

**АГЕНЦИЈА ЗА ЗАШТИТА НА ПРАВОТО НА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР**

**АНАЛИЗА НА ПОСТАПУВАЊЕТО НА АГЕНЦИЈАТА ЗА ЗАШТИТА НА ПРАВОТО НА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР ПО ЖАЛБИТЕ ПРИМЕНИ ВО ПЕРИОДОТ ОД 1 ЈАНУАРИ ДО 30 ЈУНИ 2025 ГОДИНА, СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА МОЛЧЕЊЕТО НА УПРАВАТА**



**Скопје, јули 2025 година**

**Молчењето на управата како индикатор за институционална нетранспарентност**

* **ВОВЕД**

Молчењето на управата – кога институциите не одговараат на барања за пристап до информации од јавен карактер во законски утврдениот рок – останува една од најголемите пречки за транспарентно и отчетно владеење во Република Северна Македонија. И покрај јасната правна рамка, бројот на примени жалби поради молчење на управата, останува висок и алармантен.

Настојувајќи да го следи и разбере овој феномен, Агенцијата изработува тематски аналитички извештаи засновани врз сопствени административни податоци од жалбените постапки. Тековниот извештај ја опфаќа состојбата за периодот од 1 јануари до 30 јуни 2025 година, нудејќи сеопфатен преглед на бројот, динамиката и структурните карактеристики на жалбите поднесени поради непостапување од страна на институциите, во законски пропишаниот рок.

Целта на овој извештај не е само да го документира обемот на молчењето, туку и да ја анализира суштината на институционалниот однос кон правото на пристап до информации. Исто така, извештајот има за цел да понуди препораки кои ќе го поттикнат унапредувањето на транспарентноста, отчетноста и ефективноста на јавниот сектор.

* **ЗАКОНСКА РАМКА И ИНСТИТУЦИОНАЛЕН КОНТЕКСТ**

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на РСМ“ бр. 101/2019) го утврдува правото на секое физичко и правно лице да добие информација од јавен интерес. Според член 21 од Законот, имателот на информацијата е должен веднаш, а најдоцна во рок од 20 дена, да одговори на поднесено барање. Во случаи кога се бара обемна или делумно достапна информација, рокот може да се продолжи до 30 дена, со задолжително писмено известување на барателот во рок од 7 дена.

Непостапувањето во утврдениот рок, без известување, претставува молчење на управата. Тоа е форма на институционална неактивност што директно го загрозува правото на пристап до информации и создава правна несигурност. Според Законот, во случај на молчење на управата, барателот има право да поднесе жалба до Агенцијата како второстепен орган, во рок од 15 дена по истекот на законскиот рок.

Агенцијата, постапувајќи по поднесена жалба, поведува управна постапка, на начин што најпрво бара произнесување од имателот и имајќи ги во предвид сите докази во предметот носи соодветно решение, кое во случај на молчење на управата, најчесто е решение со кое жалбата се уважува и на имателот на информации му се наложува да постапи по барањето. Имателот има рок од 15 дена да ја исполни оваа обврска и да го извести барателот и Агенцијата. Овие механизми, предвидени со Законот за општа управна постапка, се клучни за обезбедување на законитоста и заштитата на јавниот интерес.

Имајќи го во предвид високиот процет на жалби поднесени поради молчењето на управата, Агенцијата воспостави системска практика на подготвување на аналитички извештаи посветени на молчењето на управата. Овие извештаи служат како инструмент за мониторинг, подигнување на јавната свест и за предлози за реформи во оваа негативна пракса. Нивната улога во идентификување на институционалните слабости и поттикнување на одговорноста е од суштинско значење за доброто владеење и демократскиот развој.

* **Анализа на бројот и карактерот на жалбите поради молчењето на управата (1 јануари – 30 јуни 2025)**

Во анализираниот период, до Агенцијата се поднесени вкупно **333** жалби, од кои дури **234** – или **70,27%** – се однесуваат на молчењето на управата, односно на непостапување по барања за пристап до информации од јавен карактер во предвидениот законски рок. Овие податоци претставуваат континуитет на загрижувачкиот тренд забележан и во претходните години и укажуваат на потребата од системски интервенции.

**Институции со најголем број жалби поради молчење:**

**Во периодот од 01.01.2025 година до 30.06.2025 година, најмногу жалби се поднесени против следните институции:**

* Против Министерство за финансии – од вкупно 51 жалба, 48 жалби се поради молчење на управата,
* Против Општина Долнени – 16 и сите поради молчење,
* Против Град Скопје – од вкупно 13, 9 жалби се поднесени поради молчење,
* Против Општина Карпош – од вкупно 12, 9 жалби се поднесени поради молчење,
* Против Министерство за здравство – од вкупно 10 жалби, 9 се поради молчење,
* Против Општина Охрид – од вкупно 7, 6 жалби се поднесени поради молчење,
* Против Општина Чаир – 6 и сите поради молчење на управата,
* Против Министерство за спорт – од 6 поднесени жалби, 3 се поради молчење на управата,
* Против Министерство за транспорт – 5 жалби, сите поради молчење на управата и
* Против Општина Липково – 5 и сите поради молчење на управата и

Наведените податоци укажуваат на тоа дека молчењето на управата не е ограничено на поединечни институции, туку е распространет низ различни нивоа на власта и во различни сектори, особено меѓу органите на централната и локалната власт.

**Решени предмети и нивна структура:**

Агенцијата постапила по сите 333 предмети по жалби поднесени во извештајниот период и тоа на следниот начин:

* 238 жалби се уважени, од кои 83 се вратени на повторно постапување, а по 155 им е наложено на имателите на информации да постапат по барањето за пристап до информации;
* По 56 жалби постапката е запрена по барање на жалителот;
* 23 жалби се одбиени како неосновани и
* 16 се отфрлени како недопуштени.

Од вкупно **234** жалби поднесени поради молчење на управата, постапувањето на Агенцијата резултирало со следните исходи по поднесените жалби:

* **149** Решенија со кои Жалбата се уважува и се наложува првостепениот орган да постапи по Барањето на барателот,
* **5** Решенија со кои Жалбата се одбива како неоснована,
* **12** Решенија со кои Жалбата се отфрла како недопуштена,
* **49** Решенија со кои се запира постапката по Жалба поради повлекување на истата од страна на барателот, поради добиен одговор од имателите во текот на второстепената постапка и
* 19 се вратени на повторно постапување кај имателот на информации.

Постапувајќи по поднесени повторни жалби од страна на барателите на информации кои не постапиле по решението на Агенцијата, донесени се уште **77** мериторни решенија, од кои 64 за задолжување на имателот на информации да ја достави на барателот бараната информација на начин и во форма како што е тоа побарано, 12 решенија за одбивање на жалбата и 1 за запирање на постапката.

Големиот број на решенија со задолжување, упатува на системска неподготвеност или отпор на институциите да постапуваат по барањата за пристап до информации сè додека не бидат формално принудени преку постапка по жалба пред Агенцијата. Ова не само што укажува на ниско ниво на институционална култура на отчетност и проактивна транспарентност, туку и резултира со непотребно зголемување на административниот товар врз Агенцијата, која сè почесто се користи како корективен механизам наместо како последна инстанца во постапката. Истовремено, ваквата пракса создава дополнителни пречки за барателите, кои наместо брз и ефикасен пристап, се соочуваат со административни пречки, правно оптоварување, пролонгирани рокови и демотивирачки институционален однос.

* **АНАЛИЗА НА ТРЕНДОВИ И СПОРЕДБА СО ПРЕТХОДНИ ГОДИНИ**

Споредбата на податоците за молчење на управта во последните пет години, укажува на стабилен, но неприфатлив тренд: молчењето на управата е постојано присутен помеѓу 60% и 80% од поднесените жалби.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Година**  | **Жалби до Агенцијата поднесени поради молчење**  | **Вкупен број жалби**  |
| 2024 | 245-69% | 354 |
| 2023 | 277 - 61% | 453 |
| 2022  | 211 – 62 %  | 343  |
| 2021  | 359 – 45 %  | 798  |
| 2020  | 611 – 81 %  | 752  |

***Молкот на управата како причина за поднесување жалба до Агенцијата***

Иако има одредени флуктуации во бројот на вкупни жалби, процентот на оние што се однесуваат на молчењето на управата, останува висок и стабилен, со благо опаѓање во 2021 година, но повторно враќање на високо ниво во последните три години. Ова укажува на длабоко вкоренета институционална незаинтересираност за почитување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Особено загрижува фактот што истите институции – како Град Скопје и Општина Охрид, како и Министерството за финасии и Министерствата за здравство и транспорт - се повторуваат како иматели кои го игнорираат законското право на пристап до информации. Тоа укажува на хроничен институционален проблем, а не на поединечни или временски ограничени пропусти.

Дополнително, бројот на жалби како апсолутна бројка варира, но останува висок, што сугерира дека граѓаните, новинарите и граѓанските организации сè повеќе го препознаваат молчењето како индикатор за нетранспарентност и бараат институционална реакција преку поднесување на жалби до Агенцијата. Од друга страна, тоа исто така укажува на растечки институционален товар врз Агенцијата, која мора да презема дејства таму каде што институциите не ја исполнуваат својата основна обврска – да одговорат во законскиот рок на поднесените барања.

Во демократски систем, молчењето на управата не смее да биде пракса. Тоа треба да се третира како облик на институционална пасивност со потенцијални последици врз јавната доверба, владеењето на правото и борбата против корупцијата.

* **ПРИЧИНИ ЗА МОЛЧЕЊЕТО – ИНСТИТУЦИОНАЛНИ СЛАБОСТИ**

Анализата на жалбите поради молчењето на управата укажува дека проблемот е длабоко вкоренет во институционалната култура и административната пракса. Се идентификуваат неколку клучни фактори кои го објаснуваат ширењето и упорноста на молчењето:

* **Недостаток на внатрешни процедури и стандарди:** Многу институции сè уште немаат воспоставени интерни механизми за евиденција, проследување и следење на постапувањето по барањата за информации. Отсуството на јасна организациска поставеност доведува до доцнење во постапувањето или целосно игнорирање на барањата.
* **Слаба координација и внатрешна комуникација:** Барањата често заглавуваат во хиерархиски лавиринти и без јасни рокови за постапување по поднесените барања. Тоа води до молчење дури и кога не постои свесна намера за прикривање на информацијата.
* **Пасивност на службените лица и недоволен надзор од раководствата:** И покрај одржувањето на обуки од страна на Агенцијата, практиката покажува дека многу службени лица не го перципираат правото на пристап до информации како суштинско право. Раководните структури, пак, често се неангажирани или толерантни кон ваквото однесување.
* **Непочитување на обврската за проактивна транспарентност:** Членот 10 од Законот предвидува обврска за објавување на минимум информации на веб-страниците на институциите. Но, многу од нив не ги исполнуваат ни овие основни стандарди. Владината препорака од 2023 година за објавување на анонимизирани барања и одговори сè уште не е имплементирана кај повеќето институции.

Овие причини укажуваат дека молчењето не е административна грешка, туку системски пропуст кој произлегува од слабата отчетност, недоволната професионализација на јавната администрација и отсуството на одговорност кај раководните лица.

* **ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ**

### ****Заклучоци****

Анализата за периодот 1 јануари – 30 јуни 2025 година потврдува дека молчењето на управата останува една од најдлабоките системски слабости во спроведувањето на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Овој феномен повеќе не може да се третира како изолиран или технички проблем, туку како индикатор на вкоренети институционални дефицити, кои ја поткопуваат транспарентноста, отчетноста и владеењето на правото.

Присуството на молчењето во **70,27%** од жалбите упатува на сериозен структурен проблем во јавната администрација. Тој е особено изразен кај органите на локалната самоуправа и неколку клучни министерства, каде што неангажираноста, како и отсуството на интерни процедури создаваат околина во која непостапувањето станува пракса, а не исклучок.

Молчењето на управата, од година во година, се јавува кај речиси идентични институции што сугерира дека проблемот не произлегува од незнаење, туку од хронична институционална незаинтересираност за прашањата на транспарентност. Ова покажува отпор не само кон Законот, туку и кон самата логика на јавност и отчетност.

И покрај континуираните напори на Агенцијата преку едукации, прирачници и упатства, анализата укажува дека ефектите остануваат ограничени. Главната пречка лежи во недостатокот на политичка волја и административна дисциплина кај раководните структури на институциите, кои честопати го игнорираат ова право или го сведуваат на техничка формалност.

Проактивната транспарентност, како стратешки пристап за намалување на бројот на барања и спречување на молчењето на управата, е сè уште слабо разбрана и ретко имплементирана. Веб-страниците на институциите најчесто не нудат ни основни, актуелни информации, што ја нарушува јавната доверба и ги стимулира барателите да се обраќаат директно – без ефективен резултат.

Во исто време, растечкиот број на барања за информации, особено кај граѓанските организации и медиумите, но и од граѓаните, сведочи за зголемена свест и зголемено очекување од јавноста. Тоа е позитивен тренд, но и предизвик за институциите – кои во моментов немаат капацитет или волја да одговорат соодветно и навремено.

Во целост, може да се заклучи дека молчењето на управата не е само административна бариера – тој е симптом на длабоко вкоренета култура на затвореност, која мора да се адресира преку јасни институционални интервенции, одговорност и активна поддршка на културата на отвореност. Без суштински промени во пристапот на институциите, секое подобрување ќе биде привремено и декларативно.

**Препораки до институциите – иматели на информации од јавен карактер**

**Воспоставување функционална внатрешна организација за постапување по барања**

Секоја институција треба да назначи одговорно лице/одделение со јасни надлежности и да воспостави стандардизирана процедура за евиденција, обработка и навремено одговарање на барањата. Внатрешниот надзор (преку месечни или квартални проверки) треба да биде задолжителен, со јасна отчетност до раководството.

**Редовна и обврзувачка едукација на службениците**

Институциите мора да обезбедат присуство на обуките на Агенцијата за сите лица кои постапуваат по барања за информации. Овие обуки да бидат дел од годишните планови за стручно усовршување и да вклучуваат тестирање и проверка за обврските од Законот за СПИЈК.

**Развивање и спроведување план за проактивна транспарентност**

Веб-страниците на институциите мора редовно да се ажурираат со најчесто барани информации, документи и податоци од јавен интерес. Членот 10 од Законот треба доследно да се почитува. Институциите треба да именуваат лице одговорно за ажурирањето и отчетноста во однос на објавените информации на веб-страниците.

**Објавување на анонимизирани барања и одговори**

Секоја институција треба да воспостави рубрика за објавување на сите примени барања и дадени одговори, во анонимизирана форма. Оваа пракса ќе го намали бројот на повторени барања и ќе ја подобри јавната информираност.

**Следење и отчет за непостапување по барања**

Секое непостапување (молчење на управата) треба да биде евидентирано интерно, со назначување на причините. Раководството на институцијата треба квартално да разгледува извештаи за вакви случаи, кои не треба да бидат пракса.

**Употреба на дигитални алатки за анализа на барања**

Препорачливо е институциите да воведат дигитални бази на податоци кои ќе овозможат автоматско следење на роковите и класификација на барањата. На тој начин ќе се олесни идентификацијата на најчесто бараните информации, кои потоа можат проактивно да се објавуваат.

**Меѓуинституционална размена на добри практики**

Општините, министерствата и другите иматели треба да воспостават комуникација и размена на искуства во соработка со Агенцијата и граѓанските организации.

Молчењето на управата не смее да биде прифатен како нормална административна пракса, бидејќи претставува директна девијација од основните принципи на добро управување. Тој е повеќе од пасивност – тој е сигнал за институционална недисциплина, игнорирање на законските обврски и системски отпор кон јавната отчетност. Кога молчењето станува правило, а не исклучок, тоа значи дека јавните институции ја негираат својата примарна функција – да служат на граѓаните преку отворено, достапно и транспарентно работење.

Правото на пристап до информации не е технички механизам, туку темелен демократски инструмент кој овозможува информирано учество, спречување на злоупотреби и зајакнување на јавната доверба. Секое негово непочитување – преку молчењето на управата – претставува чин на институционално исклучување на јавноста од процесите на одлучување.

Затоа, молчењето мора да биде идентификуван, документиран и санкциониран како сериозна повреда на јавниот интерес. Само преку проактивна и отчетна администрација може да се изгради институционална култура во која информацијата е не само достапна, туку и признаена како основна вредност на демократското уредување.

**Подготвил:**

**Оливер Серафимовски**