



ПОТТИКНУВАЊЕ НА ГРАЃАНСКИОТ АКТИВИЗАМ  
ЗА СЛЕДЕЊЕ И ИЗВЕСТУВАЊЕ НА НЕЗАКОНИТО  
ПОСТАПУВАЊЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА



ИНСТИТУТ ЗА СТРАТЕЖИКИ ИСТРАЖУВАЊА И ЕДУКАЦИЈА  
INSTITUTE FOR STRATEGIC RESEARCH AND EDUCATION

## ОСНОВНА СТУДИЈА

ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ЗАКОНОТ ЗА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИТЕ,  
ЗАКОНОТ ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР  
И ЗАКОНОТ ЗА ПОСТАПУВАЊЕ ПО ПРЕТСТАВКИ И ПРЕДЛОЗИ НА ЛОКАЛНО  
НИВО ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



Овој проект е делумно поддржан од Амбасадата на САД.  
Мислењата, откријата и заклучоците или препораните  
изнесени овде се на имплементаторот, авторот(ите)  
и не ги одразуваат оние на Владата на САД.

Институт за стратешки истражувања и едукација – ИСИЕ

## ОСНОВНА СТУДИЈА

за имплементацијата на Законот за заштита на укажувачите,  
Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер  
и Законот за постапување по претставки и предлози на  
локално ниво во Република Северна Македонија

Скопје, јануари 2020

**ОСНОВНА СТУДИЈА ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ЗАКОНОТ ЗА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИТЕ, ЗАКОНОТ ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР И ЗАКОНОТ ЗА ПОСТАПУВАЊЕ ПО ПРЕТСТАВКИ И ПРЕДЛОЗИ НА ЛОКАЛНО НИВО ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

**Институт за стратешки истражувања и едукација – ИСИЕ**

**За издавачот:** д-р Мишо Докмановиќ

**Автор:** д-р Дарко Спасевски

**Лектура:** м-р Лилјана Јовановска

**Печати:** Стоби ДООЕЛ

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

35.077/.078:35.075]:340.13(497.7)

061.2:[35.077/.078:35.075(497.7)

СПАСЕВСКИ, Дарко

Основна студија за имплементацијата на Законот за заштита на укажувачите, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и Законот за постапување по претставки и предлози на локално ниво во Република Северна Македонија / автор Дарко Спасевски. - Скопје: Институт за стратешки истражувања и едукација - ИСИЕ, 2020. - 50 стр. ; 25 см

Публикацијата е во рамки на проектот: "Поттикнување на граѓанскиот активизам за следење и известување на незаконито постапување на локалната самоуправа"

ISBN 978-608-66313-2-1

а) Државни органи - Контрола на постапки - Законска регулатива - Македонија б) Граѓански сектор - Незаконити постапки - Државни органи - Македонија

COBISS.MK-ID 112267018



Овој проект е делумно поддржан од Амбасадата на САД. Мислењата, откритијата и заклучоците или препораките изнесени овде се на имплементаторот, авторот(ите) и не ги одразуваат оние на Владата на САД.

## За проектот

Проектот „Поттикнување на граѓанскиот активизам за следење и известување на незаконито постапување на локалната самоуправа“, го спроведува Институтот за стратешки истражувања и едукација – ИСИЕ од Скопје во периодот септември 2019 – септември 2020 година. Проектот е делумно поддржан од Амбасадата на САД во Скопје.

Целта на проектот е да се поттикне интересот на граѓаните за примена на неколку клучни закони за остварување на нивните права на локално ниво.

Во рамките на проектот ИСИЕ ја подготви оваа Основна студија (во која се опфатени Законот за заштита на укажувачите, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и Законот за постапување по претставки и предлози), ќе подготви и посебен Мониторинг извештај за остварувањето на правата на граѓаните во пет избрани општини (Скопје, Битола, Струга, Тетово и Штип) во кој ќе бидат презентирани заклучоците од мониторингот спроведен преку барања за пристап до информации од јавен карактер до избраните институции, како и ќе овозможи менторска помош за пет медиуми и пет здруженија/истражувачи во наведените градови.

Преку активностите на овој проект, вклучително и подготовката на оваа студија, сакаме го поттикнеме интересот на граѓаните за остварувањето на нивните права на локално ниво особено во функција на спречување на незаконитото постапување на државните органи.

## Клучни наоди

Врз основа на спроведеното истражување за можностите за примена на Законот за заштита на укажувачите, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и Законот за постапување по претставки и предлози на локално ниво во Република Северна Македонија, се наметнуваат следниве клучни наоди:

- Постои генерална неинформираност на граѓаните и институциите за можностите кои ги нуди постојното законодавство во поглед на подобрувањето на транспарентноста и отвореноста вклучително и на локално ниво.
- Со оглед на фактот дека се работи за закони кои содржат алатки за транспарентност и отчетност на работењето на јавните правни субјекти, препорачливо би било интегрирање на дел од анализираните прописи во еден законски текст. Ова особено би се однесувало на различните механизми, процедури и алатки содржани во Законот за заштита на укажувачите и Законот за постапување по претставки и предлози. Притоа треба да се земат предвид спецификите на постапките за постапување по претставки и постапување по заштитено пријавување (укажување). Во основа се работи за закони, со иста цел, а тоа е пријавување на незаконско, неетичко и несоодветно однесување на јавните правни субјекти.
- Интегрирањето на прописите, ќе значи и интегрирање на ресурсите кое ќе доведе до зајакнување на капацитетите. Сметаме дека посоодветно би било едно исто лице да постапува по претставки, по пријави на укажувачи во форматот на заштитено внатрешно пријавување и по барања за слободен пристап до информации од јавен карактер.

- Како форма на зголемување на капацитетите за големите институции на национално или локално ниво предлагаме:
  - o Формирање на посебна организациона единица за транспарентност и отчетност која ќе постапува по претставки, по пријави на укажувачи во форматот на заштитено внатрешно пријавување и по барања за слободен пристап до информации од јавен карактер или на посебно лице чии единствени работни обврски ќе бидат постапување во овие ситуации. Овој пристап би се базирал на концептот на Compliance Officer.
  - o Предвидување на посебни образовни квалификации на лицето или лицата кои работат и постапуваат по претставки, по пријави на укажувачи во форматот на заштитено внатрешно пријавување и по барања за слободен пристап до информации од јавен карактер. Овој пристап е инкорпориран во Правилникот за заштитено внатрешно пријавување во јавниот сектор, каде во членот 3 се бара лицето кое постапува по пријави, да има завршено високо образование во областа на правните, безбедносните или економски науки. Доколку едно лице постапува по трите закони, ќе се овозможи лице со соодветни образовни квалификации да постапува во сите три ситуации определени во трите различни закони. Дополнително, препорачуваме, зголемување на капацитетите на човечките ресурси преку организирање на обуки, курсеви или семинари.
- Со оглед на достапните статистички податоци, потребно е поттикнување на анонимно пријавување, како по Законот за постапување по претставки и предлози, така и по Законот за заштита на укажувачите. Тоа би се постигнало со дополнување на законските прописи во насока на овозможување на средина за анонимно пријавување.

- Неопходна е дополнителна заштита на службеното лице кое постапува по наведените закони. Во одредени ситуации, покрај тоа што пријавувачот може да биде изложен на ризик, очекувано е и службеното лице да биде изложено на ризик. Во таа смисла, во законските прописи потребни се дополнувања со кои службеното лице ќе биде заштитено од евентуални последици на работното место. Пример за тоа може да бидат одредбите од членот 33 од Законот за јавни набавки (Службен весник на Република Северна Македонија, бр.14/2019), кој предвидува заштитни механизми поврзани со работно место на лицето задолжено за јавни набавки.
- Се наметнува потребата од создавање на електронски систем за поднесување на претставки, пријави од укажувачи и барања за слободен пристап. Притоа, потребно е овој електронски систем да овозможи и технички можности за следење на фазите на постапување по соодветниот поднесок. На тој начин, подносителот во секој момент ќе знае до каде е решавањето, односно постапување по неговата претставка, барање за слободен пристап или пријава по основ на укажување.
- Јавно објавување на произнесувањето по претставките, пријавите на укажувачите и одговорите на барањата за слободен пристап до информации од јавен карактер. Ова би се постигнало со дополнување на законските прописи. На тој начин, ќе се овозможи зголемување на степенот на транспарентност и отчетност, како и јавност при работата на институциите. Секако, ова потенцијално решение треба да ја земе предвид и законската регулатива за заштита на личните информации.
- Во насока на јавност препорачуваме и секоја одделна институција, која постапува по наведените закони, јавно да ги објавува, пред сè на својата интернет-страница, извештаите за постапување по односните закони. На тој начин, граѓанските организации и медиумите полесно и поедноставно ќе може да вршат мониторинг на работата на институциите во овој дел.

## Вовед

Учеството на граѓаните и граѓанските организации, а во тој сегмент и на поширокиот граѓански сектор во контролата на работата на институциите на централно и на локално ниво е клучен услов за создавање на транспарентен и отчетен институционален систем. Со цел поттикнување транспарентност и отчетност на институциите на локално ниво, Институтот за стратешки истражувања и едукација го спроведува проектот „Поттикнување на граѓанскиот активизам за следење и известување на незаконитото постапување на локалната самоуправа“ (Boosting Citizens' Activism to Monitor and Report Unlawful Conduct of Local Administration).

При подготвување на проектот, од страна на ИСИЕ беа земени предвид следните три закони: Законот за заштита на укажувачите, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и Законот за постапување по претставки и предлози. Сметавме дека се работи за клучни законски прописи кои содржат важни алатки со кои се овозможува на физичките и правните лица, да пријавуваат незаконско, недозволено или неетичко однесување на институциите на национално и локално ниво или да обезбедат (добијат) соодветни информации од работењето на институциите кои имаат јавни овластувања.

Согласно со Годишниот извештај од регистарот на вработени во јавниот сектор за 2018 година на Министерството за информатичко општество и администрација на Република Северна Македонија, во јавниот сектор на Република Северна Македонија активни се 1.314 институции, во кои работен однос имаат засновано 132.068 лица. Тоа значи дека алатките за транспарентност и отчетност, кои вклучуваат претставки и предлози согласно со Законот за постапување по претставки и предлози, пријави на укажувачи согласно со Законот за заштита на укажувачите и барања за слободен пристап согласно со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, потенцијално може да бидат користени за мониторинг на



сите овие 1.314 институции. Од вкупниот број институции на локално ниво во 2018 година делуваат 792 институции, додека на национално ниво делуваат 522 институции.

Како основачи на институциите на јавниот сектор се јавуваат: Собранието на Република Северна Македонија, Владата на Република Северна Македонија, Градот Скопје и единиците на локалната самоуправа. За независните институции, како и институциите кои произлегуваат непосредно од Уставот на Република Северна Македонија, како што се Уставниот суд на Република Северна Македонија, Народниот правобранител, Народната банка, судовите, јавните обвинителства и Судскиот совет, како основач е наведена Република Северна Македонија.

Целта на оваа студија е да се анализираат потенцијалните недостатоци во актуелната законска рамка. Особено, акцент да се стави на одредбите од овие закони кои треба да се афирмираат од страна на институциите и граѓанскиот сектор. Притоа, и да се укаже на кој начин и со кои средства може да се влијае на подобрување на доследната примена на овие законски решенија. Факт е дека Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, донесен во мај 2019 година, кој започна да се применува од ноември 2019 година, во себе има инкорпорирано светски стандарди за обезбедување на транспарентно работење на институциите, но она што допрва следува, е мониторингот на спроведувањето на овој закон. Паралелно со тоа, ова студија ќе послужи во изработката на Извештајот за мониторинг на избраните општини и институции, како и во организацијата на предвидените тренинзи во рамките на проектот.

# ЗАКОН ЗА ПОСТАПУВАЊЕ ПО ПРЕТСТАВКИ И ПРЕДЛОЗИ<sup>1</sup>

Законот за постапување по претставки и предлози е во сила од 2008 година и претставува најдолго применуван закон од трите анализирани закони за потребите на оваа Студија. С сè до донесувањето на Законот за заштита на укажувачите во 2015 година, овој закон беше единствената алатка, покрај стандардното пријавување на кривични дела, која требаше да им овозможи на граѓаните да пријавуваат незаконски, недозволени или неетички однесувања на претставници на институциите, вклучително и на локално ниво.

Во членот 1 од Законот за постапување по претставки и предлози е уредено кои институции се опфатени со законот, односно кои правни субјекти подлежат под примената на овој Закон. Во таа насока, под примена на овој закон подлежат:

- Претседателот на Република Северна Македонија,
- Собранието на Република Северна Македонија,
- Владата на Република Северна Македонија,
- судовите,
- органите на државната управа,
- единиците на локалната самоуправа,
- јавните установи и служби и други органи и организации што вршат јавни овластувања.

Вака определената дефиниција е потесна и исклучува одредени субјекти како што се акционерски друштва во државна сопственост, односно било

---

<sup>1</sup> Закон за постапување по претставки и предлози („Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/2008, 13/2013, 156/2015 и 193/2015)

која форма на трговски друштва. Имено, за разлика од Законот за постапување по претставки и предлози, овие трговските субјекти во државна сопственост се вклучени во примената на Законот за заштита на укажувачите.

Во членот 2 од Законот за постапување по претставки и предлози се врши дефиниција на поимот *претставка*, односно *предлог*. Согласно со оваа одредба, под претставка, односно предлог, се подразбира секое писмено или усно обраќање на подносителите до органите кои постапуваат по претставките, односно предлозите заради заштита и остварување на своите права и интереси, јавните интереси утврдени со закон или заради поведување на друга иницијатива од јавен интерес, освен оние писмени или усни обраќања (барање за поведување на постапка за остварување на права или правни интереси, иницијатива за вршење на инспекциски или друг вид надзор) од чија содржина произлегува барање од подносителот за поведување на постапка која е регулирана со посебен закон.

Особено значајно е граѓанинот да биде запознаен со помите претставка и предлог. Имено, во кои ситуации (за што) може да поднесе претставка, а за кои работи може да поднесе предлог. Со тоа граѓанинот ќе биде информиран дека постои разлика помеѓу поднесување на барање за остварување на одредено право во управна постапка и поднесување на претставка во случај кога смета дека органот неетички, неправилно или нетранспарентно ги извршува своите задачи или кога со одредено постапување на органот се загрозува јавниот интерес.

Во членот 3 од Законот за постапување по претставки и предлози се определува поимот на лице кое може да биде подносител на претставка, односно предлог. Па така, подносител на претставка, односно предлог, може да биде секое физичко или правно лице. Тоа значи дека за поднесување на претставка, односно предлог, не е потребно постоење на правна врска со институцијата на начин на кој тоа е предвидено во Законот за заштита на укажувачите.

Во член 3, став (2) од овој Закон како заштитна рамка за подносителот се предвидува дека подносителот на претставката, односно предлогот, не смее да биде повикан на одговорност, ниту да трпи какви било штетни последици поради поднесувањето на претставката, односно предлогот и изнесувањето на ставови и мислења, освен ако со тоа не е сторено кривично дело.

Согласно со членовите 2 и 4 од Законот за постапување по претставки и предлози, претставките, односно предлозите, се поднесуваат во писмена форма или усно на записник, поединечно или групно. Она што треба да се истакне, а со оглед на тоа дека се работи за Закон донесен 2008 година, е отсуството на формулација во самиот закон, која предвидува можноста за електронско поднесување на претставка преку електронски образец или преку електронска пошта. Имено, Законот ја користи формулацијата во писмена форма. Од друга страна, согласно со Правилникот за начинот на постапување по претставки и предлози (Службен весник на РМ, бр. 2/2009, во член 2 се наведува „Претставките, односно предлозите, се поднесуваат во писмена форма (непосредно во органот или по пошта) во електронска форма, или усно на записник, поединечно или групно“. Но, членот 3 од истиот Правилник кој гласи „поднесокот, кој е поднесен во електронска форма, треба да содржи електронски потпис“, е ограничувачки од два аспекта, прво, секој граѓанин, граѓански активист или граѓанска организација не поседуваат електронски потпис, и второ, со ваквото барање се оневозможува можноста за анонимно поднесување на претставка во електронска форма).

Органот, кој постапува по претставките и предлозите, не постапува по анонимна претставка, односно предлог, освен ако се работи за прашање од јавен интерес утврден со закон. Се работи за одредба која може да остави простор за злоупотреба во праксата. Имено, иако Законот од една страна дозволува анонимно пријавување, истото ќе биде релевантно само ако органот кој постапува, оцени дека се работи за јавен интерес. Поради тоа, претставки кои имплицираат на големи злоупотреби, но се поднесени

анонимно, поради ова дискреционо право на органот кој постапува по нив, може многу лесно да бидат одбиени, односно отфрлени.

Како општо правило во членот 4, став 2, од Законот за постапување по претставки и предлози, е предвидено дека за претставката, односно предлогот не се плаќа такса.

Согласно со членот 4, став 3, од Законот се предвидува дека органите кои постапуваат по претставките, односно предлозите, водат евиденција на примените претставки и предлози.

Она што е важно е одредбата од членот 4, став 4 од Законот според која претставката, односно предлогот што е упатен до ненадлежен орган, се евидентира во евиденцијата на тој орган и без одлагање се доставува до надлежниот орган.

Овој член, иако на прв поглед не изгледа така, има огромно значење врз понатамошното работење на институциите, но и врз јакнење на довербата на граѓаните во институциите. Имено, водење на евиденција не е само преземање на одредено дејствие, туку тоа имплицира одредени подоцнежни ефекти. Таа евиденција треба да ни послужи за давање на понатамошни иницијативи како работите во оваа материја треба да се подобрат. Имено, при водењето евиденција, органите ги забележуваат сите податоци, од тоа: кој ја поднел претставката или предлогот, какви биле намерите, што е најчест предмет за поднесување на претставка или предлог, на кој начин и како одлучил органот, дали постапката била водена на ефикасен, ефективен и транспарентен начин, каков е исходот од постапката и сл. Затоа е многу битно сите овие податоци доследно да се стават и во годишните извештаи и јавно да се објават на веб-страниците на институциите.

Постапката за постапување по претставки и предлози е уредена во низата на членови од членот 5 до членот 20 од Законот. Во оваа група законски одредби се предвидени обврските до кои треба да се придржува органот кој постапува по одредена претставка и предлог.

Во таа насока, како посебна обврска на органот кој постапува по предлог или претставка е обврската за евидентирање на претставката или предлогот.

Согласно со одредбите од законот, а особено членот 5, став 2, органот кај кого е поднесена претставката или предлогот, при постапувањето може:

а) да утврди дека со претставката се покренува прашање за кое тој е надлежен, и при тоа тој е обврзан да постапи по претставката или предлогот, или

б) пак ќе утврди дека тој не е надлежен, туку за тоа е надлежен друг орган и притоа по службена должност претставката, односно предлогот, ќе ги достави до вистински надлежниот орган. Притоа, доколку претставката, односно предлогот, се препратени до друг орган за постапување, за тоа треба да биде известен подносителот на предлогот, односно претставката.

Во членот 5, став 3, од Законот за постапување по претставки и предлози се предвидува дека кога претставката, односно предлогот, е поднесен до повеќе органи кои постапуваат по претставки и предлози, органите меѓусебно соработуваат и го координираат постапувањето. Во таа смисла, треба да се има предвид одредбата од членот 5, став 2, според која во конкретниот случај, сите овие органи кои постапуваат по претставката, односно предлогот, треба да имаат надлежност за постапување по односната претставка, односно предлог. Во таа насока, треба да се имаат предвид одредбите од материјалниот закон кои се повредени, а за кои насочува односната претставка.

Во членот 5, став 1, се предвидува дека органот има обврска претставката, односно предлогот, веднаш да ги земе во работа, што иницира на примена на начелото на итност по постапувањето, иако начелото на итност, како такво не е предвидено засебно во Законот.

Дополнително од процедурален аспект, а поврзано со рокови е одредбата од членот 9. Според овој член, органот кој постапува по претставките и предлозите, е должен да му одговори на подносителот за основаноста и за резултатите од постапувањето во рок од 15 дена, а за сложени прашања во рок од 30 дена од приемот на претставката, односно предлогот.

Кога органот кој постапува по претставките и предлозите ќе оцени дека е потребно претставката, односно предлогот, да се прецизира и да се достават докази при разгледувањето, може тоа да го побара од подносителот и во тој случај рокот од ставот 1 на овој член почнува да тече од почеток.

При самото постапување по претставките и предлозите, Законот за постапување по претставки и предлози предвидува обврски за органот активно да постапува. Имено, тоа значи дека Законот за постапување по претставки и предлози од органот кој постапува по предлогот или претставката бара:

- Да изврши прибирање на податоци, известувања и мислења за фактите и околностите од значење за нивно оценување,
- Да спроведе непосредно испитување, анализирање и евидентирање на појавите и причините за нивно поднесување и преземање на потребни дејствија и мерки за остварување на правата на подносителот или повредата на јавниот интерес утврден со закон.

Во насока на уредување на соработката помеѓу органите е член 12 од Законот. Имено, според овој член, органите кои постапуваат по претставките и предлозите, се должни по барање од органот кој постапува по конкретна претставка или предлог да му ги дадат потребните објаснувања и податоци за прашања што се однесуваат на претставката, односно предлогот, како и известување за преземените мерки по одделни претставки, односно предлози, во рок што тој ќе го определи, кој не може

да биде подолг од 15 дена. Овој член во иднина е потребно да се усогласи со Законот за општата управна постапка од 2015 година, во кој во член 29 кој се однесува на Правна помош е предвидено дека: „Секој јавен орган е должен по електронски пат да побара правна помош кога му се потребни факти, исправи или други докази кои ги поседува друг орган или кога од законски причини не може самиот да го спроведе потребното управно дејствие“. Јавниот орган од кого е побарана помош, е должен да постапи по барањето без одлагање, а најдоцна во рок од седум дена од денот на приемот на барањето и по електронски пат да ги достави бараните факти, исправи или други докази. Ако јавниот орган од кого е побарана помош не постапи во рокот определен во член 29 став 2, органот кој ја барал правната помош, може да се обрати до орган надлежен за вршење на инспекциски надзор на замолениот јавен орган. Доколку за давањето правна помош помеѓу државните органи и органите на локалната самоуправа се потребни посебни трошоци, правната помош се дава кога органот кој ја бара помошта, ќе ги обезбеди потребните средства.

Покрај тоа, согласно со членот 16, од Законот, при постапувањето по претставките, односно предлозите, органите кои постапуваат, меѓусебно соработуваат и си даваат правна и друга стручна помош, разменуваат искуства, планираат и договорно преземаат активности од нивна надлежност по прашањата изнесени во претставката, односно предлогот.

Министерот за информатичко општество и администрација го пропишува начинот на постапување по претставките и предлозите на органите.

Законот за постапување по претставки и предлози во членот 7, предвидува дека органот кој постапува по претставките и предлозите, е должен да определи едно или повеќе овластени лица што ќе постапуваат по претставките и предлозите, во рамките на органот, или да формира внатрешна организациона единица, согласно со Актот за организација и систематизација, за постапување по претставките и предлозите.



Во иднина потребно е да се изврши контрола на Правилниците за систематизација на работни места и Правилниците за внатрешна организација, за да се види колку од институциите го применуваат овој член од Законот.

Во членот 10 од Законот за постапување по претставки и предлози се уредува односот на постапката по постапување во предлог или претставка со друга соодветна постапка. Имено, кога органот кој постапува по претставките и предлозите ќе утврди дека претставката, односно предлогот се однесува на правна работа по која не е започната постапка, го подучува подносителот дека може да поведе соодветна постапка. Дополнително, ако органот кој постапува по претставките и предлозите, утврди дека по прашањето наведено во претставката, односно предлогот, се води судска или друга постапка, ќе го извести подносителот за тоа.

Согласно со членот 11, од ЗППП, кога претставката, односно предлогот, се однесува на прашање по кое веќе е постапувано или е водена друга постапка од надлежен орган, постапувањето по новоподнесената претставка, односно предлог, ќе се повтори само доколку во претставката, односно предлогот, се изнесени нови факти и околности кои не биле познати во претходното постапување, односно водење на постапката. Тоа значи дека подносителот на претставката, односно предлогот, е овластен да поднесе нова претставка, односно предлог, за исто прашање, ако заедно со новата претставка, односно предлог, достави и нови факти и околности.

Согласно со членот 15 од Законот, ако при постапувањето по претставката, односно предлогот, се утврди дека на подносителот со акт, дејствие или мерка му е повредено право или му е нанесена штета, односно е повреден јавниот интерес утврден со закон, органот кој постапува по претставката, односно предлогот, ќе му укаже на надлежниот орган и ќе побара да се преземат потребните мерки согласно со закон за отстранување на повредата на правото, односно причинетата штета. Во случај кога не се постапува по доставеното укажување од ставот 1 на член 15, органот што постапува по претставката, односно предлогот, ќе го извести

за тоа органот што врши надзор над нивната работа за да се преземат соодветни мерки согласно со закон.

Органите кои постапуваат по претставките и предлозите, најмалку еднаш годишно ги разгледуваат прашањата и проблемите што се покренуваат со претставките, односно предлозите, и причините за нивно поднесување.

Органите кои постапуваат по претставките и предлозите, ги следат состојбите и појавите, ги анализираат причините и прашањата на кои се укажува во претставките, односно предлозите, преземаат мерки во рамките на своите овластувања и ги информираат другите органи кои имаат овластувања за состојбите и проблемите во соодветната област за да преземат мерки од нивна надлежност.

Во членот 18 се предвидува следното: „доколку подносителот не добие одговор по претставката, односно предлогот, може да се обрати до Народниот правобранител на Република Македонија и да побара заштита“. Во суштина оваа одредба не овозможува ефикасна заштита во праксата.

Обврските на органите кои постапуваат по претставки и предлози за водење на евиденција, се уредени во членот 19 од Законот.

Надзор над спроведувањето на овој закон врши Министерството за информатичко општество и администрација.

Во последниот дел на Законот за постапување по претставки и предлози се содржани прекршочни одредби. Па така, посебни казни се предвидени: за прекршок на функционерот кој раководи со органот, односно раководното лице, до кој е поднесена претставката, односно предлогот, доколку не определил овластено лице кое во рамките на органот ќе постапува по претставките и предлозите или не е формирана внатрешна организациона единица согласно Актот за организација и систематизација за постапување по претставки и предлози, понатаму за прекршок на функционерот кој раководи со органот, односно раководното лице, ако не

достави извештај до Министерството за информатичко општество и администрација, понатаму за прекршок на службеното лице кое согласно со членот 7 од Законот е определено да постапува по претставките и предлозите и тоа, ако: 1) не ја достави претставката, односно предлогот, до надлежниот орган или не го извести подносителот дека претставката, односно предлогот, е предадена на друг орган согласно со членот 5 став 2 од овој закон; 2) не го извести подносителот на претставката, односно предлогот, за основаноста и за резултатите од постапувањето во рокот определен со членот 9 став 1 од овој закон; 3) по барање на органот кој постапува по конкретна претставка или предлог не му ги даде потребните објаснувања и податоци за прашања што се однесуваат на претставката, односно предлогот, како и известување за преземените мерки за решавање на прашањето согласно со членот 12 став 1 од Законот и 4) при постапувањето по претставката, односно предлогот, се утврди дека на подносителот со акт, дејствие или мерка му е повредено право или му е нанесена штета, односно е повреден јавниот интерес утврден со закон, а органот кој постапува по претставката, односно предлогот, нема да му укаже на надлежниот орган и нема да побара да се преземат потребните мерки согласно со закон за отстранување на повредата на правото, односно причинетата штета согласно со членот 15 став 1 од Законот.

Надлежен орган за постапување и барање на прекршочна одговорност е управниот инспектор кој е должен на сторителот на прекршокот да му издаде прекршочен платен налог согласно со Законот за прекршоците. Согласно со членот 22 од Законот, за прекршоците утврдени со овој закон, прекршочна постапка води и прекршочна санкција изрекува надлежен суд.

## Препораки и наоди:

- Законот за постапување по претставки и предлози потребно е да ги вклучи сите облици на правни лица основани и/или во доминантна сопственост на државата, односно единиците на локалната самоуправа, како што се пред сè трговските друштва основани и/или во доминантна сопственост на државата, односно единиците на локалната самоуправа. Се работи за големи правни субјекти кои вработуваат голем број лица и располагаат со големи средства, па поради тоа се изложени на различни ризици.
- Законот прецизно треба да ги опфати и сите правни лица, основани и водени од лица на приватното право, но на кои им се доверени вршење на јавно овластување и/или јавни услуги (вклучувајќи: нотари, извршители, стечајни управници итн.) како и различни форми на здружување во форма на јавно-приватно партнерство.
- Законот за постапување по претставки и предлози треба јасно и недвосмислено да ја предвиди можноста за постапување и по претставки и предлози добиени по електронски пат, преку електронски обрасци, достапни на интернет-страниците на институциите, без да се бара поседување на електронски потпис. Да се преиспита одредбата од членот 8 од Законот во смисла дали претставува големо и неоправдано дискреционо овластување според кое органот може да одбие да постапува по анонимна претставка.
- Да се предвиди и посебна процедура за јавно објавување на одговорите по однос на претставките и предлозите. Обврската за јавно објавување да биде особено задолжителна за претставки поднесени во анонимна форма. Во спротивност, подносителот нема да биде запознаен со одговорот по претставката која може да биде заборавена во фиока.
- Да се предвидат посебни заштитни механизми за службените лица кои постапуваат по претставки или предлози. Ваквите механизми би се однесувале на заштита на работното место. Имено, овие лица се

изложени на евентуални притисоци, од раководните лица, па на овој начин би се обезбедила и нивна заштита.

- Законот во член 18 предвидува вклученост на Народниот правобранител, но без некои посебни овластувања. Од друга страна, Законот предвидува постапување на Министерството за информатичко општество и администрација, како и на управниот инспекторат. Со оглед на фактот дека Законот промовира граѓанска контрола над институциите, посоодветно е кога и контролата над спроведувањето на законот би ја имала независна институција. Тоа би значело предвидување на контролна надлежност во корист на Народниот правобранител или пак Државната комисија за спречување на корупција.

## ЗАКОН ЗА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИ

Законот за заштита на укажувачите е донесен во 2015 година<sup>2</sup>. Потребата поради која е донесен законот, е да овозможи креирање на алатка со помош на која ќе овозможи пријавување на незаконски дејствија и ќе создаде рамка за ефикасно постапување по пријавите од т.н. укажувачи. Самиот закон во членот 1, ја определува целта на законот на следниот начин: „со овој закон се уредуваат заштитеното пријавување, во јавниот и приватниот сектор, заради заштита на јавниот интерес, правата на укажувачите, како и постапувањето и должностите на институциите, односно правните лица во врска со заштитено пријавување и обезбедувањето заштита на укажувачите“.

Согласно со членот 2, став 1 од Законот за заштита на укажувачите, заштитено пријавување е пријавување, односно откривање, со кое согласно со овој закон се пренесува разумно сомневање или сознание дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши казниво, неетичко или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес.

Од оваа одредба јасно произлегува фактот дека се работи за пријавување на 1) казниво постапување; 2) неетичко постапување, и 3) друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес.

Од посебен интерес се одредбите од ставовите 2 и 3 од членот 2 од Законот за заштита на укажувачите со кои се врши определување на укажувачи. Согласно со овие одредби, како укажувач се смета лице од

---

<sup>2</sup> „Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/2015 и 35/2018.

категириите утврдени со ставот (3) на член 2 од Законот, кое со добра намера врши заштитено пријавување согласно со овој закон.

Согласно со член 2, став 3, како категории на лица кои може да се јават како укажувачи се наведени следните:

- лице кое има засновано работен однос на неопределено или определено време во институцијата, односно правното лице за каде пријавува;
- кандидат за вработување, кандидат за волонтер или практикант во институцијата, односно правното лице за каде пријавува;
- лице кое е или било волонтер или практикант во институцијата, односно правното лице за каде пријавува;
- лице кое по било кој основ е или било ангажирано за извршување на работа од институцијата, односно правното лице за каде пријавува;
- лице кое по било кој основ е или било во деловен однос или друг однос на соработка со институцијата, односно правното лице за каде пријавува;
- лице кое користи или користело услуги во институцијата, односно правното лице во јавниот и приватниот сектор за каде пријавува.

Она што е важно, а согласно со членот 2, став 2 и 3 од Законот за заштита на укажувачите, треба да се има предвид фактот дека овој Закон бара постоење на правна врска помеѓу лицето укажувач кое врши заштитено пријавување и тоа по основите набројани во став 3 на член 2 од Законот и институцијата на која се однесува пријавувањето. Оттука се отвора прашањето дали трето лице има можност за биде укажувач ако не е во правна врска со институцијата како што е со Законот за предлози и претставки, каде што секое лице може да биде подносител на претставка.

Од друга страна, важно е да се наведе дека со цел да се изврши одредено пријавување, Законот не бара од пријавувачот тој лично да има претрпено штета со односното дејствие, туку укажувачот може да пријави и

дејствие со кое се оштетува, односно повредува јавниот интерес во целина. Согласно со член 2, став 6, од Законот за заштита на укажувачите, под поимот јавен интерес во смисла на овој закон се подразбира заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот на земјата, спречување на ризиците за здравјето, одбраната и безбедноста, заштита на животната средина и на природата, заштита на сопственоста и на слободата на пазарот и претприемништвото, владеење на правото и спречување на криминалот и корупцијата.

Законот за заштита на укажувачите е поекстензивен во опфатот на институциите кои подлежат под негова примена за разлика од ЗППП. Имено, согласно со членот 2, став 4 и 5 од Законот за заштита на укажувачите, под поимот институција во смисла на овој закон се подразбира орган на државната и локалната власт, друг државен орган основан согласно Уставот и со закон, агенција, фонд, јавна установа или јавно претпријатие основано од Републиката или од општина, градот Скопје, и општина во градот Скопје, како и друга институција регистрирана како правно лице со доминантна или целосна сопственост на државата. Дополнително, под поимот правно лице во смисла на овој закон се подразбира правно лице регистрирано во трговскиот регистар или регистарот на други правни лица кои ги води Централниот регистар на Република Северна Македонија, а кое не е опфатено со поимот институција од ставот (4) на овој член. На тој начин, за разлика од Законот за постапување по предлози, во Законот за заштита на укажувачите се вклучени и низа правни лица кои се особено важни, како во поглед на јавните пари со кои располагаат, така и во поглед на број на вработени, промет и слично. Тоа се однесува на акционерските друштва во државна сопственост или на било која друга форма на трговски друштва во државна сопственост.

Членот 3 од Законот за заштита на укажувачите прави разлика помеѓу следните видови заштитено пријавување: заштитено внатрешно



пријавување, заштитено надворешно пријавување или заштитено јавно пријавување.

Заштитено пријавување се врши како заштитено внатрешно пријавување, заштитено надворешно пријавување или заштитено јавно пријавување, согласно со членовите 3, 4 и 5 од Законот за заштита на укажувачите, анонимно или доверливо, со добра намера и врз основа на разумно уверување во времето на пријавувањето дека информациите содржани во пријавата се вистинити. Согласно Законот за заштита на укажувачите, пријавувањето може да биде анонимно, а институцијата која примила пријава од укажувач која е анонимна, мора да постапи по пријавата.

Законот за заштита на укажувачите предвидува одредена заштитна рамка за укажувачот која треба да го охрабри и поттикне укажувачот. Имено, согласно со членот 3, став 2 од Законот, укажувачот не е должен да ја докажува добрата намера и вистинитоста на пријавувањето од ставот (1) на членот 3. Дополнително, на укажувачот му се обезбедува заштита согласно со закон и му се гарантира доверливост. Исто така, правото на доверливост на укажувачот може да се ограничи со судска одлука за која без одлагање се известува укажувачот.

Од друга страна, Законот за заштита на укажувачите во членот 14 ја уредува можната злоупотреба на пријавувањето. Злоупотреба на пријавувањето на укажувачот е свесно пријавување невистинити информации за физичко или правно лице со цел предизвикување на штетни последици за истото. Злоупотреба на пријавувањето на укажувачот е и доколку со должно внимание и совесно, до степен до кој тоа го дозволуваат околностите, не проверил дали тие се точни и веродостојни. Со утврдување на злоупотребата од ставовите (1) и (2) на член 14 се губи заштитата обезбедена согласно со членот 8 од Законот за заштита на укажувачите. Дополнително, согласно со член 14, став 4, злоупотребата на пријавувањето на укажувачот поради која настанале штетни последици за

физичкото или правното лице, е основ за поведување на постапка за утврдување на негова одговорност согласно со закон.

Согласно со членот 4, од Законот, заштитено пријавување укажувачот врши во институцијата, односно правното лице, за каде има сомневање или сознание дека е извршено, се врши или ќе се изврши казниво дело, или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес.

Заштитено внатрешно пријавување укажувачот врши на начин усно на записник или во писмена форма до лице овластено од раководното лице во институцијата, односно правното лице за каде пријавува.

Во институцијата, односно правното лице каде нема овластено лице за прием на пријави од укажувачи, заштитено внатрешно пријавување се врши до раководното лице на институцијата, односно правното лице на начин, односно во форма, утврдена со ставот (2) на овој член.

Овластеното лице за прием на пријави од укажувачи, односно раководното лице во институцијата, односно правното лице од ставот (3) на член 4 од Законот за заштита на укажувачите, е должно:

- да постапува по пријавувањето од ставот (1) на член 4 со почитување на процедурите утврдени со актот за внатрешно пријавување;
- да ги заштити личните податоци на укажувачот, односно податоците кои можат да го откријат идентитетот на укажувачот кој пријавува анонимно или доверливо, согласно со прописите за заштита на личните податоци;
- да го информира укажувачот кој е познат за преземените мерки во врска со пријавата без одлагање, а најдоцна во рок од 15 дена од денот на приемот на пријавата.

Во членот 5 од Законот за заштита на укажувачите се дефинира и заштитеното надворешно пријавување. Имено, заштитено пријавување

укажувачот може да врши и со пријавување до Министерството за внатрешни работи, надлежното јавно обвинителство, Државната комисија за спречување на корупцијата, Народниот правобранител на Република Македонија или други надлежни институции, односно правни лица, доколку:

- пријавувањето од членот 4 на овој закон е непосредно или посредно насочено против раководното лице во институцијата, односно правното лице каде пријавува или
- укажувачот во врска со пријавувањето не добие информација за преземени мерки во рокот утврден во членот 4 став (4) алинеја 3 од овој закон или
- не се преземени мерки или укажувачот не е задоволен од постапувањето или се сомнева дека нема да се преземат мерки или дека пријавувањето од членот 4 став (1) од овој закон ќе предизвика штетни последици по него или по негово блиско лице (во натамошниот текст: заштитено надворешно пријавување).

Согласно со членот 5, став (2), од Законот, заштитено надворешно пријавување укажувачот врши усно на записник или писмено до овластено лице, односно раководно лице во институцијата, односно правното лице каде пријавува.

Согласно со одредбите од членот 3, како и одредбата од членот 5, став 3, заштитеното надворешно пријавување може да биде и анонимно. Дополнително, во членот 5, став 3, се предвидува дека институциите, односно правните лица до кои укажувачот извршил заштитено надворешно пријавување, се должни во рамките на своите надлежности да постапат по пријавата, да ги заштитат личните податоци на укажувачот, односно податоците кои можат да го откријат идентитетот на укажувачот кој пријавува анонимно или доверливо, согласно со прописите за заштита на личните податоци, а за преземените мерки да го информираат укажувачот без одлагање, а најдоцна во рок од 15 дена од денот на приемот на пријавата.

Заштитеното надворешно пријавување се уредува со акт што го донесува министерот за правда.

Ако институцијата, односно правното лице до кое укажувачот ја доставил информацијата не е надлежно да постапува во врска со пријавувањето, ќе ја проследи информацијата до надлежен орган во рок од осум дена од денот на приемот и за тоа истовремено ќе го извести укажувачот.

Согласно со членот 5, став (7), институцијата, односно правното лице до кое укажувачот ја доставил пријавата, е должно: на барање на укажувачот да му даде известување за текот и дејствијата кои се преземени во постапувањето по пријавата, како и да му овозможи на укажувачот увид во списи на предметот, согласно закон и по завршувањето на постапката, да го извести укажувачот кој е познат за исходот на постапувањето по пријавата, согласно закон.

Трет облик на пријавување, согласно со Законот за заштита на укажувачите е заштитеното јавно пријавување. Согласно со членот 6 од Законот за заштита на укажувачите, укажувачот може да врши заштитено пријавување и со правење јавно достапни информации доколку:

- пријавувањето од членовите 4 и 5 од овој закон е оневозможено поради невостановена процедура, односно постапка за прием на пријави согласно закон или
- укажувачот во врска со извршеното заштитено пријавување, согласно членовите 4 и 5 од овој закон не добие информација за преземени мерки во законски утврдениот рок или
- не се преземени мерки или постои лесно препознатлива опасност од уништување на докази или прикривање одговорност (во натамошниот текст: заштитено јавно пријавување).

Со оглед на спецификите на заштитеното јавно пријавување, во членот 6 од Законот за заштита на укажувачите се предвидени одредени

ограничувања во поглед на постапувањето на укажувачот. Имено, укажувач кој врши заштитено јавно пријавување, не смее да ги прави јавно достапни:

- личните податоци на субјектот кои не се од значење за заштитеното пријавување;
- податоците, односно информациите кои согласно закон се сметаат за класифицирани информации, согласно прописите за класифицирани информации, како и податоци односно информации со кои се загрозува водење на кривична, прекршочна или граѓанска постапка, доколку тоа е непосредно и лесно препознатливо;
- податоците, односно информации со чијашто јавна достапност се повредува или загрозува националната безбедност, одбраната на независноста или територијалниот интегритет на Републиката.

Законот за заштита на укажувачите во членот 7, предвидува механизми со кои се овозможува заштита на идентитетот и податоците на укажувачот. Имено, согласно со оваа одредба, се забранува откривање или овозможување откривање на идентитет на укажувач без негова согласност, освен кога тоа се бара со судска одлука кога е неопходно потребно за водење на постапка пред надлежен орган. Понатаму, овластеното лице за прием на пријави од укажувачи е должно да ги заштити податоците за укажувачот, односно податоците врз основа на кои може да се открие идентитетот на укажувачот, освен ако укажувачот се согласи на откривање на тие податоци, а во согласност со закон со кој се уредува заштитата на личните податоци. Оваа обврска се однесува и на било кое друго лице кои ќе ги дознае тие податоци.

Понатаму, согласно со членот 7, став (4) овластеното лице за прием на пријави од укажувачи е должно во текот на примањето на информациите да го извести укажувачот дека неговиот идентитет може да биде откриен на надлежниот орган согласно ставот (1) од членот 7 од Законот за заштита на укажувачите, како и да го извести за мерките за заштита на учесникот во кривичната постапка.

За откривањето на идентитетот на укажувачот врз основа на донесена судска одлука согласно ставот (1) на член 7 од Законот за заштита на укажувачите, овластеното лице за прием на пријави од укажувачи е должно да го извести укажувачот пред откривањето на идентитетот.

Она што е особено важно е одредбата од членот 7, став 6, според која податоците од ставот (1) на член 7 не смеат да се откријат на лицето за кое се укажува во информацијата.

Законот за заштита на укажувачите исто така, во членот 8 содржи одредени одредби поврзани со заштита на укажувачот од евентуални последици на работното место. Имено, на укажувачот и на нему блиско лице им се обезбедува заштита од било каков вид повреда на право при утврдување одговорност, санкција, престанок на работен однос, суспензија на работно место, распоредување на друго работно место кое е понеповолно, дискриминација или штетно дејствие или опасност од настапување на штетни дејствија заради извршеното заштитено внатрешно и надворешно пријавување или заштитено јавно пријавување.

Сепак, треба да се истакне дека во ниту една одредба од членот 8, со која се обезбедува заштита на работното место, не е прецизно и јасно наведено времето во кое укажувачот нема да може да биде загрозен на работното место, поради евентуално направено укажување. На тој начин одредбата повеќе има декларативен карактер. Дополнително, не е доволно прецизна и процедурата за остварување на заштита во ваквата ситуација. Имено, во членот 8, став 3, се предвидува дека доколку не е обезбедена заштитата, укажувачот за ова пријавува во Државната комисија за спречување на корупцијата, Народниот правобранител на Република Македонија, Инспекцискиот совет, Министерството за внатрешни работи и до Јавното обвинителство на Републиката, кои по пријавата без одлагање постапуваат согласно со своите надлежности.

Во членот 9 од Законот за заштита на укажувачите, подетално е разработена процедурата по која постапуваат наведените органи. Треба да

се истакне, одредбата од член 9, став 5, според која доколку продолжи повредата на правото на укажувачот, на член на неговото семејство или нему блиско лице, институциите без одлагање, а најдоцна во рок од осум дена покренуваат иницијатива за поведување постапка за кривично гонење, односно иницијатива за поведување постапка пред надлежните органи за разрешување, распоредување, сменување, или примена на други мерки на одговорност на избрани или именувани лица, службени лица или одговорни лица во јавни претпријатија и други правни лица што располагаат со државен капитал.

Од посебна важност е одредбата од членот 10 од Законот за заштита на укажувачите која се однесува на ситуациите во кои укажувачот има право на судска заштита пред надлежен суд согласно со закон. Согласно со став 2 од членот 10, укажувачот може пред надлежен суд со тужба да побара:

- утврдување дека е преземено штетно дејствие или е повредено право заради заштитено пријавување;
- забрана на вршење на штетно дејствие или повреда на право заради заштитено пријавување и повторување на штетно дејствие или повреда на право заради заштитено пријавување;
- поништување на акт со кое е извршено штетното дејствие или повреда на право заради заштитено пријавување;
- отстранување на последиците од штетно дејствие или повреда на право заради заштитено пријавување;
- надоместок на материјална и нематеријална штета заради заштитено пријавување.

Дополнителен гарант за заштита на укажувачот е одредбата од членот 11 од Законот за заштита на укажувачите која се однесува на товарот на докажување, според која во случај на спор за постоење повреда на право на укажувачот и на негово блиско лице заради пријавување, товарот на докажување е на страна на институцијата, односно правното лице кое ги повредило правата на укажувачот и на членовите на неговото семејство.

Согласно со членот 12 од Законот за заштита на укажувачите, одредбите во договорите и актите со кои се склучуваат, односно уредуваат работни односи и работни ангажмани, со кои се забранува пријавување на сомневање или сознание за казниво дело или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес, безбедноста и одбраната или пак таквото пријавување се дефинира како прекршување на одредби за доверливост, лојалност и професионалност се сметаат за ништовни.

Укажувачот согласно со членот 13 од Законот за заштита на укажувачите, има право на надомест на штета што може да ја претрпи тој или нему блиско лице поради заштитено пријавување. Барањето за надомест на штета се остварува со поднесување на тужба до надлежниот суд.

Во членот 15 од Законот за заштита на укажувачите е уредена посебната улога на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК). Согласно со прописите од Законот за заштита на укажувачите, институциите доставуваат извештаи до ДКСК за постапувањето согласно со Законот за заштита на укажувачите. На интернет-страницата на ДКСК достапен е само еден Годишен извештај за примени пријави од укажувачи и тоа за 2016 година. Овој извештај на страница 11 констатира: „од анализата на сите доставени полугодишни и годишни извештаи беше констатирано дека нема доставено пријава од укажувач во институција од јавен и приватен сектор кога станува збор за заштитено внатрешно пријавување“. Во „Национална стратегија за борба против корупцијата и судирот на интереси на Република Северна Македонија (2020 – 2024)“<sup>3</sup> подготвена од ДКСК не се предвидени никакви мерки за зајакнување на капацитетите за поттикнување на примена на Законот за заштита на укажувачите. Единствена мерка, која се спомнува е мерката од „Акциониот план“ во која

---

<sup>3</sup> Достапно на <https://www.dksk.mk/index.php?id=118>, пристапено на 4.2.2020 година.



се предвидува внесување на лицето задолжено за прием на пријави од укажувачи во моделите на тендерски документации.<sup>4</sup>

Од подзаконските акти поврзани со примената на Законот за заштита на укажувачите, ќе ги наведеме: Правилникот за заштитено внатрешно пријавување во институциите во јавниот сектор<sup>5</sup>, Правилникот за заштитено надворешно пријавување<sup>6</sup> и Правилникот за насоки за донесување на внатрешни акти за заштитено внатрешно пријавување во правното лице во приватниот сектор<sup>7</sup>.

Надзор над спроведувањето на одредбите на Законот за заштита на укажувачите врши Министерството за правда.

Во законот за заштита на укажувачите во членовите 16, 17, 18, 19, 20 и 21 се предвидени посебни глоби во случај на непочитување на одредбите од Законот.

## Препораки

Врз основа на спроведената анализа на Законот се наметнаа неколку идеи и можни решенија за подобрување на неговата имплементација. Во таа насока, потребно е:

- Проширување на опфатот на членот 2, став 3 од Законот, односно негово прецизирање. Притоа ваквото проширување треба да ги опфати сите оние трговски друштва кои се јавуваат како понудувачи во постапки за јавни набавки, а со кои не е склучен договор. Постојната одредба на законот бара лицата да се ангажирани за извршување на работа или да се во деловен однос или друг однос на соработка. Економските оператори со кои не е склучен договор, не се ангажирани, односно не се во деловен или друг правен однос

<sup>4</sup> Достапно на <https://www.dksk.mk/index.php?id=118>, пристапено на 4.2.2020 година.

<sup>5</sup> Службен весник на Република Македонија, бр. 46 од 8.3.2016 година.

<sup>6</sup> Службен весник на Република Македонија, бр. 46 од 8.3.2016 година.

<sup>7</sup> Службен весник на Република Македонија, бр. 46 од 8.3.2016 година.

со институцијата. Се работи за големи финансиски средства во постапката за јавна набавка, па вклучувањето и на овие субјекти е јавен интерес.

- Создавање на можности и капацитети кои ќе овозможат и охрабрат анонимно пријавување согласно со членовите 3 став (1) и 5 став (4) од Законот. Во таа смисла, треба да се подготват и посебни упатства со кои лицето кое прима пријави, ќе внимава да не се објават податоците кои можат да го откријат идентитетот на укажувачот (пример: иако се работи за анонимно пријавување, но ако во пријавата е наведено дека пријавувачот како сметководител, пријавил незаконско дејствие, а во институцијата има само еден сметководител, јасно ќе биде кој е пријавувачот).
- Предвидување на можност пријавите од укажувачи да може да бидат поднесени и преку електронски пат преку создавање на електронски образец за секоја институција.
- Назначување на посебно службено лице за прием на пријави да биде правило во големи правни лица. Истото може да се поврзе со минимум број вработени, или минимум промет или слично. Во спротивно, доколку овластено лице за прием на пријави е раководното лице, некои од пријавувачите може да бидат обесхрабрани да поднесат пријави, поради хиерархиската положба на раководното лице. Поради тоа, со соодветна законска измена, може да се бара поголемите правни лица, задолжително да назначат службено лице за постапување по пријави од укажувачите кое е различно од раководното лице.
- Предвидување на посебни заштитни мерки за лицето кое постапува по пријави од укажувачи.



## Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер<sup>8</sup> е посебна алатка во правниот систем на Северна Македонија која треба да им овозможи на сите заинтересирани субјекти преку користење на посебен инструмент (барање за слободен пристап до информации од јавен карактер) да обезбедат информација од надлежните субјекти, а која има карактер на јавна информација. Целта на овој закон е да создаде одговорни и транспарентни институции. Алатките кои произлегуваат од овој Закон, особено се од интерес за претставниците на граѓанските организации, како и граѓанските активисти кои вршат мониторинг над работата на институциите, како на национално ниво, така и на локално ниво.

Во нашата држава во 2006 година е донесен првиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер кој престана да важи во 2019 година, односно со донесувањето на новиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Согласно со член 3 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, „иматели на информации“ се 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 и дејности од јавен интерес и политичките партии во делот на приходите и расходите.

---

<sup>8</sup> Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 101/2019.

Како „информација од јавен карактер“ согласно со членот 3 од Законот, се определува информација во која било форма што ја создал или со која располага имателот на информацијата согласно со неговите надлежности. Во контекст на оваа одредба е и дефиницијата на поимот „документ“ кој е дефиниран како секој запис на информација без оглед на нејзината физичка форма или карактеристики, пишан или печатен текст, карти, шеми, фотографии, слики, цртежи, скици, работни материјали, како и звучни, гласовни, магнетски или електронски, оптички или видеоснимки во која било форма, како и пренослива опрема за автоматска обработка на податоци со вградени или преносливи мемории за складирање на податоците во дигитална форма.

Во членот 3 од Законот како „барател на информација“ е утврдено секое правно и физичко лице. Согласно со членот 4 од Законот, слободен пристап до информации имаат сите правни и физички лица вклучувајќи и странски физички и правни лица.

Покрај тоа, во членот 3 од Законот се содржи и дефиниција на поимот „јавен интерес“ во остварувањето на правото на пристап до информации подразбира, но 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 по 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 и

7) ќе се овозможи еднаков третман на секој граѓанин пред законите.

Со цел барателот на информацијата да биде запознаен со субјектот и службеното лице кон кое се обраќа по повод обезбедување на некоја информација, согласно со членот 5 од Законот, Агенцијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер на својата интернет-страница објавува листа на иматели на информации и на службените лица на имателите на информации.

Во членот 6 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, се наведени одредени исклучоци кога имателот на информација, иако ги поседува одредените информации, нема да има обврска да ги проследи до барателот на информации. Имено, имателите на информации можат да одбијат барање за пристап до:

- 1) информација која врз основа на закон претставува класифицирана информација со соодветен степен на класификација;
- 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).

Исто така во членот, 6 став (3) се предвидува и спроведување на тест за штетност. Имено, имателите на информации ќе одобрат пристап до информација по задолжително спроведениот тест на штетност со кој ќе се утврди дека со објавувањето на таквата информација последиците врз интересот кој се заштитува, се помали од јавниот интерес утврден со закон

што би се постигнал со објавувањето на информацијата. Во секој случај, во ваквите ситуации треба да се има предвид одредбата од членот 6, став (4) од Законот според која ако документот или негов дел содржи информации од ставот (1) на овој член, што можат да се одвојат од документот без притоа да се загрози неговата безбедност, имателот на информации ги одвојува тие информации од документот и го известува барателот за содржината на останатиот дел од документот. Во практиката, ова може да предизвика одредени дилеми. Имено, се остава простор, доколку имателот на информацијата нема волја да ја обезбеди информацијата, да се повика на фактот дека истата не може да се одвои. Поради тие причини, препорачливо е, или со законска интервенција, или како произнесување на Агенцијата, да се прецизира што точно се подразбира под одвојување на информациите (дали тоа ќе се прави преку физичко издвојување на информации, преку техничка обработка на документи со цел заштита на информации кои не може да бидат достапни и слично).

Посебен дел од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, се информациите за трезорско работење определени во членот 7. Имателот на информации кој располага со податоци кои се однесуваат на плаќањата преку органот на државната управа кој е надлежен за трезорското работење, е должен да ја информира јавноста за податоците преку својата веб-страница. Формата и содржината на податоците од трезорското работење кои се објавуваат, како и начинот на нивното објавување, ги пропишува министерот за финансии, а особено се однесуваат на: назив и сметка на налогодавач (буџетски корисник), расходно konto и назив, програма и назив, износ, назив и единствен даночен број на примач (само за правни лица) и назив на примач (само име и презиме кај физички лица). Објавените лични податоци во врска со наведените информации се достапни две години, од денот на објавата.

Согласно со членот 8 од Законот, секој имател на информации за посредување определува едно или повеќе службени лица при остварувањето на правото на слободен пристап до информации.

Имателите на информации се должни да обезбедат информирање на јавноста за службеното лице за посредување со информации. Службеното лице за посредување со информации контактира и ги дава потребните информации и му помага на барателот на информации за што води посебна евиденција за примањето на барања за информации, чувањето и давање на информациите.

Со цел обезбедување на транспарентност во работата, а во насока кон пошироката јавност, во членот 10 од Законот се предвидува правило за информирање на пошироката јавност. Согласно со овој член од Законот информирањето на пошироката јавност се прави преку интернет-страницата на имателот на информациите, на која се објавуваат задолжителните податоци од овој член од Законот. Оваа одредба од Законот ги опфаќа следните информации: податоците од неговите надлежности кои ги извршува, односно му се утврдени со закон; основните податоци за контакт со имателот на информацијата и тоа: назив, адреса, телефонски број, број на факс, имејл-адреса и адресата на интернет-страницата; податоците за функционерот или одговорното лице кај имателот на информацијата (биографија, податоци за контакт и друго); основните податоци за контакт со службеното лице за посредување со информации и тоа: име и презиме, имејл-адреса и телефонски број; основните податоци за контакт со лице овластено за заштитено внатрешно пријавување и тоа: име и презиме, имејл-адреса и телефонски број; список на лица вработени кај имателот на информацијата со позиција, службен имејл и службен телефон; законите кои се однесуваат на надлежноста на имателот на информации, поврзани со регистарот на прописи објавени во службеното гласило; прописите што во рамките на својата надлежност ги донесува имателот на информацијата во вид на подзаконски акт: правилници (правилник за внатрешна организација, правилник за систематизација на работните места, правилник за заштитено внатрешно пријавување и друго), уредби, наредби, упатства, планови, програми, решенија и други видови акти за извршување на законите и други прописи,



кога за тоа се овластени со закон; органограм за внатрешна организација; стратешки планови и стратегии за работа на имателите на информации; годишни планови и програми за работа; годишен Буџет и завршна сметка; годишни финансиски планови по квартали и програми за реализација на буџетот; ревизорски извештај; видови услуги кои ги даваат имателите на информации (информации за физичката достапност за остварување на услугите и информации за е-услугите, податоците за законските основи, називот на услугите, документите и податоците потребни за остварување на секоја од услугите, механизмите за правна заштита и други релевантни податоци); тарифници за надоместоци за издавање на реални акти; начинот на поднесување на барање за пристап до информации (начин на поднесување усно и писмено барање за пристап до информации, како и барање поднесено по електронски пат); целокупната документација за јавните набавки, за концесиите и за договорите за јавно-приватно партнерство; предлог на програми, програми, ставови, мислења, студии и други слични документи кои се однесуваат на актите од надлежноста на имателот на информации, соопштенија до јавноста за работи преземени од нивната интернет-страница во согласност со законските надлежности, информативни билтени, службени гласила ако се обврска согласно закон и друго; извештаи за работа кои ги поднесуваат до органите надлежни за спроведување контрола и надзор; статистички податоци за работата, како и други информации, акти и мерки со кои се влијае на животот и работата на граѓаните и кои произлегуваат од надлежноста и работата на имателот на информации и - други информации кои произлегуваат од надлежноста и работата на имателот на информацијата. Се работи за широка листа на документи која опфаќа податоци за финансирање, податоци за организацијата на имателот на информации, податоци за вработените итн. Голем дел од овие податоци може да бидат од интерес на физичките и правните лица, преку Барање за слободен пристап до информации од јавен карактер, па доколку бидат објавени навремено на интернет-страницата на имателот, барателот на информации информациите ќе ги обезбеди на побрз, полесен и поедноставен начин. Истовремено, имателот на

информациите нема да има потреба да троши дополнителни ресурси за постапување по барање за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Одговорните лица кај имателите на информации за да обезбедат слободен пристап до информации, се должни за барателите да обезбедат простории за увид во бараните информации, а службените лица за посредување со информации се должни да им укажуваат помош при барањето на информациите во согласност со овој и друг закон.

Во членот 12 од Законот се предвидува дека барателот пристапот до информацијата може да го бара усно, писмено или во електронски запис. Понатаму, барателот е должен во барањето да се произнесе за начинот на натамошната комуникација со имателот на информацијата и тоа усно, во писмена форма или во електронска форма. Секој барател врз основа на барање има право на пристап до информација од имателот на информации со кои располага и тоа со увид, препис, фотокопија или електронски запис.

Во ситуации кога барателот на информацијата бара пристап до информација со усно барање, согласно со член 13 од Законот, имателот на информацијата е должен на барателот да му овозможи пристап до информацијата, на начин со кој барателот ќе има доволно време да се запознае со нејзината содржина, за што имателот на информацијата составува записник, освен ако се работи за информации од членот 6 став (1) од Законот.

Ако имателот на информацијата позитивно одговори на барањето веднаш, а најдоцна во рок од пет дена од денот на поднесување на барањето, овозможува запознавање со содржината на бараната информација на начин што му дава на увид или му обезбедува препис, фотокопија или електронски запис од бараната информација.

Во спротивно, ако имателот на информацијата одговори негативно на барањето или не може веднаш да одговори на барањето, како и ако барателот има устен или писмен приговор на начинот на запознавањето со

информацијата, службеното лице за посредување со информации е должно за барањето да изготви решение во кое ќе внесе податоци за барателот, датумот на прием на барањето и да го извести барателот за посебното барање, односно за бараната информација.

Согласно со член 14 од Законот, за писменото барање за пристап до информации одлучува имателот на информации во постапка утврдена со овој закон. Барање кое е поднесено по електронски пат согласно со членот 15 од Законот, ќе има карактер како барање поднесено во писмена форма.

Во членот 16 од Законот се предвидува формата и содржината на барањето за слободен пристап до информации од јавен карактер. Согласно со член 16 од Законот, формата на образецот на барањето за пристап до информациите ја пропишува директорот на Агенцијата и имателот на информацијата е должен да му го обезбеди образецот на барателот. Согласно со член 16, став (2) од Законот, Барањето се поднесува на образец или во друга форма и на начин согласно со членот 12 став (1) од Законот.

Законот ја предвидува и содржината на Барањето. Па така, во членот 16 се предвидува дека барањето содржи назив на имателот на информацијата, личното име и презиме на барателот на информацијата, податоци за можниот застапник или ополномоштеното лице, фирмата или правното лице. Исто така, во барањето барателот е должен да ја наведе информацијата со која сака да се запознае и на каков начин сака да се запознае со содржината на бараната информација (увид, препис, фотокопија, електронски запис).

Барателот не е должен да го образложи барањето, но е потребно да наведе дека се работи за барање за пристап до информации.

Во овој дел на Законот, треба да се прецизира дека имателот на информацијата ќе треба да постапи по Барањето на барателот на информацијата дури и ако Барањето не е доставено во форма на предвидениот образец. Барањето може да биде поднесено во било која форма доколку ги има елементите предвидени во Законот. Ова особено во

контекст на одредбите од членот 17 од Законот, кои предвидуваат процедури на дополнување на барање кое е непотполно, а исто така предвидуваат и обврска за службеното лице определено за посредување со информации е должно на барателот да му даде соодветна помош при дополнување на барањето. Оттука, не треба да се смета дека формата, односно образецот, за поднесување на Барањето е услов за постапување по Барањето. Службеното лице определено за посредување со информации е должно на барателот да му даде соодветна помош при дополнување на барањето.

Ако според предметот на барањето произлегува дека се работи за барање за пристап до информации согласно овој закон, имателот на информацијата задолжително го разгледува барањето во согласност со овој закон.

Во праксата можна е ситуација кога барателот на информацијата барањето по незнаење го упатил до субјект кој не е имател на таа информација. Во таквите ситуации, согласно со членот 18, став (1) од Законот, ако имателот на информации што го примил барањето не располага со бараната информација веднаш, а најдоцна во рок од три дена од денот на приемот на барањето, е должен да го препрати барањето до имателот на информации кој според содржината на барањето е имател на информацијата и за тоа да го извести барателот. Ова е особено важно, а е во насока на поттикнување на транспарентноста и отчетноста на институциите. Исто така, можно е, барателот на информацијата да превиди кој всушност ја поседува информацијата, во ситуациите кога одредено правно лице е основано од друго, па неразумно би било да се бара од барателот да упати ново барање. Практично и очигледно би било, институцијата која го добила барањето, да го упати до вистинскиот имател (на пример, барањето се однесува на информација од образовен карактер, но наместо до средно училиште основано од општина, е упатено до самата општина како основач. Во тој случај општината би требало да го препрати барањето до средното училиште). Рокот за добивање на информацијата

почнува да тече од денот на добивањето на барањето кај имателот на информацијата на кој му е препратено барањето.

Постапката по барањето за пристап до информации кај имателот на информации ја спроведува службеното лице овластено за тоа. Ако имателот на информации позитивно одговори на барањето или ако барањето делумно или целосно го одбие, за тоа ќе донесе решение. Решението, со кое барањето делумно или целосно е одбиено задолжително содржи образложение за причините поради кои барањето е одбиено и за резултатите од спроведениот тест на штетност.

Во случај кога имателот на информацијата воопшто не одговори во рокот од членот 21 од Законот, или не му овозможи на барателот пристап до информацијата и ако не донесе и не му достави на барателот решение, се смета дека барањето е одбиено по што барателот може да поднесе жалба до Агенцијата во рок од 15 дена.

Согласно со членот 21 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, имателот на информацијата е должен веднаш да одговори по барањето на барателот, а најдоцна во рок од 20 дена од денот на приемот на барањето. Имателот на информацијата, информацијата ја дава во бараната форма, освен ако бараната информација веќе постои во однапред пропишана форма и е достапна за јавноста и ако е поповолно за барателот информацијата да се достави во поинаква форма од бараната, за што имателот на информацијата ја образложува причината за ваквиот начин на доставување.

Во одредени ситуации рокот предвиден во членот 21, може да биде продолжен. Имено, согласно со членот 22 од Законот во случај кога имателот на информацијата треба да овозможи делумен пристап до информацијата согласно со членот 6 став (4) од Законот или поради обемот на бараната информација му е потребно подолго време од рокот утврден во членот 21 од Законот, рокот може да се продолжи најмногу до 30 дена од денот на приемот на барањето. Имателот на

информацијата за продолжувањето на рокот е должен во електронска форма да го извести барателот веднаш, а најдоцна седум дена од денот на приемот на барањето. Ако имателот на информацијата не постапи во рокот, барателот на информацијата може да поднесе жалба до Агенцијата.

Согласно со членот 24, став (1) од Законот, ако имателот на информацијата позитивно одговори на барањето, веднаш му овозможува на барателот запознавање со содржината на бараната информација и тоа со увид, препис, фотокопија или електронски запис. Ако барателот бара да му се даде информацијата на увид, имателот на информацијата е должен да му овозможи увид на тој начин што барателот ќе има доволно време да се запознае со нејзината содржина. Ако, како резултат на добиената информација, произлезе барање за дополнителна информација поврзана со документите кои ги поседува имателот на информацијата, барателот поднесува ново барање, согласно со членовите 15 и 16 Законот, заедно со одговорот што веќе го добил.

Ако барателот смета дека информацијата со која се запознал не е информација што ја навел во барањето, може да бара од имателот на информации да му се овозможи запознавање со информацијата што ја навел во барањето најдоцна во рок од десет дена по приемот на повторното барање кај имателот на информацијата. Ако имателот на информацијата не одговори на повторното барање на барателот на информацијата, по истекот на рокот утврден во ставот (4) на овој член, барателот на информација може да поднесе жалба до Агенцијата во рок од 15 дена.

Согласно со членот 25 од Законот, имателот на информација со решение може во целост или делумно да го одбие барањето, ако утврди дека бараната информација е информација од членот 6 став (1) од овој закон, имајќи го предвид резултатот од спроведениот тест за штетност.

Согласно со членот 27 од Законот, против решението со кое имателот на информацијата го одбил или отфрлил барањето, барателот има

право на жалба во рок од 15 дена од денот на приемот на решението до Агенцијата. Агенцијата решава по жалбата на барателот во рок од 15 дена од денот на приемот на жалбата. Ако Агенцијата во рокот од 15 дена не донесе решение по жалбата на барателот против првостепеното решение, а не го донесе ниту во рок од седум дена по повтореното барање, барателот може да поведе управен спор. Имателот на информацијата е должен да го спроведе решението на Агенцијата во рок од 15 дена од денот на неговиот прием и за истото да ја извести Агенцијата.

Во поглед на обезбедување на транспарентност и отчетност, особено се важни и одредбите од членот 28 од Законот, со кои се уредуваат трошоците за обезбедување на информации. Согласно со членот 28, став 1 од Законот, 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.

Посебна новина воведена во Законот од 2019 година е основањето на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, која ја замени досегашната Комисија. Согласно со членот 29 од Законот, Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер е самостоен и независен државен орган, кој работи и донесува одлуки во согласност со надлежностите утврдени со овој закон. Средствата за работа на Агенцијата се обезбедуваат од Буџетот на Република Северна Македонија. Седиштето на Агенцијата е во Скопје.

Во членот 30 од Законот се уредени надлежностите на Агенцијата. Согласно со членот 31 од Законот, со Агенцијата раководи директор.

Како еден од контролните механизми кои ги предвидува Законот, е и обврската за изработка на годишен извештај предвидена во членот 36 од Законот. Имено, согласно со членот 36 од Законот, службеното лице на

имателот на информацијата е должно да подготви годишен извештај за спроведување на овој закон, да го достави до Агенцијата до 31 јануари во тековната година за претходната година и да го објави на веб-страницата на имателот на информации од јавен карактер.

Од посебен интерес е членот 37 од Законот. Имено, согласно со оваа одредба, 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 по здравјето и животот на луѓето и загрозување на животната средина.

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, предвидува и прекршочни одредби. Во таа насока, како прекршочна одредба е предвиден прекршок направен од функционерот или раководното лице кај имателот на информацијата доколку не определи службено лице определено за посредување при остварувањето на правото на слободен пристап до информации и не обезбеди информирање на јавноста за службеното лице согласно со членот 8 ставовите (1) и (2) од Законот. Исто така, Законот предвидува прекршоци поврзани со службеното лице, и тоа за постапување спротивно на членот 6 став (3) од Законот, понатаму, ако редовно не ја води и ажурира листата на информации со кои располага и не ја објави на соодветен начин, достапен на барателот, согласно со членот 9 од Законот, понатаму не укажува помош при барањето на информациите во согласност со членот 11 од Законот, понатаму ако побара образложение од барателот на информацијата спротивно на членот 16 став (5) од Законот, понатаму ако во предвидениот рок од 20 дена, односно 30 дена, неосновано не овозможи пристап до информацијата согласно со членовите 21 и 22 од овој закон, како и ако не води евиденција согласно со членовите 8 став (3) и 36 став (2) од овој закон, односно наплати пристап до бараната информација спротивно на членот 10 став (3) од овој закон, или пак ако не го спроведе решението на Агенцијата во рок од 15 дена од неговиот прием согласно со членот 27 став 4 од овој закон, и на крај ако нема да подготви годишен извештај за спроведување на



овој закон и нема да го достави до Агенцијата согласно со членот 36 од овој закон.

Согласно со членот 40 од Законот, за прекршоците утврдени со овој закон прекршочната постапка ја води и прекршочни санкции изрекува Прекршочната комисија во Агенцијата. Членовите на Прекршочната комисија се вработени во Агенцијата со соодветен степен и вид стручна подготовка и потребно работно искуство определени со закон, од кои најмалку еден од членовите е дипломиран правник со положен правосуден испит. Пред поднесување на барање за покренување на прекршочна постапка се води постапка на порамнување со издавање на прекршочен платен налог, согласно со Законот за прекршоците.

### **Препораки и наоди:**

Во функција на подобрување на примената на овој Закон, се чини дека е потребно:

- Овозможување на електронско поднесување на Барање за слободен пристап до информации од јавен карактер, преку посебен електронски образец на интернет-страницата на имателот на информациите од јавен карактер.
- Обезбедување на одреден износ на финансиски средства од државниот буџет, со кои би се покривале евентуалните трошоци кои би биле побарани од имателот на информацијата, по основ на членот 28 од Законот. Оваа мерка особено би се применувала кога како баратели се јавуваат граѓански организации и граѓански активисти.
- Предвидување на посебни прекршочни одредби и за функционерот или раководното лице за ситуациите кога неосновано ќе се одбие да се постапи по барање за слободен пристап до информации од јавен карактер, по примерот на претходниот закон (член 39 од претходниот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер).