршочната постапка да ја води и прекршочни санкции да изрекува Прекршочната комисија во Агенцијата.

Со преодни и завршни одредби (Глава IX.) се предлагаат роковите за донесување на подзаконските акти, именување на директорот и заменикот на директорот на Агенцијата, престанокот на работата на Комисија за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер и преземањето на вработените, како и на материјалните, техничките, просторните и другите неопходни услови од Комисијата во Агенцијата.

7. Спроведување на препорачаното решение

7.1 Потреба од менување на закони и подзаконска регулатива во областа или други сродни области

Нема.

7.2 Потребни подзаконски акти и рок за нивно донесување

Нема.

7.3 Органи на државната управа, државни органи и други органи надлежни за спроведување

-Упатство за начинот и постапката за спроведување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер

Надлежна институција: Агенција за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер

Рок: 60 дена од денот на влегувањето во сила на Законот.

- Акт со кој се пропишува надоместокот за материјалните трошоци за дадената информација од имателите на информации

Надлежна институција: Влада на Република Македонија, на предлог на Министерството за финансии

Рок: Три месеци од денот на влегувањето во сила на Законот.

- Акт со кој се пропишува формата и содржината на податоците кои се објавуваат, како и начинот на нивното објавување, а особено се однесуваат на: назив и сметка на давач (буџетски корисник), назив и расходно конто, назив и програма, износ, единствен даночен број на примач (само за правни лица) и назив на примач (само име и презиме кај физички лица)

Надлежна институција: Министерот за финансии

Рок: 60 дена од денот на влегувањето во сила на Законот.

- Акт со кој се пропишува формата на образецот на барањето за пристап до информации

Надлежна институција: Агенција за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер

Рок: 60 дена од денот на влегувањето во сила на Законот.

- Акт со кој се пропишува формата и содржината на прекршочниот платен налог

Надлежна институција: Агенција за заштита на правото за слободен

Рок: 60 дена од денот на влегувањето во сила на Законот.

Органите на државната власт и други органи и организации утврдени со закон, органите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје, установите и јавните служби, јавните претпријатија, правни и физички лица што вршат јавни овластувања, утврдени со закон, политичките партии, односно сите имател и на информации од јавен карактер.

7.4 Активности за обезбедување на ефикасно спроведување на предлогот на закон

Нема.

8. Следење и евалуација

8.1 Начин на следење на спроведувањето

Имателот на информацијата е должен да подготви годишен извештај за спроведување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и да го достави до Агенцијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер до 31 јануари во тековната година за претходната година.

Агенцијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер изготвува заеднички извештај за спроведување на Законот, врз основа на добиените податоци од извештаите од имателите на информации и до 31 март во тековната година за претходната година го доставува до Собранието на Република Македонија.

8.2 Евалуација на ефектите од предлогот на закон и рокови

Годишно, во рамки на заедничкиот извештај кој го изготвува Агенцијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Изјава од министерот

Нацрт Извештајот за проценка на влијанието на регулативата е изготвен во согласност со Методологијата за проценка на влијанието на регулативата. Тој дава реална проценка на можните влијанија и очекуваните ефекти, како и трошоците кои се однесуваат на секоја од утврдените можни решенија (опции) за решавање на проблемот.

Датум:____________

....

потпис на министерот