



World Bank  
Institute

СЕРИЈА ОД РАБОТНИ ДОКУМЕНТИ ЗА УПРАВУВАЊЕ



## Програма за пристап до информации

# Проактивна Транспарентност: Иднината на правото на информации?

Хелен Дарбишир



THE WORLD BANK



CommGAP

Towards A New Agenda  
Innovative Solutions for Sustainability

Преводот на овој прирачник на македонски јазик е подготвен од страна на Здружението за еманципација, солидарност и еднаквост на жените - ЕСЕ како дел од активностите на здружението за унапредување на транспарентноста и отчетноста на јавните институции во РМ. Овие активности на ЕСЕ се поддржани од Фондацијата Отворено Општество Македонија.



# **Проактивна транспарентност: Иднината на правото на информации?**

*Преглед на стандарди,  
предизвици и можности*

Хелен Дарбишир\*

\* Хелен Дарбишир е извршен директор на организацијата Пристап до информации Европа, НВО од Мадрид, која го унапредува правото на пристап до информации во Европа и е вклучена во поставувањето стандарди на меѓународно ниво. Дарбишир претходно работела на Членот 19 (Лондон и Париз) и во Институтот Отворено Општество (Будимпешта и Њујорк) и давала експертиза и поддршка на граѓанското општество, владите и меѓувладините организации (Совет на Европа, ОБСЕ, Европска Унија, Светска банка) за усвојување и имплементација на законите за пристап до информации. Таа има многу работено во Европа (вклучително во Централна и Источна Европа) и Латинска Америка, како и во Африка и на Средниот Исток. Моментално Хелен Дарбишир е претседавач на Мрежата на застапници на слобода на информации.

Наодите, толкувањата и заклучоците што се искажани во ова издание не се неопходен одраз на ставовите на извршните директори на Светска банка или на владите што тие ги претставуваат. Светска банка не дава гаранција за прецизноста на податоците што се вклучени во овој документ.

Овој документ е нарачан од Програмата за пристап до информации на Институтот Светска банка (ИСБ) и е финансиски поддржан од Програмата за комуникација за управување и отчетност (CommGAP).

**Програмата за пристап до информации на ИСБ** прави обид да ги поврзе заедно клучните чинители за ПДИ (пристап до информации) за да ги идентификуваат, да го определат приоритетот и да ги спроведат активностите за усвојување и имплементација на ПДИ. Програмата има за цел да го подобри капацитетот на земјата за формулација, имплементација, примена и за спроведување на законот за пристап до информации преку размена на знаења

и вмрежување на регионално ниво и преку унапредување на капацитетот на коалициите од повеќе чинители за да се зафатат со ефективни реформи за ПДИ.

**Програмата за комуникација, управување и отчетност (CommGAP)**, глобална програма на Светската банка, го унапредува правото на користење информации во владините реформски програми и го поддржува градењето на демократски јавни сфери. Преку примена на иновативни пристапи за комуникација со кои се подобрува квалитетот на јавната сфера - засилување на гласот на граѓаните; унапредување на слободни, независни и плурални медиумски системи; помагање на владините институции подобро да комуницираат со своите граѓани и промовирање на средина која овозможува и на сите чинители им доделува права, задолженија и можности - програмата има за цел да ја покаже моќта на принципите, процесите и структурите за комуникација при градењето на ефективни држави, промовирање на добро и отчетно управување, а оттаму и постигнување на подобри развојни резултати.

# Содржина

Благодарност .....	7
Извршно резиме .....	8
<b>1. Вовед .....</b>	<b>10</b>
1.1. Придобивки од проактивното објавување информации .....	10
1.2. Поставување стандарди за проактивно објавување информации .....	11
1.3. Проактивното објавување информации како иднина на правото да се знае .....	14
<b>2. Двигатели на проактивната транспарентност .....</b>	<b>17</b>
2.1. Проактивна транспарентност и владеење на правото .....	17
2.2. Проактивна транспарентност и отчетност .....	18
2.3. Проактивна транспарентност и учество .....	21
2.4. Проактивна транспарентност, владини услуги и е-влада .....	22
<b>3. Закони за пристап до информации и проактивна транспарентност .....</b>	<b>24</b>
3.1. Вклучување на проактивното објавување во законите за пристап до информации .....	24
3.2. Проактивна транспарентност поттикната од корисниците .....	26
<b>4. Меѓународни и компаративни стандарди за проактивно објавување информации .....</b>	<b>29</b>
4.1. Поставување меѓународни стандарди за проактивно објавување информации .....	29
4.2. Проактивното објавување информации во меѓународните договори ...	30
4.3. Појава на стандард за минимално објавување информации .....	32

<b>5. Проактивна транспарентност во практиката .....</b>	<b>34</b>
5.1. Повеќе канали за објавување информации .....	34
5.2. Точки на пристап за проактивно објавени информации .....	35
5.3. Како до релевантни информации .....	38
5.4. Разбирливи информации .....	40
5.5. Давачки за проактивно разоткриени информации .....	41
5.6. Управување со информациите за навремено и целосно објавување .....	42
5.7. Принципи за проактивно објавување .....	44
<b>6. Финансирање, промовирање, мониторинг и спроведување на проактивното објавување информации .....</b>	<b>46</b>
6.1. Финансии што овозможуваат проток на информации .....	46
6.2. Прогресивна имплементација .....	46
6.3. Обука за службениците и подигнување на јавната свест .....	47
6.4. Мониторинг на нивоата на проактивното објавување информации .....	47
6.5. Спроведување на проактивното објавување информации .....	48
6.6. Препораки за имплементација на системите за проактивно објавување информации .....	49
<b>7. Заклучоци и препораки за идни истражувања .....</b>	<b>50</b>
<b>Анекс А: Споредба на класи на информации .....</b>	<b>52</b>
<b>Анекс Б: Резиме на карактеристиките за проактивното објавување на Архуската конвенција .....</b>	<b>56</b>
<b>Фусноти .....</b>	<b>58</b>

# Благодарност

Би сакала да им ја искажам мојата благодарност на следниве поединци кои одговорија на моите барања за информации додека го спроведував истражувањето за овој документ и за проактивното споделување на корисни идеи и информации: Јерзи Целичовски, Чарлс Дејвис, Ендрју Еклестон, Грег Елин, Андреа Фигари, Адам Фолдес, Дејвид Голдберг, Џонатан Греј, Кристина Котник Сумах, Нора Маланеј, Хозе Луис Марзал Руиз, Тоби Мендел, Венкатеш Најак, Наташа Пирц Мусар, Немања Ненади, Матеја Прешерн, Сузан Пиотровски, Мигуел Пулидо, Андре

Ребентиш, Аласдаир Робертс, Сантош Сидгел, Шекхар Синг, Греам Смит, Ричард Смит, Рик Снел, Иван Шекели, Роџер Влеугелс и Џон Вондерлих. Исто така им искажувам благодарност и на моите колеги од Access Info Europe, на повеќето лица кои придонесуваат за Мрежата на застапници за слобода на информации и на Маркос Мендибуру, Луј Ескуивел, Аранзазу Џилијан Монтеро, Росарио Сораиде и тимот на Програмата за пристап до информации на ИСБ. Грешките и ставовите се само на авторот и не се неопходен одраз на официјалниот став на Светска банка.

# Извршно резиме

Со овој документ се идентификуваат четирите примарни двигатели за проактивно објавување информации во текот на историјата (Дел 2). Првиот се однесува на потребата јавноста да се информира за законите и одлуките и за нејзиното право да биде информирана, односно да ги знае своите права и обврски. Вториот се однесува на барањето на јавноста за информации за да се добие отчетност од владата за време на изборите и помеѓу нив. Третиот се однесува на потребата од информации за да се земе активно учество во носењето одлуки. Четвртиот се однесува на обезбедување информации на јавноста, што се потребни за да се добие пристап до владините услуги, што значително се има проширено во последната деценија со подемот на електронскиот пристап до услуги или „е-влада“.

Овие двигатели водат кон прогресивен развој на законите и практиките за проактивно објавување информации. Тие имаат добиено поголем замав заради огромниот потенцијал за објавување на интернет. Исто така, унапредувањето на проактивното објавување резултира од развојот за пристап до информации, како што е втемелено во законите за пристап до информации, кои сè повеќе користат

конкретни одредби за проактивност. Неодамна усвоените законски рамки, кои вклучуваат режим за проактивно објавување информации (Дел 3), укажуваат на појавата на стандард за класи на информации што треба да бидат на располагање во основа на секој национален систем за проактивно објавување информации.

Националните стандарди претставуваат повторување и надополнување на одредбите на меѓународните тела (Дел 4). Со меѓународните одредби се појаснува дека покрај бројните придобивки за јавните органи и за јавноста, проактивното објавување информации е обврска, што е дел од правото на пристап до информации. Преку споредба на националните и меѓународните одредби постои можност да се идентификува група со 14 основни и минимални класи на информации за проактивно објавување информации (повеќе детали во Делот 4.3.).

Научените лекции од практичните искуства од имплементацијата на системи за проактивно објавување информации укажуваат дека соодветно внимание треба да се посвети на тоа како ќе се структурираат, организираат и ќе се



уредуваат информациите и кога и каде ќе се разоткриваат (Дел 5).

Исто така, за да се воспостави систем за проактивно објавување информации од суштинско значење е потребата да се распределат потребните ресурси, да се разгледа прогресивното спроведување на програмите за проактивно објавување информации и да се воспостават ефективни механизми за спроведување за да се гарантира усогласено постапување. Сето тоа води кон одреден број препораки, вклучувајќи го и фактот дека информациите треба да бидат организирани и објавувани на начин на кој ќе бидат: достапни, лесни за наоѓање, релевантни, разбирливи, бесплатни или по ниска цена и ажурирани. Кога се воспоставуваат или подобруваат системите за проактивно објавување информации, јавните органи треба да се осигураат дека располагаат со ресурси, дека тие системи се прогресивни, промовирани (кај владата и во јавноста), дека се сеопфатно следени и соодветно спроведени.

# Вовед

Постојат два главни начина преку кои информациите со коишто располагаат јавните органи<sup>1</sup> може да бидат достапни за јавноста<sup>2</sup>. Првиот начин е кога поединец поднесува барање и ги добива информациите (*реактивно објавување*). Вториот начин е кога информациите се пласираат во јавноста по иницијатива на јавен орган, без притоа да биде поднесено барање. Тоа е познато како *проактивно објавување*<sup>3</sup> и резултатот е проактивна транспарентност, која може да се постигне со примена на разни средства, започнувајќи од публикации и службен весник, до јавно пристапни огласни табли, објави на радио и телевизија и поставување на интернет преку веб страница на јавната институција<sup>4</sup>. Овој документ содржи преглед на развојот и на стандардите што се појавуваат за проактивно објавување информации.

## 1.1 Придобивки од проактивното објавување информации

Јавните власти имаат голем број придобивки од преземањето иницијативи да ги објават информациите со коишто

располагаат. Проактивното објавување информации овозможува јавноста да биде информирана за законите и одлуките што ја засегаат и придонесува за владеење на правото. Исто така овозможува потранспарентно трошење на јавните пари, со што се унапредува интегритетот на владата. Објавувањето на податоци и документи за политики на јавноста ѝ обезбедува информации што се неопходни за учество во политиките и носењето одлуки. Дисеминацијата на информациите на јавните органи за тоа како тие функционираат го помага пристапот на јавноста до владините услуги. Овие придобивки се дел од главните двигатели за зголемено проактивно објавување информации во последните години, како што се разгледува во Делот 2 од овој документ. Подемот на интернетот ја зголеми транспарентноста преку објавување на голем обем владини информации за мал трошок.

Друга придобивка од проактивното објавување податоци е дека се поттикнува подобро управување со информациите, се подобрува внатрешниот тек на информациите кај јавните власти и притоа се придонесува за зголемена ефикасност. Во земјите каде има

воспоставени системи за објавување информации, проактивното објавување дава друга придобивка, а тоа се однесува на намалување на оптоварувањето на јавната администрација за обработка на барањата за информации што се поднесуваат согласно со законот за пристап до информации. Од аспект на јавноста, автоматската расположливост на информациите овозможува навремен пристап до информации и помага да се гарантира дека постои еднаков пристап за сите граѓани во општеството без потреба да се поднесуваат барања. Значителна предност на проактивното објавување информации, особено кога тоа станува автоматско објавување во реално време, е дека за јавните функционери се отежнува можноста последователно да го одрекуваат постоењето на информациите или да вршат манипулација со нив<sup>5</sup>.

Друга важна придобивка од проактивното објавување информации во земјите коишто потекнуваат од авторитарни режими е дека им се обезбедува одредена заштита на подносителите на барања за информации од послабите сегменти на општеството за кои честопати самото барање информации претставува опасна активност преку која може да се експонираат можни моќни лични интереси. Доколку таквите информации се ставени на располагање на проактивна основа, тие ќе може да се преземат или да се добијат анонимно<sup>6</sup>. Тоа помага да се избегне една вообичаена ситуација во земјите склони на корупција каде јавните функционери е многу поверојатно да ги опслужат оние кои се доволно силни да поднесуваат барања за информации, кои им се потребни за да ги одбранат своите права<sup>7</sup>.

Преземањето иницијативи за да се разоткриваат информациите ќе придонесе за нивно јавно користење, веројатно преку нивна комбинација со други податоци на начин на кој ќе дадат додатна вредност на тие информации, ќе станат порелевантни за јавноста или ќе станат покорисни во јавните дебати за политики. Како што ќе биде наведено во Делот 3, креативното користење информации од страна на јавноста поттикнува поголемо проактивно објавување на информации.

## 1.2 Поставување стандарди за проактивно објавување информации

Како што ќе биде прикажано во овој документ (Дел 2), бројните придобивки од проактивното објавување информации се движечка сила која резултира во значителен број разоткриени јавни информации. Тие информации вклучуваат основни податоци за главните функции на владата (буџети, годишни извештаи, главни одлуки за политики, итн.) и информации од конкретни сектори што се подготвуваат и дисеминираат до засегнатата популација (како што се информации за основни училишта, здравствена заштита на постарите лица, можности за развој на бизнис или поддршка за имигранти).

Поставувањето стандарди за тоа кои информации треба да се разоткриваат, каде, кога, како, и на кого, исто така е унапредено преку иницијативите што доаѓаат од владините органи и како резултат на кампањи на движењата на граѓанското општество со кои се промовира проактивен дијалог.

Може да се идентификуваат најмалку четири групи на активизам на граѓанското општество за проактивно објавување информации:

1. **Национално ниво, секторски кампањи:** На пример, за движењето за правата на руралното земјиште во Индија, земјоделски субвенции во Мексико, или активизам за унапредување на учеството на граѓаните во буџетскиот процес во Бразил и Перу.
2. **Национален/меѓународен пристап до кампањи за информации:** Движењата со кои се промовира вклучувањето на одредби за проактивно објавување информации во законите за пристап до информации во Индија и Мексико, што се разгледуваат во овој документ; кампањата за построги одредби за проактивно објавување информации во Конвенцијата за пристап до официјални документи на Советот на Европа.
3. **Секторски/регионални кампањи:** Движењето за пристап до информации за животната средина (кое резултираше во Архуската конвенција); кампањи за отвореност во борбата против корупцијата (од кои, меѓу другото, резултираше Конвенцијата против корупција на ОН); транспарентност во екстракција на природните ресурси (кампања „Објавиштоплаќаш“ од кој произлезе Иницијативата за транспарентност на индустриите за екстракција на природните ресурси) и движењето за транспарентност во помошта (каде организации како што е „Објави што финансираш“ (Publish What

You Fund) и информации за помош (aidinfo) работат на вклучување на стандардите за проактивно објавување во Меѓународната иницијатива за транспарентност во помошта).

4. **Наднационални иницијативи:** Заложбите за унапредување на транспарентноста на меѓународните финансиски институции предводена од коалицијата за Глобална иницијатива за транспарентност и работа на One World Trust во оценката на отчетноста на меѓувладините тела (заедно со мултинационални корпорации и меѓународни невладини организации).

Овие движења овозможуваат да се вклучат одредбите за проактивно објавување информации во националните закони, договори и документи со кои се поставуваат стандарди. Иако некои од овие одредби се однесуваат на конкретни сектори, други пак се вклучуваат и се применливи кај сите јавни институции. Како што се развиваат стандардите за проактивно објавување информации, така тие сè позначително се вклучуваат во националните закони за пристап до информации и притоа заземаат место веднаш до правото да се побараат и да се добијат информации како дел од правото на информации. Во Делот 3 се разгледуваат одредбите за проактивно објавување информации од националните закони за пристап до информации, додека пак во Делот 4 се разгледува како тие се одразени во меѓународните стандарди за правото на пристап до информации.

Сега е веќе јасно утврдено дека постои човеково право на пристап до информации со кои располагаат јавните органи. Тоа право е втемелено во најмалку 50 устава, а меѓународните судови го разгледуваат во рамки на слободата на изразување и одредбите за информации од договорите за човекови права<sup>8</sup>. Ако единствениот канал за пристап до информации е преку барањата што ги поднесуваат поединци, бројноста на различни информации значително ќе се зголеми заради различните луѓе кои знаат разни работи за функционирањето на владата, а притоа голем дел од населението ќе биде лошо информирано, што е на штета на општеството во целина. Таквиот систем, исто така, ќе им постави неподнослив товар на јавните функционери, кои ќе треба да се трудат да одговорат на голем број барања од граѓаните кои се „гладни за информации“. Оттаму, проактивното објавување информации го подготвува теренот за пристап до владини информации. Во исто време, како што се признава дека пристапот до информации е составен дел од правото на пристап до информации, националните законодавци и меѓународните тела за човекови права се помалку внимателни при дефинирањето на прецизниот карактер и опсегот на димензијата на правото за проактивно објавување информации. Оттаму, (како што ќе биде опфатено во Делот 4) дури и новите инструменти, како што е Конвенцијата на Советот на Европа за пристап до официјални документи, содржат само некои општи упатувања на обврските за проактивно објавување информации.

Јасно е дека објавувањето на сите информации со кои располагаат јавните органи е огромна задача, а тоа во оваа

фаза може да биде само аспирација (иако, како што се укажува во Делот 3.2., сега постојат некои интересни иницијативи во таа насока). Оттаму останува да се одговорат следниве прашања: кои информации треба да се објавуваат кога и како?

Со овој документ се прави обид да се унапреди дебатата за ова прашање преку анализа на повеќе одредби за проактивно објавување информации во националниот закон и меѓународните договори за да се идентификува глобалниот консензус за класите на информации што треба да бидат вклучени во системот за проактивно објавување информации (Дел 4).

Во документот се разгледуваат практичните предизвици што се однесуваат на имплементација на режимите за проактивно објавување информации и некои од научените лекции од кои може да произлезат принципите за функционалност на проактивното објавување информации во практиката (Дел 5). На крајот се идентификуваат некои од идните предизвици и области за кои е потребно дополнително истражување (Дел 6).

Методологијата за истражувањето вклучува преглед на извештаите за националните закони и практиката во врска со проактивното објавување информации и сродни прашања во одреден број земји, меѓу кои се: Чиле, Естонија, Франција, Унгарија, Индија, Македонија, Мексико, Перу, Словенија, Обединетото Кралство и САД. Исто така, направен е преглед на меѓународните декларации, јуриспруденција и договори што содржат одредби за транспарентност, како и преглед на стручната

литература. Прегледот е надополнет и со интервјуа на практичари од граѓанското општество, со вработени во канцелариите на комесарите за информации и со владини функционери.

За целите на анализата за поставување стандарди е направен темелен преглед за четири земји, чии закони за пристап до информации вклучуваат одредби за проактивно објавување информации: Индија (Закон за право на информации од 2005 г.), Мексико (Закон за транспарентност и пристап до јавни информации од 2002 г.), Унгарија е-FOIA (2005 г.) и Обединето Кралство (Закон за слобода на информациите, усвоен во 2000 г., а стапил на сила во 2005 г.). Иако е веројатно дека посебните закони содржат многу повеќе детали отколку општите одредби во законот за пристап до информации (на пример, да го земеме посебниот закон за јавни набавки во повеќе земји), овие неодамнешни и значајни закони за пристап до информации укажуваат на појавата на минимални стандарди за режимот за проактивно објавување информации.

Со спроведеното истражување за овој документ беше идентификувано отсуство на компаративното мапирање на проактивното објавување информации во националните закони и практиката. Тоа може да се смета дека се должи на големиот број законски одредби со кои се бара проактивно објавување информации на национално ниво во комбинација со значително објавување информации како прашање на добра практика. Новите иницијативи за проактивно објавување на цели бази податоци дополнително ја усложнуваат сликата.

Досега е направено одредено компаративно секторско мапирање. Веројатно, најсеопфатна е работата на Меѓународното партнерство за буџет, кое подготвува глобално рангирање на буџетската транспарентност во 85 земји и на Индексот на отворен буџет, секои две години<sup>9</sup>. На сличен начин годишниот Индекс на интегритет на Глобалната иницијатива за интегритет ги проверува нивоата на транспарентност во одреден број области од јавниот живот, вклучително и за изборите, јавните набавки, приватизацијата и лиценцирањето на бизнисите во 92 земји<sup>10</sup>. Потребно е да се спроведат повеќе такви истражувања за да се стигне до една прецизна слика за обемот и карактерот на владините информации кои моментално се разоткриваат и да постои можност да се идентификува каде е потребно да се посвети повеќе внимание за зголемена транспарентност.

### 1.3. Проактивното објавување информации како иднина на правото да се знае

Овој документ беше подготвен во текот на 2009 г. во година кога бевме сведоци на значајни случувања, генерално во врска со правото на пристап до информации и особено со проактивното објавување информации. Тука се вбројуваат некои од следниве најважни случувања:

- **1 јануари 2009 г.:** Правилата за задолжителен минимален стандард за проактивно објавување информации стапија во сила во Обединетото Кралство во рамки

на *Моделот на иланој за објавување* на Комесарот за информации. (Дел 3.1.).

• **21 јануари 2009 г.:** Претседателот Барак Обама на првиот ден од стапувањето на должност издаде Меморандум за Законот за слобода на информациите со кој администрацијата на САД се пренасочи од претпоставката за тајност во објавувањето информации, како одговор на барањата за слобода на информации, и отиде еден чекор подалеку за да се поттикне проактивното објавување информации:

*„Пресумпцијата на објавувањето информации исто така значи дека агенциите треба да преземаат афирмативни чекори за да ги направат информациите јавни. Тие не треба да чекаат конкретни барања од јавноста. Сите агенции треба да се служат со модерна технологија за да се информираат граѓаните за тоа што тоа знае и тоа има направено нивната влада. Објавувањето информации треба да се прави навремено“<sup>11</sup>.*

• **14 април 2009 г.:** Европскиот суд за човекови права за првпат потврди дека постои основно право на пристап до информации кои се поврзани со правото на слобода на изразување и се неопходни за граѓанското општество да бара отчетност од владините органи и да се создадат форуми за јавна дебата (Дел 4.).

• **30 април 2009 г.:** Правилата на Европската Унија со кои од земјите членки се бара проактивно да ги разоткриваат податоците за земјоделските субвенции, стапија во сила (Дел 3.2.). Ова досега е најголемата иницијатива за објавување информации која се применува во сите 27 земји членки на Унијата.

• **21 мај 2009 г.:** Владата на САД ја отвори страницата *Data.gov*, чија цел е да ѝ се даде директен пристап на јавноста до метаподатоците што ги генерира извршната власт на федералната влада на САД. Засега има објавено 47 онлајн сетови на податоци од илјадниците што се планира да се објават. Застапниците за ваквата отвореност тврдат дека ова е „огромна промена во ставот за тоа што значи „јавно“<sup>12</sup> (Дел 3.2.).

• **10 јуни 2009 г.:** Владата на Обединетото Кралство објави дека Тим Бернерс Ли, еден од пронаоѓачите на Светската мрежа (World Wide Web, WWW), работи на креирање на единствено пристапно онлајн место за владини јавни податоци и како да се користи интернетот за да се подобрат процесите на консултации со владата. Како резултат на тоа на 21 јануари 2010 г. беше отворена страницата *Data.gov.uk* (Дел 3.2.).

• **18 јуни 2009 г.:** Првиот договор во светот за пристап до информации, Конвенцијата за пристап до официјални документи на Советот на Европа, беше отворен за потпишување; тој содржи одредба за проактивно објавување информации (Дел 4.2.).

• **8 јули 2009 г.:** Владата на Индија објави дека ќе ги прошири правилата за проактивно објавување информации што се содржани во Законот за право на информации (2005 г.) за да се зголеми објавувањето информации за „нестратешки области“, покрај 18 основни одредби за објавување од законот. Групите од граѓанското општество истакнуваат дека постојните одредби се флексибилни, но укажуваат на поголемо придржување кон нив<sup>13</sup> (Дел 3.1).

Во овој документ подетално ќе бидат разгледани некои од овие случувања, бидејќи се однесуваат на проактивното објавување информации, кои некои експерти ги карактеризираат како „иднината на правото на информации“. Меѓутоа, првиот дел започнува со историскиот развој во проактивното објавување јавни информации во кој се разгледуваат некои од движечките сили што довеле до развој на оваа половина од правото на пристап до информации.



# Двигатели на проактивната транспарентност

Развојот на проактивната транспарентност низ историјата се должи на четири главни двигатели. Првиот се однесува на потребата на владата да ја информира јавноста за законите и одлуките - и правото на јавноста да биде информирана. Вториот се однесува на барањето информации за да се побара отчетност од владата за време на изборите и помеѓу нив. Третиот се однесува на подемот на граѓанското учество во одлучувањето, кое зависи од расположливоста на информации. Четвртиот се однесува на обезбедувањето сигурност дека јавноста е информирана за тоа како да се пристапи до владините услуги.

Друга движечка сила претставува интернетот, кој овозможува брзо и евтино објавување на информации. Интернетот овозможи е-влада, јавни консултации од голем обем и директно учество во носењето одлуки (е-демократија)<sup>14</sup>. Другите комуникациски технологии, како што се мобилните телефони, им обезбедуваат платформи на јавните органи да вршат дисеминација на информациите на пошироката публика; во некои земји во развој повеќе се користат мобилните телефони отколку пристапот до интернет<sup>15</sup>. На многу

начини постоењето на информатичката и комуникациската технологија (ИКТ) само по себе претставува движечка сила за поголем пристап до информации и на неа може да се гледа како на петтиот двигател на проактивната транспарентност, иако станува збор за двигател кој се вкрстува со другите.

## 2.1 Проактивна транспарентност и владеење на правото

Владите отсекогаш имале прагматични причини поради кои информациите им ги ставале на располагање на граѓаните така што граѓаните ќе можат да ги познаваат и да се придржуваат до законите за земјиштето, кое понекогаш е од суштинско значење за ефективното функционирање на државата во која владее правото. Најраните форми за проактивно објавување информации биле „гласниците“ или „звонарите“ во античка Грција, кои оделе по улиците објавувајќи ги вестите, како што биле, на пример, победите во битките. Во средновековна Европа биле најмувани луѓе да одат по улиците и да свонат со свончето да чукаат на тапан или да свират со труба за да го привлечат вниманието на луѓето, и потоа

на глас ги читале важните вести, како што биле објави на кралството, локални статuti, предупредувања за опасност или информации за пазарните денови; а тие исто така имале и улога во пренесувањето вести од село до село<sup>16</sup>. Иако улогата на градскиот гласник во многу делови во светот била заменета со весници, радио, телевизија, и сега со интернет, тие сè уште постојат во одредени делови на земјите во развој за да пренесуваат вести преку звучник, кој понекогаш се наоѓа на возило што е во движење<sup>17</sup>.

Со подемот на масовните медиуми се намали потребата од градски гласници и објави поставени на јавни места, но јавните власти низ светот ја имаат зачувано оваа традиција на проактивна дисеминација на информации. Тоа е особено случај во однос на информациите што имаат директно влијание на луѓето во ограничена географска област: вообичаено е низ светот да се видат објави што се закачени на огради, порти или дрвја на кои, на пример, се објавува дека се планира мал градежен проект на таа локација и се информира јавноста за можностите да ѝ се дадат приговори на локалната власт.

Потребата да се информира јавноста за законите, политиките и за одлуките така што тие ќе можат да се почитуваат и спроведуваат, сепак се потпира на проактивното објавување информации од владата. Со принципот на владеење на правотосе бара да се познаваат законите<sup>18</sup>. Оттаму, законската регулатива може да стапи на сила откако ќе биде објавена во службен весник, а административните одлуки се применливи откако ќе бидат примени од оние што се засегнати од нив<sup>19</sup>. Од аспект на човековите права, законот мора да биде објавен на начин на кој ќе се олесни запознавањето на јавноста

со него: начелото дека „непознавањето на законот не е оправдување“, исто така подразбира одговорност на владата да изврши дисеминација на законот.

Типичен пример на модерна демократска практика е Франција каде постои опсежен систем на објавување на сите закони, норми и регулатива. Покрај традиционалниот службен весник<sup>20</sup>, главното средство на 21 век е веб-страницата „Legifrance“<sup>21</sup> на која е поставено француското, европското и меѓународното право, има електронска верзија на службениот весник на Франција, најнови вести за усвоени закони и врски (линкови) до веб-страниците на Сенатот и Конгресот (види ја Сликата 1 од екранот). Согласно со тоа, со законот на Франција од 1978 г., еден од првите закони со одредба за проактивно објавување информации, се бара да се објавуваат наредбите, упатствата, одлуките и толкувањата на законот (види исто во Делот 3.1.)<sup>22</sup>.

Унапредувањето на запознаеноста на јавноста со законите и политиките и информирањето на граѓаните за нивните права, од историски аспект претставува основа за појавата на проактивната транспарентност. Основата на владеењето на правото за проактивно објавување информации сепак ја задржува својата основна важност кога се дефинираат правилата за проактивно објавување информации.

## 2.2 Проактивна транспарентност и отчетност

Вториот двигател за проактивна транспарентност е барањето информации од страна на јавноста за да се побара отчетност од владата за нејзиното постапување и како се трошат јавните пари. Таквото барање доведе до создавање на правилата за проактивно објавување информации и од неодамна и до закони за пристап до информации.

Како што се развиваат демократските концепти, мотивот на владеењето на правото за проактивна транспарентност беше придружен со барањата за отчетност на владата. Во 18 век зборот „транспарентност“ се користел за да се опише отворената влада во делата на политичките филозофи како што се Жан Жак Русо (1712-1778), кој ја промовирал транспарентноста во своите планови за владата на Полска во 1772 г., предлагајќи дека сите носители на јавни функции треба да работат „пред очите на јавноста“ и дури и да носат униформа така што тие никогаш нема да бидат анонимни<sup>23</sup>. На сличен начин политичкиот филозоф Џереми Бентам (1748-1832) тврдел дека „колку повнимателно нè следат, толку подобро се однесуваме“<sup>24</sup>.

Покрај ваквото признавање на поврзаноста помеѓу транспарентноста и честноста или „интегритетот“ во јавниот живот, сепак преовладувал бирократскиот модел на „дискреција и тајност“<sup>25</sup>, со изолирани исклучоци, како што е долгата традиција на отворена влада во Шведска<sup>26</sup>. Дури кон крајот на 20 век, граѓанското општество побара поголема отчетност за да се спречи корупцијата - во комбинација со демократската

транзиција на крајот на Студената војна - а тоа создаде зголемен притисок за проактивно објавување на информациите.

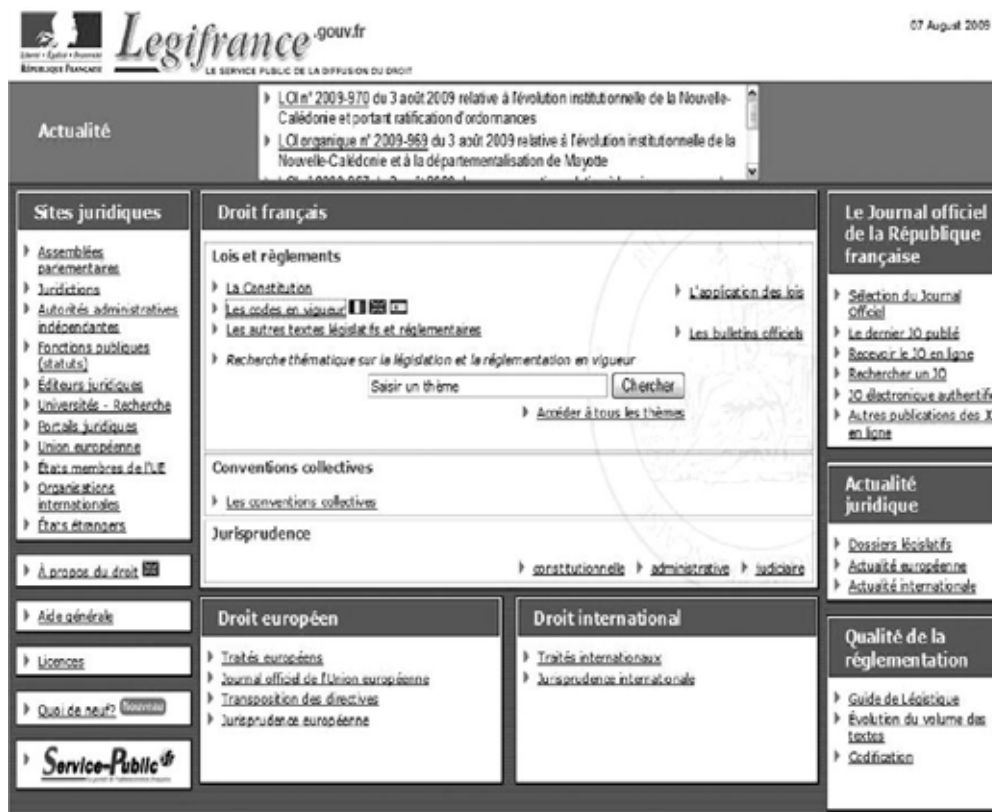
Како што се потврдува во заедничкиот документ од 1999 г. на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД) и Европската Унија (ЕУ), отвореноста и транспарентноста имаат две цели:

*Од една страна, тие го илустрираат јавниот интерес, бидејќи се намалува веројатноста за лошо работење и корупција. Од друга страна, тие се од клучно значење за заштитата на индивидуалните права, бидејќи ги содржат причините за административните одлуки<sup>27</sup>.*

Документот на ОЕЦД-ЕУ потоа ги дефинира класите на информации што треба проактивно да се објавуваат:

*Јавните регистри треба да се стават на располагање на општината јавност. Вообичаено, носителите на власта треба да се идентификуваат во јавноста. Државните службеници мора да иррифаат одредени ограничувања на заработката од приватната дејност, кои треба да бидат објавени и овластени пред кој било настан. За да се примени отвореноста, од особена важност е обврската на јавните власти да ги наведат причините за нивните одлуки<sup>28</sup>.*

Слика 1: Пристап до законодавни информации во Франција



Примерот за тоа како овој пристап е преточен во закон доаѓа од Канада каде што проактивното објавување информации е пропишано со неколку закони. Во 2003 г. за вишите владини функционери било побарано да се објават трошоците за патување и сместување. Во 2004 г. било побарано да се објават сите договори со вредност над 10.000 канадски долари (9.358 американски долари), како и информации за рекласификација на работните места за државните службеници. Во 2005 г. било воведено проактивно објавување на сите грантови и придонеси што го надминуваат износот од 25.000 канадски долари (23.395 американски долари), како дел од владината „агенда за подобро управување“. Извештаите се тримесечни и до нив може да се пристапи преку едноставен интернет портал на веб страницата на Секретаријатот на одборот за трезорот на Канада<sup>29</sup>.

Создавањето на рамноправен терен за конкуренција на пазарот претставува друга движечка сила за проактивно објавување или објавување на финансиските информации во поставторитарните држави. На пример, во Чиле постигнувањето чесност кај владата во транзицијата по Пиноче се сметаше за важно не само за демократизација на државата туку и за клучен фактор за економскиот развој<sup>30</sup> и доведе до усвојување на низа закони со одредби за транспарентност<sup>31</sup>. По голема транспарентност во трошењето на државата се постигна со електронскиот систем за јавни набавки “ChileCompra”, кој беше воспоставен во 2003 година<sup>32</sup>. Финансиската транспарентност беше проширена во 2006 г. кога претседателот на Чиле, Бачелет, издаде наредба секој државен орган да објавува детали за трошењето на јавните средства,

договори и информации за вработените; со одлуката се бараше секој орган да го поврзе објавувањето на финансиските податоци со системот ChileCompra<sup>33</sup>.

Објавувањето на финансиските информации во јавноста само по себе нема да ја искорени корупцијата, но го олеснува прегледот од страна на јавноста, граѓанското општество и новинарите<sup>34</sup>. Правото на пристап до информации за да се бара отчетност од владата било потврдено во април 2009 г. со одлука на Европскиот суд за човекови права, кој кажал дека пристапот до информации е од клучно значење за граѓанското општество, кое ја има улогата на „социјален надзор“ и дека државите имаат обврска да ги отстранат пречките за пристап до информации „каде што е можно и практично“ и дека државите имаат обврска да ги отстранат пречките за пристап до информации „каде што е можно и практично“<sup>35</sup>. Оттука, проактивното објавување информации е мошне важно заради можноста за општествен надзор над тековните активности на владата, а притоа се зајакнува отчетноста на владата.

### 2.3 Проактивна транспарентност и учество

Третиот двигател за проактивна транспарентност е зголеменото граѓанско учество во одлучувањето. Одлуките може да бидат на локално ниво (на пример, како најдобро да се искористи некое неискористено земјиште) до одлуки што влијаат на целата нација (на пример, како да се развие стратегијата на земјата за намалување на сиромаштијата).

Учеството на јавноста може да го промени начинот на кој се подготвуваат јавните политики, да се намали

опфатот на посебни групи на интерес и да се обезбеди дека одлуките ги земаат предвид ставовите и потребите на засегнатите заедници. Иако информациите сами по себе не се доволни - неопходни се дополнителни механизми за да се добие придонес од јавноста, да се разгледаат и да се дадат повратни информации за тоа како нивниот придонес бил земен предвид - значајното учество зависи од тоа дали јавноста да има навремен пристап до тие податоци како и функционерите што ги носат одлуките. Учеството не може да биде ефективно или рамноправно ако поединци треба да поднесуваат барања и да чекаат одговор.

Во земјите каде што има висока пенетрација на интернет, држењето консултации онлајн ги намалува пречките за учество. На пример, Министерството за здравство на Обединетото Кралство одржа консултации што беа дефинирани на следниов начин:

*Владата ги сироведува овие консултации за да види што мислите за плановите и да се помогне да се подобри менталната благосостојба за секој и на службите што обезбедуваат ментална здравствена заштита<sup>36</sup>.*

Известувањето за консултациите е придружено со релевантни основни документи со кои се отвора јавна дебата за важна област од здравствената заштита.

Во други земји информациите за консултации може да се дисеминираат преку летоци, на огласни табли и преку одржување на средби со јавноста. Овие пристапи се применувале во Латинска Америка за да се информира јавноста за активностите за партиципативен

буџет. Директните консултации за приоритетите во буџетското трошење потекнуваат од бразилскиот град Порто Алегре кон крајот на 1980-тите<sup>37</sup>, а во 1990-тите се прошириле во други земји, меѓу кои и Перу, која е единствената земја во светот која има национален закон со кој се бара партиципативно буџетирање<sup>38</sup>. Тој закон, кој бил усвоен во 2003 г. како еден од повеќето клучни столбови<sup>39</sup>, ја има транспарентноста и со него се бара да се објавуваат клучните буџетски информации.

Комбинацијата на барања согласно со законот за партиципативен буџет на Перу и законот за пристап до информации<sup>40</sup> довеле до мерливо зголемување во објавувањето информации. Со една студија од јуни 2009 г. се утврдило дека половина од властите што биле следени имале објавено најмалку 70% од законски предвидените информации на нивните веб страници, а највисокиот резултат изнесувал 91 процент<sup>41</sup>.

Улогата на транспарентноста во олеснување на учеството била потврдена од страна на меѓународните тела за човекови права. Во американските држави шефовите на државите при Организацијата на американските држави во 2004 г. се изјасниле дека: „Пристапот до информации што ги има државата и кои подлежат на уставни и законски норми, вклучително и на норми за приватност и доверливост, претставува неопходен услов за учество на граѓаните и така се унапредува ефективното почитување на човековите права“<sup>42</sup>. Правото на учество зависи од правото на пристап до информации, и таквото учество може да биде задоволително постигнато само преку проактивно откривање на информациите.

## 2.4 Проактивна транспарентност, владини услуги и е-влада

Четвртиот двигател за проактивна транспарентност е потребата да се информира јавноста за владините услуги. Тоа резултира во информирање на јавноста за законските права и обврски и претставува традиционална основа за проактивно објавување на информации. Услугите може да бидат општи или да се однесуваат на посебен дел од јавноста (на пример, студенти, бизниси или родители).

Проактивното објавување информации за јавните услуги во последните децении беше дополнително поттикнато од ИКТ, со што бавните бирократски процедури, кои вклучуваат многу пишана документација, беа преточени во едноставни трансакции со документи и упатства на кои може да им се пристапи со едноставно притискање на глумчето. Тоа е познато како „е-влада“ и според Светската банка има „способност да ги трансформира релациите со граѓаните, бизнисите и другите делови од владата“<sup>43</sup>.

Една земја што има постигнато голем напредок со е-влада е Естонија, која ја усвои првата „Стратегија за информатичко општество“ во 1998 г., само девет години откако излезе од советскиот блок<sup>44</sup>. Оттогаш значително се зголемува олеснатиот електронски пристап до владините услуги, независно дали е за плаќање даноци, пријавување за дозволи за паркирање или давање коментари на нацрт закони. Електронските лични карти, кои сега ги поседуваат најголем број од граѓаните, може да се користат за интеракција со

владата преку компјутер или мобилен телефон. Граѓанскиот портал, кој претставува виртуелен приказ на државата на интернет, на јавноста ѝ овозможува директен пристап до 20 главни регистри на државата, без притоа граѓаните да го напуштат својот дом<sup>45</sup>. Центарот за информатика на Естонија известува дека во 2007 г. тие услуги биле користени вкупно 43 милиони пати<sup>46</sup>.

Друга предност на ИКТ е брзината со која новите креирани податоци може да стигнат до јавноста. Во Естонија седниците на владиниот кабинет се пренесуваат во живо на интернет, а граѓаните на Естонија дознаваат за политичките одлуки за помалку од 30 секунди откако ќе бидат донесени<sup>47</sup>.

Сепак, е-владата не треба да ги замени постојните модели на објавување во земјите каде што има мала пенетрација на интернетот. Конвенционалните канали - огласни табли, информативни летоци, радио, телевизија и средби со граѓаните -или користење мобилни телефони каде што тоа е релевантно, на јавноста ѝ дозволуваат да дознае за услугите и субвенциите во областите, како што се здравството, образованието, вработувањето, земјоделството и бизнисот, притоа придонесувајќи за човековиот и економскиот развој.

Во овој дел беа разгледани главните двигатели за проактивна транспарентност - владеење на правото, отчетност, учество на јавноста и пристап до услуги. Тие двигатели резултираа во проактивна транспарентност и пред и поодделно по усвојувањето на законите за пристап до информации. Како резултат на тоа, правото да се побараат и добијат информации било воведено во средина каде што значителен обем на јавни

информации веќе бил достапен. Како што ќе биде прикажано во следниот дел, сега постои конвергенција помеѓу проактивното и реактивното објавување информации, а јавноста притоа има право да побара информации што имаат влијание на дефинирањето на тоа кои информации се разоткриваат на проактивна основа.

## Закони за пристап до информации и проактивна транспарентност

Со законите за пристап до информации првенствено се регулираат механизмите со кои јавноста може да побара информации од јавните институции<sup>48</sup>. Вообичаено со тие закони се потврдува правото на информации заедно со претпоставката во прилог на давање пристап - а на тоа понекогаш се упатува како на начело за максимално објавување<sup>49</sup>. Исто така, со законите се утврдуваат и исклучоците за пристап, како што се заштита на приватност, комерцијална тајна и национална безбедност. Како што се наведува во овој дел, овие закони сè повеќе вклучуваат одредби за проактивно објавување информации, со јасно утврдување на законската обврска на надлежните органи не само да одговорат на барањата туку и да „објават“ информации. Во овој дел, исто така се разгледува и влијанието на барањата за информации врз одлуките за тоа што треба да се разоткрие на проактивна основа.

### 3.1 Вклучување на проактивното објавување во законите за пристап до информации

Најраните закони за пристап до информации во светот содржеле само минимални одредби за проактивно објавување информации. На пример во Холандија, Законот за јавен пристап до владини информации од 1978 г. („WOB“) ги пропишувал механизмите за поднесување барања и добивање информации. Законот, исто така, вклучува и општа одредба за проактивно објавување со која се пропишува следново:

*Административните органи што се директно засегнати треба доброволно да ги обезбедат информациите за својата политика и за соодветната подготвка и имплементација секогаш кога обезбедувањето на тие информации е во интерес на ефективното и демократско управување<sup>50</sup>.*

Меѓутоа, оваа одредба не е главниот извор на обврските за проактивно објавување информации во Холандија; сепак постојат стотици норми за објавување информации. На пример, неодамнешниот



преглед на проактивното објавување на платите на државните функционери и на вишото раководство во компаниите во државна сопственост откри повеќе од сто правила што се однесуваат на објавување на платите, дополнителните исплати, бонусите, итн.<sup>51</sup>

Во 1989 г., кога се случи падот на Берлинскиот ѕид, во светот имаше само 12 закони за „пристап до информации“ или „слобода на информациите“ кои главно можеше да се најдат во старите демократии, а одредбите за проактивно објавување информации во овие закони беа доста ограничени. Сега постојат 80 закони за пристап до информации<sup>52</sup>, кои претставуваат одраз на заложбите на граѓанското општество да се поправи балансот на моќта во поранешните авторитарни режими преку зајакнување на граѓаните со правото да бараат и да добиваат одредени информации.

Дел од проширувањето на правото на информации се однесува на вклучувањето на построги одредби за објавување. Овој тренд се чини дека се должи на три главни причини. Првата причина е да се воспостават минимални стандарди за проактивно објавување информации, кои се применливи за сите јавни органи. Втората причина е да се олесни товарот од новиот режим на отвореност преку предвидување на барањата на јавноста и нивно исполнување преку проактивно објавување. Третата причина е сè поголемото признавање дека проактивното објавување информации е составен дел на правото на пристап до информации, притоа обезбедувајќи дека клучните информации се достапни навремено: како што има истакнато Европскиот суд за човекови права, „информациите се минливи и секое нивно оддолжено објавување, дури и за краток временски

период, може да им ја намали нивната севкупна вредност и интересот за нив“<sup>53</sup>.

Законот за транспарентност и пристап до јавни информации од Мексико (2002 г.)<sup>54</sup> пропишува 17 класи на информации за проактивно објавување<sup>55</sup>. Силната кампања на граѓанското општество за законот во Мексико помогна да се оформат овие одредби, како што беше случај и со Индија каде што застапниците за правото на информации секогаш јасно тврдеа дека тоа право подразбира обврска за владата да ги објавува информациите на проактивна основа и да одговори на барањата. Законот за право на информации (RTI) од Индија (2005 г.)<sup>56</sup> идентификува 18 класи на информации, кои треба да ѝ се стават на располагање на јавноста на проактивна основа, без притоа да се поднесуваат барања.

Со индискиот Закон за право на информации (RTI) беа поставени обврските за претходно постојните барања за проактивно објавување во други закони. Трендот да се користат законите за пристап до информации за да се усогласи објавувањето информации ги предизвика државите да ги менуваат законите со дополнителни закони за да се дефинира објавувањето информации, што е применливо за сите државни органи. На пример, Законот за пристап до информации од 1992 г. во Унгарија беше прв закон од тој тип во Централна и Источна Европа, но му недостасуваа строги одредби за проактивно објавување информации. Во 2005 г., како реакција на искуствата од спроведувањето на законот и имајќи го предвид товарот што го имаат и барателите на информации и државните функционери, Унгарија го воведо Законот за слобода на електронските информации (e-FOIA), што дојде како одговор на можностите

што ги нуди интернетот<sup>57</sup>. Со Законот за слобода на електронските информации (e-FOIA) се пропишува проактивното објавување на клучните информации со кои располагаат државните органи по електронски пат<sup>58</sup>.

Унгарскиот Закон за слобода на електронските информации (e-FOIA) - кој беше подготвен со придонес од граѓанското општество и академската заедница - детално ги пропишува законските барања. На пример, информациите за „организацијата и вработените“ се поделени на десет класи, а за секоја класа се наведува типот на информации што може да се објават. Постојат и други 18 класи на информации за работењето и активностите и дополнителни шест класи за финансиски информации<sup>59</sup>.

Поставувањето на задолжителен минимален стандард за проактивно објавување информации може исто така да биде корисно во земјите со долга демократска традиција каде варира степенот на проактивно објавување информации заради практиките кои еволуирале, но притоа не биле озаконети со закон. На пример, во Обединетото Кралство со Законот за слобода на информации на повеќе од 100.000 тела опфатени со законот<sup>60</sup> им се остава самостојно да ги дефинираат начините на проактивно објавување информации, врз основа на тоа што овие тела или органи традиционално ѝ ставале на располагање на јавноста. Како резултат на тоа, стандардите за проактивно објавување информации значително варираше за владините органи, но и помеѓу локалната и централната власт. Од таа причина, Канцеларијата на комесарот за информации во 2008 г. ги искористи своите надлежности од законот за да подготви и да пропише минимални стандарди за

објавување информации<sup>61</sup>. Пред да се направи тоа, Канцеларијата на комесарот за информации воспостави управувачка група од повеќе чинители, која за период од 18 месеци одржа консултации со државните органи на сите нивоа на власт и ширум земјата и одржа работилници на кои можеше да присуствува и јавноста.

Класите на информации што беа инкорпорирани во барањата за проактивно објавување на законите од Унгарија, Индија, Мексико и Обединетото Кралство се дадени во резимето во Анекс А, заедно со барањата на меѓународното право. Споредбата на овие одредби дава можност да се идентификува минималниот стандард на информации што треба да се разоткријат во еден модерен систем за проактивно објавување информации (Дел 4.3). Важно е да се истакне дека во четирите земји што беа проучувани, посебно внимание се посветило на консултациите со потенцијалните корисници на информации при дефинирањето на одредбите за проактивно објавување.

### 3.2 Проактивна транспарентност поттикната од корисниците

Друг начин на кој јавноста ги оформува политиките за проактивно објавување информации е преку барањата за информации, а тоа претставува показател за надлежните органи за тоа што сака да знае јавноста. Доколку еден конкретен документ се бара почесто, логично е за бирократијата да го објави така што идните баратели не морат да поднесуваат барање, а на тој начин ќе се заштеди време како за барателите, така и за службениците.

Некои закони - вклучително и законите од Мексико, Словенија и САД - пропишуваат дека честите барања треба да резултираат со проактивно објавување. На пример, мексиканскиот Федерален закон за транспарентност и пристап до јавни информации (2002 г.)<sup>62</sup> пропишува дека од државните органи се бара да објавуваат „релевантни и корисни информации“ и утврдува дека еден од начините за одредување на оваа категорија е дека тоа „кореспондира со најчесто поставуваните прашања од страна на јавноста“. Софистицираниот електронски систем за следење на барањата, кој бил изработен во Мексико, помага да се опфатат податоците за најчесто поднесуваните барања<sup>63</sup>.

Слична одредба во американскиот Закон за слобода на електронските информации (e-FOIA од 1996 г.)<sup>64</sup> пропишува изработка на индекс и објавување на најчесто поднесуваните барања. Конкретно, со законот се пропишува дека сите агенции „обезбедуваат јавен увид и копирање на целата евиденција ... [која] сѐанала или веројатно ќе сѐане предмет на последователни барања во основа за истите документи“<sup>65</sup>. Како резултат на оваа одредба, федералните веб страници во САД имаат посебна страница со врски (линкови) до најчесто бараните документи.

Користењето на информациите, што се добиени согласно со законот за пристап до информации, може исто така да го унапреди нивното проактивно објавување. Таков пример е субвенциите за фармерите во Европската Унија да се направат да бидат транспарентни. Во Европа мрежа на новинари ги користеше барањата за пристап до информации за да се обезбедат информации за тоа кој точно го добива секој евроцент од 55

милијарди евра што секоја година во ЕУ се доделуваат за земјоделски субвенции. Првата земја што ги објави тие податоци беше Данска во 2004 г., а потоа следуваše Обединетото Кралство во 2005 г. Оваа информација беше поставена на веб страницата *Farmsubsidy.org*.<sup>66</sup> Приказните што произлегоа оттаму (а во некои случаи и скандали) за тоа кој ги добива парите, добија посебно внимание во медиумите и со тоа се изврши притисок на помалку транспарентните земји од ЕУ да ги отворат своите досиеја. На крајот беше усвоена Директивата на ЕУ со која се бараше да се објават тие информации до 30 април 2009 г., што резултираше во мноштво дополнителни информации и овозможи да се идентификуваат главните приматели на европските субвенции за фармерите, независно дали тоа се мали земјопоседници или големи мултинационални компании<sup>67</sup>.

Друг пример за позитивни повратни информации се однесува на областа на буџетската транспарентност каде што групи од граѓанското општество го земале државниот буџет и ги уредиле информациите во формат што е по мерка на корисниците. Кога граѓанското општество во Хрватска подготвило граѓанска верзија на буџетот, Министерството за финансии го прифатило тој водич за свој и притоа се променил начинот на кој владата ги претставувала своите информации<sup>68</sup>.

Користењето на јавните бази на податоци на иновативен начин со додатна вредност може да има позитивно влијание врз политиките за проактивно објавување. На пример, во 2007 г. владата на Обединетото Кралство објавила податоци за локациите каде што се случиле незгоди на велосипедисти. Некои граѓани ги поврзале овие

информации со мапи, а тоа овозможило велосипедистите да го планираат своето безбедно патување со избегнување на тие црни точки. Британската влада била поттикната од тој пример да преземе нови иницијативи за објавување на голем обем владини податоци на проактивна основа<sup>69</sup>.

Во САД барањето за поголем пристап до цели бази на податоци каде што јавноста ќе може да даде додатна вредност на податоците, резултирало во креирањето на веб порталот Data.gov во мај 2009 г., со цел „да се подобри пристапот до федералните податоци и да се прошири креативната намена на тие податоци надвор од владините ѕидови преку поттикнување на иновативни идеи (на пр: веб апликации). ... отвореноста што произлегува од Data.gov ќе ја зајакне нашата национална демократија и ќе ја унапреди ефективната и ефикасноста на Владата“<sup>70</sup>. Ова се храбри тврдења, но независните аналитичари се согласуваат дека ова е прва иницијатива од овој тип, која се базира на софистицираното разбирање на потенцијалот на додадената вредност кога јавноста се служи со податоците за да „изработи апликации, спроведе анализи и да врши истражувања“<sup>71</sup>, кое исто така се наведува како „транспарентност по пат на соработка“<sup>72</sup>.

Во јануари 2010 г. следувааше отворањето на Data.gov.uk во Обединетото Кралство. Слични иницијативи беа преземени и во Австралија - веб страницата data.australia.gov.au ги поттикнува корисниците „да ги направат владините информации уште покорисни преку комбинирање на податоците за да секреираништоновоивозбудливо!“<sup>73</sup>-иво Нов Зеланд со data.govt.nz. Во Европската Унија многу владини министерства

овозможува сличен директен пристап до базите на податоци. На пример, во Данска националната агенција за ИТ и телекомуникации има изработено метапортал за да се поврзат корисниците со расположливите податоци<sup>74</sup>.

Во овој дел беше разгледано проактивното објавување информации во националните закони за пристап до информации, влијанието на повратните информации од корисниците за проактивното откривање информации и новите иницијативи што може да ги променат ставовите и правилата за проактивна транспарентност. Во следниот дел се разгледува каков е придонесот на меѓународните заложби во дефинирањето на владините обврски за проактивно откривање на информации.

## Меѓународни и компаративни стандарди за проактивно објавување информации

Покрај зголемената доследност во стандардите за проактивно објавување информации што се содржани во националните закони за пристап до информации (Дел 3), сепак меѓународните стандарди не се значително развиени. Меѓутоа, тие служат како корисни упатувања на декларациите на меѓувладините организации и меѓународните договори, кои укажуваат дека обврската за проактивно откривање информации е составен дел од правото на пристап до информации.

Во овој дел се прави преглед на меѓународните одредби, се идентификуваат класите на информации за кои е пропишано проактивно откривање и преку нивно приближување со водечките национални стандарди за проактивно објавување се врши мапирање на главните класи на информации што ја одредуваат појавата на стандарди за проактивно објавување информации.

### 4.1 Поставување меѓународни стандарди за проактивно објавување информации

Многу текстови што се усвоени од меѓународните тела упатуваат на

„транспарентноста“ како на позитивна карактеристика на добра и демократска администрација, како што е наведено во Делот 2.

Покрај тоа, одреден број меѓународни тела за човекови права неодамна дадоа конкретни препораки за објавување информации на проактивна основа. Овие препораки претставуваат „меко право“, што значи дека тие се толкувања на меѓународните и уставните гаранции<sup>75</sup> и преку развој и појаснување на тие стандарди, овие тела укажуваат на добрите практики што владите треба да ги усвојат и да ги спроведат.

На европско ниво специјалниот претставник за слобода на медиумите при Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) има истакнато дека моментално се случува „Коперниканска револуција“ во развојот на правото на јавноста да биде запознаена<sup>76</sup>. Практичното објавување информации е поставено како составен дел на таквата промена кон нова парадигма за владина транспарентност. Специјалниот претставник препорачува:

*Од владините тела треба да се бара, согласно со законот, да вршат афирмативно објавување на информации*

и тие за нивните структури, кадар, активност, правила, насоки, одлуки, набавки и други информации од јавен интерес на редовна основа во формат, вклучително и применена на ИКТ и јавни чигални или библиотеки за да се овозможи лесен и ширококораспространет пристап<sup>77</sup>.

Во американските држави поставувањето стандарди беше предводено од Меѓуамериканскиот судски комитет при Организацијата на американски држави<sup>78</sup>, кои во 2008 г. изработија Група на начела за правото на пристап до информации. Начелото 4 се однесува на водството во објавувањето информации на проактивна основа:

*Јавните органи треба да ги дисеминираат информациите за нивните функции и активности - вклучително, но не ограничено на нивните политики, можности за консултации, активности што ја засегаат јавноста, буџетот и субвенциите, придобивките и договорите - на рутина и проактивна основа, дури и во отсуство на конкретни барања и на начин кој обезбедува достапност и разбирливост на информациите<sup>79</sup>.*

Како што е наведено во следниот раздел, тие препораки сега се дополнети со „тврдото право“ од обврзувачките договори.

## 4.2 Проактивно објавување информации во меѓународните договори

Моментално, најсилната општа одредба во меѓународното право, која се однесува директно на проактивното објавување, е

содржана во првиот обврзувачки договор за пристап до информации во светот, Конвенцијата за пристап до официјални документи на Советот на Европа, која е усвоена на 18 јуни 2009 г. Според Членот 10:

*По своја иницијатива и кога тоа е соодветно, државен орган ќе ги преземе сите неопходни мерки за да ѝ ги стави на располагање на јавноста сите документи што ѝ поседува во интерес на транспарентноста и ефикасноста на јавната администрација и за да ѝ овозможат учество на јавноста на основ на информации за прашања што се од интерес<sup>80</sup>.*

Тоа е разработено во Меморандумот за појаснување на Конвенцијата во кој се наведува дека на граѓаните им се потребни информации „за да формираат мислење за властите што владеат со нив и за да се вклучат во процесот на одлучување. Оттаму, се охрабруваат националните правила за проактивно објавување“<sup>81</sup>. Примерите за класи на информации што треба проактивно да се објавуваат вклучуваат:

*Информации за нивната структура, за нивните вработени лица, буџетот, активности, правилата, политики, одлуки, делегирањето надлежности, информации за правото на пристап и како да се бараат официјалните документи, како и други информации од јавен интерес<sup>82</sup>.*

Предложениот механизам се однесува на тоа дека објавувањето информации треба да се „врши на редовна основа и во формат што вклучува примена на новата информатичка технологија (на пример, веб страници што се достапни за јавноста) и во читални или јавни библиотеки за да се овозможи лесен и ширококораспространет пристап“<sup>83</sup>.

Меморандумот за појаснување исто така укажува на зачестеноста на барањата како критериум за одредување кои документи ќе се објавуваат на проактивна основа<sup>84</sup>. Како што е наведено во Делот 3, зачестеноста на барањата може да биде ефективен механизам со кој се дава сигурност дека политиките за проактивно објавување одговараат на јавниот интерес и на побарувачката за информации.

Покрај Конвенцијата за пристап до официјални документи, постојат два договори за конкретни сектори што содржат повеќе детали. Тоа се *Конвенцијата против корупција на Обединетите нации (UNCAC)*<sup>85</sup> и 1998 г. *Архуската конвенција за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап во правда за прашања од животната средина (Архуска конвенција)*<sup>86</sup>, кои и двете ги дефинираат конкретните класи на информации за кои државите што ги ратификувале конвенциите треба да преземат иницијативи за да ѝ ги стават на располагање на јавноста.

Конвенцијата против корупција на Обединетите нации (UNCAC), првиот меѓународен законски обврзувачки инструмент против корупција, го вклучува проактивното објавување информации во поглавјето за спречување на корупцијата. Конвенцијата ги обврзува 142-те земји да објавуваат информации за прашања што се однесуваат на: вработување, унапредување и пензионирање на државните службеници, финансирање на кандидатури и политички партии и системи за јавни набавки. Исто така, со Конвенцијата се бара транспарентност во политиките за спречување на корупцијата и објавување на периодични

извештаи за ризиците од корупција во јавната администрација<sup>87</sup>.

Меѓутоа, најдеталните одредби се содржани во Архуската конвенција (регионален договор на ОН со 44 европски земји потписнички), со кои се регулираат механизмите преку кои јавноста може да има пристап до информации за животната средина, особено кога тие информации се потребни за учество во одлучувањето или за одбрана на правата за животната средина. Главните елементи на барањата за проактивно објавување информации на Архуската конвенција се дадени во Анекс Б. Архуската конвенција има четири карактеристики што ја прават корисен модел за националните режими за проактивно објавување информации:

- детално дефинирање на информациите, кои мора да бидат собрани од страна на државните органи;
- услов според кој мора да се чуваат регистрите на информации за да ѝ се стават на располагање на јавноста и притоа да се олесни пребарувањето на информации;
- деталната листа на клучни класи на информации да се стави на располагање на проактивна основа и
- доделен директен пристап на јавноста до бази на податоци што содржат информации за животната средина.

Со архускиот модел се појаснува дека идните иницијативи за поставување стандарди за проактивно објавување информации треба да го земат предвид критериумот за прибирање информации и специфичностите за нивото на детали што треба да се објават.

### 4.3 Појава на стандард за минимално објавување информации

Во основа сите информации со кои располагаат државните органи треба да бидат објавувани на проактивна основа и да се применуваат само оние исклучоци што се доследни на меѓународното право. Во практиката, приоритетите треба да ги поставуваат законодавците и државните функционери. Двигателите на проактивната транспарентност што беа разгледани во Делот 2 - владеење на правото, отчетност, учество на јавноста и непречено функционирање на е-влада - придонесуваат за дефинирање на информациите што треба да се стават на располагање.

При споредба на националните закони (Дел 3) со меѓународните одредби што се разгледуваат во овој дел, може да се идентификуваат доволно заеднички карактеристики кои укажуваат на појава на стандард за класи за информации што треба да се разоткриваат како дел од проактивната димензија за правото на пристап до информации:

• **Информации за институцијата:**

Правна основа за институцијата, внатрешна регулатива, функции и овластувања.

• **Информации за организацијата:**

Организациска структура, вклучително и информации за вработениот кадар и имиња и податоци за контакт со државните функционери.

• **Информации за работењето:**

Стратегија и планови, политики, активности, процедури, извештаи

и оценки - вклучително и факти и други документи и податоци што се користат како основа за нивно формулирање.

• **Одлуки и акти:** Одлуки и формални акти, особено оние што директно ја засегаат јавноста - вклучително податоци и документи што се користат како основа за тие одлуки и акти.

• **Информации за јавни услуги:**

Опис на услугите што ѝ се нудат на јавноста, упатства, брошури и летоци, копии од формулари, информации за давачки и крајни рокови.

• **Информации за буџетот:**

Проекција на буџетот, актуелни приходи и расходи (вклучително и информации за платите) и други финансиски информации и ревизорски извештаи.

• **Информации од отворени состаноци:**

Информации за состаноци, вклучително и за отворени состаноци и како да се присуствува на тие состаноци.

• **Одлучување и учество на јавноста:**

Информации за процедурите за одлучување, вклучително и механизми за консултации и учество на јавноста во одлучувањето<sup>88</sup>.

• **Информации за субвенции:**

Информации за корисниците на субвенции, целите, износите и имплементацијата.

• **Информации за јавни набавки:**

Детални информации за процесите за јавни набавки, критериуми



и исходи од одлучувањето за тендерски понуди, копии од договори и извештаи за завршени договори.

• **Листи, регистри, бази на податоци:** Информации за листи, регистри и бази на податоци со кои располагаат државните органи. Информациите за тоа дали овие листи, регистри и бази на податоци се расположливи онлајн и/или за пристап на јавноста на лице место.

• **Информации за тоа кои информации се на располагање:**

Индекс или регистар на документи/информации што се поседуваат, вклучително и податоци за информациите содржани во базите на податоци.

**Информации за публикации:**

Информации за издадени публикации, вклучително и информацијата дали публикациите се бесплатни или која е цената, доколку мора да се купат.

• **Информации за правото на информации:**

Информации за правото на пристап до информации и како да се побараат информациите, вклучително и информации за контакт со одговорното лице во секој државен орган.

Едно отворено прашање во врска со овој предложен „стандард“ е дали на него може да се гледа како на минимален стандард, кој поставува моментални обврски за јавните институции, или пак тоа е цел кон која треба постепено да се стремат јавните институции за подигнување на нивото на транспарентност и исполнување на целите за зголемено објавување информации со текот на времето (повеќе за прогресивната имплементација можете да најдете во Делот 5.7). Во меѓувреме, јасно е дека постои зголемен меѓународен консензус за класите на информации што треба проактивно да се разоткриваат, а тоа ќе биде корисно за законодавците земајќи ги предвид новите закони за пристап до информации, како и за застапниците од граѓанското општество што имаат за цел да се унапреди основата на објавувањето информации на проактивна основа во нивните земји.

## Проактивна транспарентност во практиката

Во овој дел се разгледуваат практичните аспекти од имплементацијата на проактивното објавување информации што може да бидат релевантни за оние што ги подготвуваат плановите за проактивно објавување информации. Овој дел се заснова на прегледот на искуствата од четири земји, имено од: Индија, Мексико, Словенија и Обединетото Кралство, заедно со упатувања на други релевантни примери на национално ниво<sup>89</sup>.

Притоа се идентификувани шест прашања што се поврзуваат со механизмите за објавување информации:

- Како да се обезбеди дека информациите што се откриени на проактивен начин стигаат до јавноста.
- Како да се постават информации на места каде што може да бидат најдени.
- Како да се организираат информациите на начин на кој тие ќе бидат релевантни за корисниците.
- Како да се обезбеди дека покрај тоа што се разоткриваат целосни информации, клучните информации се презентирани на начин на кој може да бидат лесно разбрани.

- Дали информациите што се разоткриени на проактивна основа треба да бидат бесплатни.

- Како да се обезбеди навремено објавување, притоа земајќи ја предвид потребата од примена на исклучоци.

Секое од овие прашања е дополнително разгледано во Делот 5.7. со препораките.

### 5.1 Повеќе канали за објавување информации

Важната улога што ја има интернетот за да се овозможи проактивно откривање информации од голем обем (Дел 2) резултираше со нагласеното користење на владините веб страници за објавување информации, како за законите, така и за практиката. За државните органи, организирањето на информациите за да се објават на една единствена веб страница го помага внатрешното управување со информациите. Неколку години наназад, особено за оние што работат за граѓанското општество, во бизнисите или во образовните установи со добар пристап до интернет, веб-страницата на секој државен орган претставува

погодно место за пребарување информации. Од друга страна, постои ризик дека информациите нема да стигнат до другите корисници што немаат добар пристап до интернет.

Оваа загриженост е опфатена со индискиот Закон за право на информации (RTI), кој упатува на „разни начини на комуникација, вклучително и интернет, така што јавноста може да се потпре на примената на овој закон за да обезбеди информации“<sup>90</sup>. Со законот се пропишува дека „за секоја информација треба да се направи широка дисеминација во форма и на начин на кој информацијата ќе биде лесно достапна до јавноста“ и се истакнува дека „дисеминација ќе се врши на сите материјали, притоа земајќи ја предвид исплатливоста, локалниот јазик и најефективниот метод за комуникација во таа област“. Во објаснувањето се истакнува дека „дисеминација“ значи „запознавање на јавноста или соопштување на информацијата во јавноста преку огласни табли, весници, јавни објави, медиумско објавување, интернет или на други начини, вклучително и увид во канцелариите на државните органи“.

Овие одредби се логични во земја каде што пенетрацијата на интернетот изнесува само 7,1%<sup>91</sup>, и тие се неопходни за да се обезбеди рамноправен пристап до информациите што се откриваат на проактивна основа<sup>92</sup>. ОБСЕ - чишто 56 земји се протегаат од Канада, каде што има 84% пенетрација на интернетот, па сè до Таџикистан со 6,7%<sup>93</sup> - препорачува дека информациите треба да се објавуваат „во формати што вклучуваат примена на информатичката и комуникациската технологија и во јавни читални или библиотеки за да се овозможи лесен и широко распространет пристап“<sup>94</sup>.

Ниското ниво на пристап до интернет за самите надлежни органи, особено на локално или општинско ниво, може да претставува проблем. Тоа беше предвидено со Законот за слободен пристап до јавни информации во Македонија од 2006 година<sup>95</sup> со кој на локалните власти им се даваат алтернативни начини за објавување информации, вклучително и преку огласни табли - нешто што се претпочита во руралните области каде што има слаба пенетрација на интернетот<sup>96</sup>.

Понекогаш објавувањето не е доволно и е потребно да се направат заложби за да се обезбеди дека проактивно откриените информации стигаат до заедниците на корисниците и засегнатите чинители, како што е преку радио, телевизија и јавни средби.

## 5.2 Точки на пристап за проактивно објавени информации

Во земјите каде што интернетот е примарно средство за проактивно објавување информации, предизвик е како да се организираат тие информации за да може лесно корисниците да ги најдат. Најчестите решенија се или тие информации да се објават на веб-страниците на секое владино тело или пак да се соберат на еден централен портал за транспарентност.

Првото решение е логично за организациите што веќе имаат свои веб-страници. На пример во Обединетото Кралство повеќето јавни институции на првата страница имаат копче означено со „слобода на информации“ или „пристап до информации“, кое потоа корисниците ги води кон посебен дел каде што е објаснето

како да се бараат информациите, како и детали за „планот за објавување“ на проактивна основа. Пример за тоа е веб-страницата на Министерството за одбрана на Обединетото Кралство<sup>97</sup> (види ја Сликата 2), каде што може да се набројат следниве карактеристики на добра практика: јасен пристап од првата страница до делот „Слобода на информации“; добро уредена страница со упатство како да се бараат информации; прикажан дневник во кој се содржани одговорите на сите претходно добиени одговори; дел кој се однесува на „главни побарани информации“ и/или кои се преземени од министерството и копче со кое јавноста може да ја оцени и да ја рангира веб-страницата (во времето кога е пишуван овој документ рангирањето беше со 3 од вкупно 5 ѕвездички, врз основа на 2.480 гласови).

Второто решение е централен портал каде што јавноста на едно место може да добие пристап до сите информации, кои според законот треба да се откриваат

на проактивна основа. Со централните портали се надминува проблемот на некои институции што немаат свои веб-страници, се создава моќна иницијатива јавните институции да ги вчитуваат своите информации (бидејќи секоја празнина во информациите е повидлива) и полесно е за надзорните тела да ја потврдат усогласеноста со законските барања.

Веројатно најамбициозниот таков портал е мексиканскиот „Портал за задолжителна транспарентност“ (*Portal de Obligaciones de Transparencia*, понатаму во текстот Портал за транспарентност)<sup>98</sup> со кој раководи Канцеларијата на комесарите за информации (Федерален институт за пристап до информации или IFAI според шпанската скратеница) за да се обезбеди усогласеност со правилата за проактивно откривање информации од Федералниот закон за транспарентност и пристап до информации (2002 г.), а на јавноста да ѝ се обезбеди директен пристап до тие информации.

Слика 2: Министерство за одбрана на ОК, страница за слобода на информации

The screenshot shows the website for the UK Ministry of Defence's Freedom of Information page. At the top, there is a search bar with the text "Search defence..." and a "search" button. Below the search bar, there is a "home" link and a section titled "in this section:" with links to "Announcements", "Disclosure Log", "How to make an official request under FOI", and "Publication Scheme".

The main content area is divided into several sections:

- The Freedom of Information (FOI) Act and MOD**
- Charges for Information**
- How to Make A Request For Information**
- How to Complain**
- Publication Scheme**: Search the Ministry of Defence Publication Scheme to find the information we proactively publish and view the Guide to Information. Below this is a link to "Publication Scheme".
- Disclosure Log**: View select replies to requests for information received by the Ministry of Defence and also view the lists of all requests received. Below this is a link to "Disclosure Log".
- Freedom of Information Top Choices**: These are the top items across the Freedom of Information website including the Publication Scheme and the Disclosure Log. Below this is a list of links:
  - Results for Armed Forces Continuous Attitude Survey
  - Collision involving HMS SOUTHAMPTON
  - Grounding of HMS NOTTINGHAM
  - Internal Communications Survey
  - About Defence Ministerial Committee
  - Defence Ministerial Committee publications
  - UFO Reports 1997 - 2008
  - HR Strategy Civilian Continuous Attitude Surveys
  - How to report a UFO sighting

Порталот за транспарентност е организиран согласно со одредбите на Членот 7 од законот, како што е прикажано на Сликата 3. Корисниците може да одберат дали ќе пребаруваат според категоријата на информации или според институцијата, а потоа да преминат на подеталниот пребарувач. Брзото пребарување во Именикот на државни функционери на едно општо име, кое е избрано по случаен избор, Жан Гомез, покажа 37 федерални јавни службеници на разни позиции, вклучително и заменик директор на библиотека и специјалист по хидраулика; притоа се прикажуваат информации за контакт, како што се телефонски број и електронска пошта. Името на претседателот, Филипе Калдерон, даде само еден резултат без телефонски број, но со неговата електронска пошта. Вкрстеното упатување на информациите за позицијата на некој функционер со делот на порталот за платите открива дека месечната

нето плата за функцијата претседател изнесува 146.830 мексикански пезоси (10.639 американски долари), а на заменик директорот на библиотеката (ниво NA1) изнесува 21.092 мексикански пезоси (1.528 американски долари).

Порталот за транспарентност се појавил како резултат на обврската да се инвестира во технолошки решенија за да се овозможи функционалност на транспарентноста во практиката и да ѝ се помогне на јавноста да ги најде информациите што се објавени. Порталот не бил предвиден со законот од 2002 г., но како одговор на мешавината од усогласеност, Федералниот институт за пристап до информации (IFAI) одлучил да инвестира 300.000 американски долари за да го изработат порталот, по позитивните искуства со системот за барања (или SiSi според шпанската скратеница), портал за поднесување барања<sup>99</sup>.

Слика 3: Портал за транспарентност во Мексико

**Portal de Obligaciones de Transparencia**  
Administración Pública Federal

INICIO

**Portal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

Portal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene como objetivo fortalecer la democratización del país; así como establecer una relación entre el gobierno y la sociedad basada en la rendición de cuentas. En cumplimiento de dicha ley, publicamos la información señalada en el Artículo 7 en lo relativo a obligaciones de transparencia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

<p><b>I</b> Estructura orgánica operativa</p> <p>En esta sección se presenta la estructura orgánica, básica, no básica y homólogos de las dependencias y entidades. <a href="#">Búsqueda por AF</a> <a href="#">Búsqueda por Institución</a></p>	<p><b>II</b> Facultades</p> <p>En esta sección se presentan las facultades y atribuciones de las unidades administrativas de las dependencias y entidades. <a href="#">Búsqueda por AF</a> <a href="#">Búsqueda por Institución</a></p>
<p><b>III</b> Directorio</p> <p>En esta sección se presenta el directorio de los servidores públicos. Puede ser consultado por orden alfabético, por áreas y por una búsqueda avanzada. <a href="#">Búsqueda por AF</a> <a href="#">Búsqueda por Institución</a></p>	<p><b>IV</b> Remuneraciones</p> <p>En esta sección se presenta la remuneración mensual y el sistema de compensación aplicable a los servidores públicos y el personal contratado por honorarios, así como las plazas vacantes de las dependencias y entidades. <a href="#">Búsqueda por AF</a> <a href="#">Búsqueda por Institución</a></p>
<p><b>V</b> Unidad de enlace</p>	<p><b>VI</b> Metas y objetivos</p>

**Navigation Menu:**

- I Estructura Orgánica
- II Facultades
- III Directorio
- IV Remuneración Mensual
- V Unidad de Enlace
- VI Metas y Objetivos
- VII Servicios
- VIII Trámites, requisitos y formatos
- IX Presupuesto, Asignado y Ejecuto
- X Auditorías
- XI Programas de Subsidios
- XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones

Порталот за транспарентност, кој беше отворен на почетокот на 2007 г., сега располага со милиони регистри (вклучително и 1,3 милиони договори и 1,6 милиони внесени ставки во регистарот за концесии, дозволи и авторизации). Во 2008 г. имало речиси 14 милиони консултации<sup>100</sup>. Најпопуларни се информациите од регистарот на државни службеници, деталите за платите на државните службеници, регистарот на концесии и регистарот на договори.

За Федералниот институт за пристап до информации (IFAI), еден клуч за успехот на Порталот за транспарентност се однесува на барањето да се поднесуваат информациите во стандарден формат, притоа обезбедувајќи доследност кога се пребарува и кога има вкрстени упатувања на информации.

Реформите што се планираат се однесуваат на тоа како порталот да се направи да биде по мерка на корисниците и да се зголеми пристапот до историски информации<sup>101</sup>. Промените во иднина треба да резултираат во посилни врски (линкови) помеѓу на пример, буџетските информации и договорите и да се овозможи посоефицицирано пребарување (на пример, да се овозможи пребарување на сите договори што ги склучил одреден функционер за сите државни органи во кои тој/таа работел/а).

Некаде на средина помеѓу мексиканскиот централизиран портал и децентрализираниот пристап на Обединетото Кралство се наоѓа хибридниот модел од Унгарија: пребарувањата се прават на централниот портал, кој потоа го пренасочува корисникот до владиниот орган што ја објавил информацијата; таа информација всушност не е складирана во порталот. Овој модел се потпира на тоа што секој орган треба

да ги ажурира своите информации (тоа претставува проблем во практиката), но дава предности за корисниците што бараат информации со тоа што им се дава функцијата за пребарување како на веб-страниците на разни министерства, така и на централниот портал.

Независно дали информациите се објавуваат на интернет или се користат други комуникациски канали, посебно внимание треба да се посвети на тоа дека информациите се поставени на места каде што јавноста ќе има мал проблем да ги пронајде.

### 5.3 Како до релевантни информации

Реакциите на јавноста за централните портали беа најразлични. За граѓанското општество и за активистите за спречување на корупцијата таквите портали се возбудливи, бидејќи даваат пристап до детални финансиски информации со едно притискање на глумчето. Меѓутоа, за обичниот граѓанин, откако ќе се задоволи љубопитноста за платите на претседателот или на соседот кој е државен службеник, повеќето информации на централните портали се надвор од контекст и не се релевантни за секојдневното живеење. Од таа причина мексиканските активисти наведуваат дека Порталот за транспарентност има добра намена, но тој е „студен и технички“.

Како одговор на таквата загриженост, но притоа задржувајќи ги придобивките од централизираните портали како да се буквално врати преку кои граѓаните можат да „влезат во владата“<sup>102</sup>, на ниво на градот Мексико бил преземен нов пристап за да се идентификуваат потребите на јавноста за информации. Со оваа иницијатива на

која заеднички работеле Комисијата за информации (InfoDF), граѓанското општество (вклучително и НВО Фундар) и владата биле идентификувани четири показатели: 1) број на барања за одредени информации; 2) број на притискања на одредени владини веб страници; 3) повратни информации од тркалезни маси со граѓанското општество и јавноста и 4) информации поврзани со остварување на правата, како што се правата на вода, бенефиции за невработени лица, сигурност или здрава средина.

При овие консултации бил идентификуван еден клучен проблем дека јавноста не секогаш знае точно кое владино тело обезбедува одредени услуги. На пример, во кривичниот правосуден систем, кои се конкретните улоги на полицијата, обвинителите, судиите и казнено-поправните институции и кој располага со кои информации? Како резултат на тоа моментално се изработува структурата за „социјални“ или „граѓански“ портали за да се надополни порталот за транспарентност на градот Мексико каде клучните финансиски информации ѝ се достапни на јавноста<sup>103</sup>. Порталите наменети за јавноста се организирани по теми, како што се животна средина, сигурност или политички програми<sup>104</sup>.

Во Словенија иницијативата да се поврзат барањата за објавување информации од Законот за пристап до информации од 2003 г. со стратегијата за е-влада и е-демократија од 2001 г., резултирало во „е-управа“ (е-влада), која има за цел на едно место да обезбеди пристап до услугите што се организирани околу „животни настани“, како што се раѓање на дете, продажба на автомобил или отворање бизнис<sup>105</sup>.

Досега 71 процент од услугите се достапни онлајн, а со тоа Словенија го зазема второто место во ЕУ според показателот за софистицираност и расположливост на е-услугите<sup>106</sup>. Во исто време, од секое владино тело се бара да одржува веб-страница, која „постојано е достапна, расположлива, рационална и по мерка на корисниците“<sup>107</sup>, и мора да ги содржи сите информации согласно со Законот за пристап до јавни информации од 2003 година<sup>108</sup> и регулативата за негова имплементација<sup>109</sup>. Последното вклучува информации за услугите, кои исто така се организирани по логиката на „животни настани, бизнис настани, настани на вработените, настани на органите и организациите од јавниот сектор“<sup>110</sup>. Словенечкото Министерство за јавна администрација се изјаснува дека постоењето на овие информации, како дел од условите за проактивно објавување, како и иницијативата за е-влада, овозможуваат сè да постои во дигитален формат и да ѝ е на располагање на јавноста преку максимален можен број канали (на оние што немаат пристап до интернет треба да им се стави на располагање отпечатена копија).

Друг пристап е постоењето на одреден број портали кои се организирани по тема или по сектор. Во Канада информациите што се однесуваат на одреден сектор на владиното дејствување се собрани на едно место, како што е порталот на Одборот за трезорот на Канада за проактивно објавување информации, на кое се упатува во Делот 2.2. Секторските портали нудат решенија за да се осигура транспарентноста на одредена класа на информации и притоа за тоа се потребни помалку ресурси отколку за единствениот централен веб портал.

Слика 4: Портал за е-влада во Словенија (главна страница на англиски јазик)



## 5.4 Разбирливи информации

Друг предизвик е да се обезбеди дека информациите се исто така „пристапни“ во смисла на тоа дека се јасни и разбирливи за поголемиот дел од популацијата<sup>111</sup>. Како што е наведено во Делот 4.1., Организацијата на американските држави препорачува информациите да бидат „разбирливи“.

Досега одредбите за проактивно објавување информации од националниот закон не го вклучуваат тој услов, иако е можно да се идентификуваат добрите практики. Во примерите се вбројуваат граѓанските буџети, што беа споменати во Делот 3.2., и доброволното постапување согласно со барањата од страна на јавните институции во Обединетото Кралство со „Кампањата за едноставен англиски јазик“, која за првпат била започната во 1979 г., со цел да се отстрани жаргонот од официјалните

документи (веб-страницата на Министерството за одбрана, која беше спомената во Делот 3.1., ја има добиено наградата во рамки на кампањата *Кристјален знак за јасноси*)<sup>112</sup>.

Одржувањето јавни консултации (види ги примерите за Мексико и за Обединетото Кралство што се дадени погоре) и оценката на искористеноста на информациите (Дел 3.2.) придонесуваат кон дефинирање на тоа каде треба да се даде приоритет при објавувањето информации во формат што е по мерка на корисниците.

За да бидат информациите поприватливи за јавноста, со нив не треба да се направи замена на расположливиот оригинален формат, бидејќи тоа е од суштинска важност за да има реална транспарентност. Креативно решение



за комбинирање на сирови податоци со претставување по мерка на корисниците е да се користат информатички техники за дизајн како што е мапирање. Тоа е успешно направено од страна на Владата на Дистриктот Колумбија во САД, каде има веб-страница што е посветена на пристапот до информации што се поставуваат во реално време и притоа се овозможува директен пристап до комплетни бази на податоци<sup>113</sup>. За да бидат информациите позначајни за јавноста, некои групи на податоци се мапираат во Гугл-мапи, на пример информациите за издавање на градежни дозволи, како што е прикажано на Сликата 5. Овој систем дава и упатства што може да се користат за пребарување на дополнителни информации<sup>114</sup>.

Во однос на преводот на повеќе јазици, ниедна од земјите што се дел од истражувањето не располага со формални барања за претставување на информациите на други јазици, освен на официјалниот јазик на земјата или јазикот на локалната административна област<sup>115</sup>. Меѓутоа, тоа треба да се земе предвид во земји каде што се зборува повеќе од еден јазик и каде целото население не го користи службениот јазик на администрацијата. На пример, во Индија поголем дел од федералните владини информации се на англиски јазик, додека пак на ниво на држава информациите речиси секогаш се дадени на официјалниот јазик на државата; за оние кои пристапуваат до информациите на федерално ниво, а не зборуваат англиски јазик, тоа претставува проблем<sup>116</sup>.

За да се обезбеди оптимална вредност на информациите за јавноста, тие треба да се објавуваат на јазиците на заедниците на корисниците и да се

презентираат на достапен начин. Тоа треба да претставува приоритет при планирањето и при распределбата на ресурсите за кој било план за проактивно објавување информации.

## 5.5 Давачки за проактивно разоткриени информации

Давачките за информациите може да претставуваат пречка за пристап на дел од јавноста која не е во можност да ги плати. Големата придобивка од објавувањето информации преку интернет е тоа што доколку информациите се објавуваат на веб-страницата како html страница за која не е потребна лозинка за да се добие пристап, тоа е бесплатно за посетителите на таа веб-страница. Тука се поставува прашањето дали информациите што се проактивно објавени во други формати треба исто така да бидат бесплатни.

Во Обединетото Кралство јавните институции имаат дозвола да наплаќаат за фотокопирање и поставување информации кои спаѓаат во планот за објавување<sup>117</sup>. Во Индија, од друга страна, со одлуките што ги носи Централната комисија за информации е утврдено дека информациите што се откриваат на проактивна основа согласно со законот, доволно е барателите кои немаат пристап до интернет да поднесат усно барање (т.е. нема потреба да се поднесува барање во писмена форма), а информациите треба да се обезбедат веднаш без да се наплаќаат некакви давачки<sup>118</sup>. Слично на тоа, во Македонија *Законовите за слободен ѝрисџај до јавни информации* го утврдува принципот на слободен пристап до информации што се објавуваат проактивно, независно од форматот или

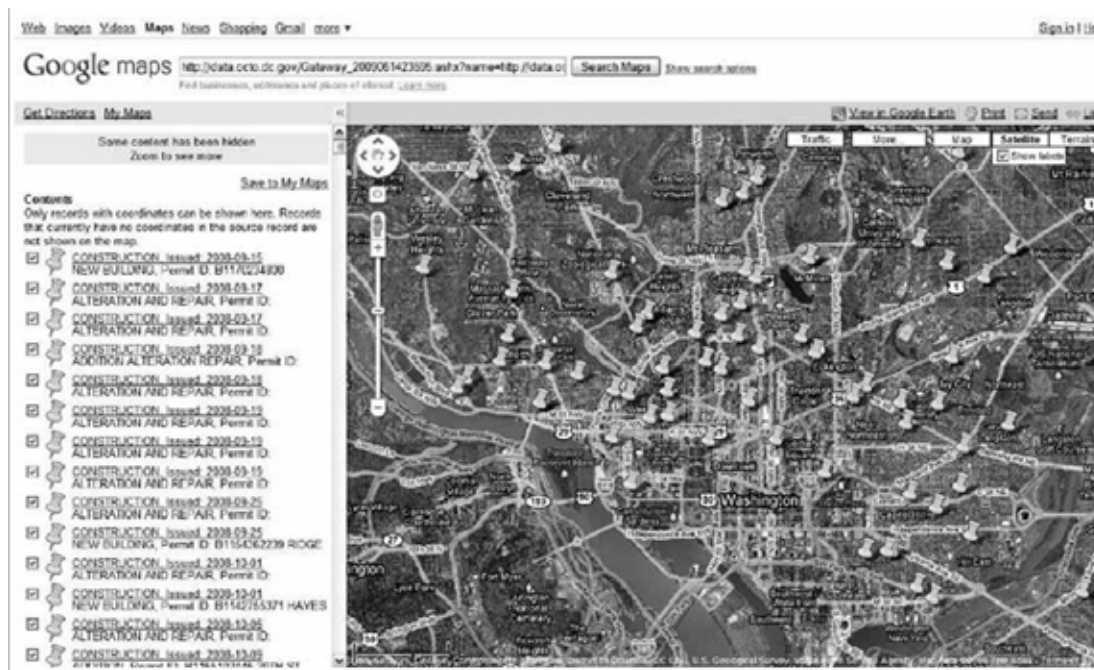
големината на таа информација или дали е пристапено преку интернет или на друг начин<sup>119</sup>.

Она што овде е корисно е дека информациите што се чуваат јавно се всушност создадени со парите на даночните обврзници и затоа е соодветно доколку тие се објавуваат без понатамошни давачки. Меѓутоа, во некои земји постои долга традиција да се наплаќа за одредени информации на владините агенции, како што се географски информации, статистички податоци, па дури и

прочистени текстови на закони. Иако на тоа се гледа како на легитимна можност да се остварат дополнителни приходи за администрацијата, сепак тоа е дискутабилно во ерата на правото на информации. Една земја која го има решено овој проблем е Словенија, каде комесарот за информации има одлучено дека пристапот до јавните бази на податоци секогаш ќе биде бесплатен кога примената на тие информации е од јавен интерес, а тоа е одлука која треба да го поттикне проактивното објавување на базите на податоци<sup>120</sup>.

## 5.6 Управување со информациите за навремено и целосно објавување

Слика 5: Градежни дозволи во Вашингтон ДЦ



За да се обезбеди дека информациите за проактивно објавување се објавуваат на целосен и навремен начин, јавните власти треба да располагаат со добар систем за управување со информации и треба однапред да го планираат објавувањето на проактивна основа, на пример преку планирање како ќе се применат некои легитимни исклучоци за документи и групи на податоци така што информациите ќе може да се објават колку што може побрзо.

Еден од најчестите приговори, кој произлегува при прегледот на усогласеноста со проактивното откривање информации, е дека информациите не се редовно ажурирани, а со тоа се поткопува довербата на јавноста и се создаваат потенцијални проблеми за корисниците кои може да се потпираат на податоци што не се ажурирани. Унгарскиот Закон за слобода на електронските информации (e-FOIA), кој пропишува деталност, содржи дека секоја класа на информации треба да биде ажурирана. На пример, информациите за тендери мора да бидат континуирано ажурирани, додека пак останатите податоци, како што се показатели за остварувањата, треба да се ажурираат на тримесечна основа<sup>121</sup>. Меѓутоа, во практиката, сите тела не вршат редовно ажурирање на информациите, кое пак според извештаите ја поткопува довербата во централниот портал.

Упатствата на Комесарот за информации од Обединетото Кралство за Моделот на планот за објавување препорачува дека јавните органи треба „да вршат преглед и да ги ажурираат [информациите] на редовна основа“<sup>122</sup>. Пример за добра практика е веб-страницата на Министерството за одбрана на Обединетото Кралство (Дел

5.2.): повеќето натписи и извештаи на веб-страницата содржат датум кој укажува кога биле вчитани податоците.

Укажувањето кога „престанува важноста“ на информациите е важно доколку тие се валидни само за фиксен временски период (на пример, кога ќе завршат консултациите со јавноста или кога ќе заврши можноста за пријавување за субвенции) така што луѓето нема да ги губат можностите или пак да постапуваат според застарени информации.

Информациите може да се собираат на начин што ќе овозможи нивно брзо објавување. Базата на податоци за договори во Вашингтон ДЦ во овој дел претставува пример за тоа: кога ќе се додадат нови информации во базата на податоци, тие се појавуваат онлајн автоматски. Оттаму, објавувањето на податоци од оваа база на податоци е „вградено внатре“.

Потенцијална пречка за навременото објавување информации е потребата да се применат исклучоци на одредени документи или групи на податоци пред да се објават. Имајќи ја предвид важноста да се објават некои основни класи на информации според режимот за нивно практично објавување, законодавците може да одлучат да исклучат одредени класи на информации од опфатот на режимот на исклучоци или прецизно да ги дефинираат ограничувањата на исклучоците. На пример, барањето да се објавуваат договорите со одредено ниво на детали, или наредбата од државните функционери за надомест на трошоци за проактивно откривање информации согласно со барањата, дури и кога претходно некои од овие информации може да биле изземени на основ на „комерцијална доверливост“ или

„приватност“ ќе ги спречат сомнежите за тоа дека исклучоците го оддолжуваат или го блокираат проактивното откривање информации на сите јавни институции.

Од друга страна, онаму каде што се применуваат исклучоци, треба да се направи редакција на информациите пред нивното откривање на проактивна основа. На пример, Законот за пристап до административни документи од Франција предвидува одделување на проактивно објавените информации, под услов „освен доколку не е поинаку предвиденосозакон, административните документи

...не може да ѝ се стават на располагање на јавноста сè додека не бидат предмет на процес со кој станува невозможно да се идентификуваат имињата на поединци или генерално да се добие пристап до лични податоци. Кога информациите се чуваат електронски, постои можност да се предвиди објавувањето кога се прават базите на податоци. На пример, доколку регистар со информации содржи имиња на приватни лица и тоа треба да ѝ се стави на располагање на јавноста, едно решение е доколку базата на податоци се направи на начин кој им дозволува на функционерите да ги видат имињата, додека пак јавноста може да го види само остатокот од информациите, но не и да ги идентификува поединците, притоа почитувајќи ги правилата за заштита на личните податоци<sup>123</sup>.

Бидејќи проактивното објавување информации станува сè позначаен аспект на правото на информации, треба да се посвети поголемо внимание и ресурси на управувањето и структурирањето на информациите за да се осигура нивно брзо објавување, а во исто време да се гарантира дека нема негативно влијание на сите важни интереси што треба да се заштитени со исклучоците.

## 5.7 Принципи на проактивно објавување

Прашањата што беа разгледани во овој дел наведуваат на одреден број водечки принципи за изработка на имплементација на режими за проактивно објавување информации така што информациите се:

1. **Достапни:** Јавните информации треба проактивно да се објавуваат преку повеќе комуникациски канали за да стигнат до релевантните делови од населението. Со проактивното откривање информации треба да се овозможи целосна искористеност на интернетот, но не да се ограничи само на овој канал. Треба да се врши активна дисеминација на информациите и на други начини, вклучувајќи ги и огласните табли, летоците, јавните библиотеки, мобилните телефони, радиото и телевизијата, како и средбите со јавноста, онаму каде што е потребно.
2. **Лесни за наоѓање:** Информациите што проактивно се објавуваат на интернет или преку други формати и комуникациски канали, треба да бидат организирани на начин на кој лесно може да се најдат. Потребата за информации на корисниците треба да биде примарно земена предвид кога се определува каде ќе се објават информациите, вклучително и дали да се одлучи за веб портали на министерството, секторот или за централниот портал.
3. **Релевантни:** Релевантноста има две димензии: самата информација има вредност (класи на информации) и информациите се организирани на начини што имаат значење за

корисниците (логично претставување). Консултациите со чинителите - вклучително и граѓанското општество, бизнисите и јавноста - се препорачува да дадат решенија што се логични за потенцијалните корисници, како што се организација по тип на услуга, по прашање за политика, по животни настани, или по тематски области. Целта треба да биде граѓаните да можат брзо и лесно да ги најдат информациите што одговараат на нивните потреби.

**4. Разбирливи:** Клучните информации на државните органи треба да бидат целосно објавени, а информациите што се од посебен интерес за јавноста треба да се стават на располагање на начин кој е разбирлив за пошироката јавност. Според овој принцип, информациите треба да се презентираат на јасен начин на јазиците на заедниците на корисниците. Како минимум, информациите треба да бидат достапни на сите официјални јазици на државата или регионот; онаму каде има значителен број луѓе кои избираат други јазици, информациите треба да се подготвуваат и да се објавуваат и на тие јазици.

**5. По ниска цена или бесплатни:** Проактивно објавените информации треба да бидат бесплатно достапни, доколку се објавуваат електронски, а за клучните класи на информации (закони, буџет, годишни извештаи, формулари за пристап до услугите) никогаш не треба да се наплаќа дури и кога се обезбедени во писмена форма или во друг формат (на пример, Брајова азбука). Наплаќањето за копии или за поштарина за други проактивно објавени информации

може да се побара, но тоа мора да биде разумно и согласно со претходно утврдени давачки.

**6. Ажурирани:** Информацијата нема вредност доколку е ненавремена и неточна. Проактивно објавените информации треба да бидат редовно ажурирани, а на сите објавени информации електронски или во писмена форма треба јасно да биде назначено кога тие биле објавени или ажурирани. Информациите треба да се подготвуваат и да се чуваат на начин кој го предвидува нивното објавување, и оттаму при дизајнот на платформите за информации треба да се земе предвид потребата од одделување на информациите што може да бидат предмет на легитимни исклучоци.

Во овој дел беа разгледани аспектите кои влијаат на достапноста и квалитетот на информации кои се објавени во рамки на откривањето на проактивна основа. Следниот дел се фокусира на структурните аспекти за јавните институции што го воспоставуваат или зајакнуваат режимот за проактивно објавување информации.

# 6

## Финансирање, промовирање, мониторинг и спроведување на проактивното објавување информации

Човечките и финансиските ресурси, што се распределени за системот за проактивно објавување информации, се од клучна важност за неговото функционирање. Во овој дел се разгледуваат аспектите поврзани со ресурсите, обуката и надзорот.

### 6.1 Финансии што овозможуваат проток на информации

За да се воспостави систем за проактивно објавување информации потребни се големи трошоци, но со текот на времето веројатно е дека еден таков воспоставен систем ќе дава заштеда на пари<sup>124</sup>. Поврзувањето на проактивното објавување информации со е-влада (услуги) и е-демократија (учество), наместо да се остават да функционираат паралелно, може да ги намали трошоците и притоа да се гарантира дека објавените информации ги задоволуваат потребите на јавноста. Дури и кога поединечните барања за информации, кои се добиени по е-пошта или пошта сепак треба да се обработат, за службениците е многу полесно да одговарат на тие барања кога информациите се веќе поставени на портал или во прирачник. Оттаму,

проактивното објавување информации го поддржува ефективното управување со евиденцијата.

Кај земјите што планираат да го користат интернетот како примарен начин за објавување информации, потребно е информациите да бидат во дигитална форма. За таа цел може да бидат потребни ресурси за дигитализација на постари информации (на пример, скенирање на документи што се стари повеќе од пет до десет години). Трошоците може да се одмерат во однос на зголемените внатрешни придобивки од подобреното управување со информациите, бидејќи внатрешните системи за архивирање се подредени и дигитализирани, и зголемената можност за споделување информации дава придобивки не само за јавноста, туку и на другите јавни органи, како и намалено оптоварување да се одговори на барањата на јавноста.

### 6.2 Прогресивна имплементација

Со текот на времето може да биде соодветно доколку се започне со проактивно објавување информации.

Тоа беше направено во Перу каде што од органите на централната влада беше побарано да отворат веб страници во рок од една година од усвојувањето на законот, додека пак на другите регионални и локални тела им беа дадени до две години од следните регионални и локални избори<sup>125</sup>. Друг пристап е да се започне со спроведување на обврската да се обезбедува објавување на клучни информации што не подлежат на некакви исклучоци и може веднаш да се објават. Последователно, како што се зголемуваат капацитетите, може да се обезбедува пристап до покомплексни бази на податоци или пак тие може да содржат посензитивни информации што треба да се одделат.

### **6.3 Обука на службениците и подигнување на јавната свест**

За да постои ефективност на системот за проактивно објавување информации, службениците треба да бидат обучени, а јавноста треба да биде запозната со расположливоста и местата каде што може да се најдат проактивно објавените информации. Одговорностите за овие задачи може да ѝ се доделат на комисијата за информации или на комесарот, онаму каде што постои такво тело или на друга релевантна јавна институција.

Главните задачи што треба да се спроведат, особено во текот на првите години од проширувањето на системот за проактивно објавување информации, како поддршка за државните органи, се однесуваат на подготовката на информациите за објавување, обука на службениците, давање насоки,

дисеминација на научените лекции и најдобри практики, и едукација на јавноста за да знае каде да ги бара тие информации.

### **6.4 Мониторинг на нивоата на проактивното објавување информации**

Мониторингот дава повратни информации за тоа колку добро напредува имплементацијата на проактивното објавување информации. Логично е дека комесарите за информации или слични тела имаат одговорност за мониторинг на проактивното објавување информации. Исто така, надворешни експерти може да спроведат истражување и мониторинг на нивоата на објавување информации. Кај земјите кои се разгледуваат во овој документ постојат ограничени примери за мониторинг на проактивното објавување преку официјални или надзорни тела.

Во Обединетото Кралство мониторингот на нивоата на проактивно објавување од страна на канцеларијата на комесарот за информации резултираше во одлука да се премине од доброволен кон задолжителен минимален стандард кога било откриено дека квалитетот на проактивно објавување бил нееднаков низ целата влада.

Во Мексико мониторингот од страна на Федералниот институт за пристап до информации (IFAI) за нивоата на усогласеност со обврските за проактивно објавување информации покажа висок степен на усогласеност од страна на федералната администрација и тоа од 80,6% во 2004 г. до 95,5% во 2007 г.<sup>126</sup>.

Воведувањето на Порталот за транспарентност (Дел 5.2.) во 2007 г. доведе до пософистициран показател и усогласеноста падна на 82,2%<sup>127</sup>.

Други надзорни тела не пријавуваат слични статистички податоци. Сепак, бројот на студии за мониторинг на граѓанскиот и приватниот сектор во Индија укажуваат на многу низок степен на усогласеност со одредбите за проактивно објавување од индискиот Закон за право на информации (RTI), кој изнесува дури 30%, со објавени информации кои веќе се застарени. Тоа се припишува на лошото управување со евиденцијата, отсуство на обука, а и ниска свесност за обврските кои произлегуваат од Законот за право на информации (RTI). Со едно истражување е утврдено дека 43% од офицерите за информирање на јавноста воопшто не се свесни за обврските за проактивно објавување информации<sup>128</sup>.

## 6.5 Спроведување на проактивното објавување информации

За да се овозможи ефективност на системот за проактивно објавување, потребно е да постојат механизми со кои системот ќе се спроведува, а неусогласеноста ќе се санкционира. Одреден број комесари за информации или комисии, вклучително и оние во Обединетото Кралство, Мексико и Индија, вршат надзор над одредбите за проактивно објавување.

На пример, во Индија јавноста може да поднесе приговори до националните

или државните комисии за информации за повреда на нивното право на информации според индискиот Закон за право на информации (RTI), вклучително и каде што има пропусти за проактивно објавување информации. Комисиите за информации може за возврат да им издадат наредба на државните органи да преземат соодветни мерки. Една таква мерка е објавување и дисеминација на „детални, целосни и недвосмислени информации“.

Во определен временски период на пример, амбасадата на Индија во Вашингтон ДЦ во декември 2008 г. доби наредба да ја ажурира својата веб-страница во рок од 30 дена<sup>129</sup>. Друга мерка се однесува на конвертирање на евиденцијата во електронска форма, за која потоа е направена соодветна каталогизација и индексирање за да може да се стави на располагање на интернет. Комисијата може да издаде наредба за објавување на одредена класа информации, доколку се смета дека тие спаѓаат во рамки на одредбите на Законот за право на информации (RTI), и може да им се изречат санкции на државните органи, доколку се смета дека таквиот пропуст е направен намерно<sup>130</sup>.

Надзорот на комисиите за информации е многу посложен кога одредбите за проактивно објавување информации се распределени низ разни закони. Ваквата ситуација е разрешена во Франција со тоа што на Комисијата за пристап до административни документи ѝ е доделен надзор над релевантните одредби од 23 закони, покрај Законот за пристап до административни документи<sup>131</sup>.



Се препорачува обезбедување на надзор од страна на комесарите за информации или комисиите заснован врз усогласеноста со сите одредби за проактивно објавување информации од сите закони за да се овозможи сите државни органи да постапуваат согласно со обврските за проактивно објавување информации и, исто така, да ѝ се овозможи на јавноста да ја изнесе својата загриженост за пропустите при проактивното објавување информации - дури и кога граѓаните не се сигурни според кој закон информациите треба да бидат објавени.

## 6.6 Препораки за имплементација на системите за проактивно објавување информации

Системите за воведување или проширување на режимите на проактивно објавување информации треба да бидат:

1. **Обезбедени соодветни ресурси:** За воспоставување или проширување на режимот за проактивно објавување информации потребно е да се посветат доволно ресурси. Важно е да се обезбеди дека краткорочната потреба од време и пари не претставува пречка со која се поткопуваат долгорочните придобивки од проактивното објавување информации.
2. **Прогресивни:** Новите режими за проактивно објавување информации треба да имаат за цел да се создаде почетната основа на клучните

класи на информации што ги задоволуваат неопходните потреби за информации на јавноста и постепено зголемување на бројот и обемот на објавени материјали.

3. **Промовирани:** Државните функционери и службеници треба да бидат обучени како да постапуваат согласно со правилата за проактивно објавување информации, како да ги подготвуваат информациите за објавување, како да ги применуваат исклучоците, и како најефективно да ги искористат ИКТ и традиционалните комуникациски канали за дисеминација. Кампањите за едукација на јавноста треба да ги сензитивизираат луѓето за постоењето и местото каде може да се најдат и да се користат информациите.
4. **Мониторирани:** Потребно е да се собираат податоци за степенот до кој се врши проактивно објавување информации за да се идентификува кои тела биле успешни во спроведувањето на планот за проактивно објавување, кои се проблемите на кои се наидува, и да се направи обид да се идентификуваат основните причини за отсуството на неусогласеност и како тие да се надминат.
5. **Спроведени:** Надзорните тела треба да имаат овластување да направат преглед на усогласеноста со проактивното објавување, треба да добиваат редовни извештаи, треба да преземаат истраги по службена должност и да примаат приговори од јавноста и треба да бидат зајакнати за да издаваат наредби за соодветно постапување кое ќе обезбеди усогласеност.

## Заклучоци и препораки за идни истражувања

Историјатот, законите и практиката што се разгледуваат во овој документ покажуваат дека проактивното објавување информации е составен дел на транспарентноста која се потпира на доброто управување, и во тој контекст секогаш биле дел од правото на информации, дури и пред неодамнешниот развој во однос на законите за пристап до информации.

Прецизните стандарди за тоа кои информации треба проактивно да се разоткриваат сè уште се дефинираат, но постои можност да се идентификуваат општи класи на информации што треба да претставуваат минимум на кој било национален режим за пристап до информации. Потребно е понатамошно компаративно мапирање на клучните класи на информации за проактивно објавување во голем број земји за да може да се усоврши овој стандард.

Исто така има потреба од понатамошни истражувања и поставување стандарди за да се подобри степенот на деталност за тоа што треба да се разоткрива, како што е пропишано со правилото за проактивно објавување информации. Веројатно тоа најдобро може да се постигне ако се разгледаат

стандардите во одредени сектори. На пример, доколку се земат договорите за јавни набавки или декларациите за имот за да се воспостават договорените минимални стандарди за тоа што треба да биде содржано во објавените верзии на тие документи. Работата која е направена со Архуската конвенција и тековните иницијативи за дефинирање на степенот на деталност на класите на информации за да се помогне транспарентноста се примери за тоа каква е корисноста од тоа за одредени сектори.

Преку истражување на проактивното објавување информации во практиката, постои можност да се идентификуваат принципите што треба да ја предводат имплементацијата. Потребни се понатамошни истражувања за искуствата од имплементацијата на режимите за проактивно објавување информации, вклучително и проучување на најдобрите практики и научени лекции на ниво на министерства. Комесарите за информации или други надзорни тела треба да собираат подетални емпириски податоци за степенот на усогласеност со правилата за проактивно објавување.

Исто така потребни се и истражувања за трошоците да се започне и

да се одржува системот за проактивно објавување информации и како најдобро да се распределат ограничените ресурси за да се зајакне проактивната транспарентност. Продолбоченото разбирање на влијанијата на проактивното објавување врз намалувањето на оптоварувањето од барањата (или веројатно да се стимулираат уште повеќе барања) може да се проучува за да се планираат потребните ресурси за да се постигне транспарентност преку проактивно објавување информации.

Со цел објавувањето да биде „вклучено како дел“ од владините податоци додека се собираат и кога се креираат документи и бази на податоци, посебно внимание треба да се посвети на тоа како ќе се применуваат исклучоците така што ќе може информациите да се објавуваат колку што може побрзо и полесно, во голем обем, без притоа да има потреба од опсежен преглед од страна на државните функционери. Потребни се и понатамошни истражувања за моменталните решенија за најдобри практики во однос на тоа како да се прави како од законски, така и од технички аспект.

Прибирањето на компаративни и емпириски податоци кое тука се препорачува, значително ќе придонесе кон поставувањето стандарди за проактивно објавување што се очекува од владите, меѓунационалните тела, комесарите за информации и граѓанското општество. При поставувањето стандарди во иднина, потребно е да се земат предвид податоците за користењето и потребата на информации од страна на јавноста, како и потребите и интересите на сите сектори во општеството. Доколку тоа се направи на ефективен начин, резултатите ќе бидат поголеми и ќе се обезбеди порамноправен пристап до информации чија примена и повторено користење ќе биде од корист на општеството во целина.

# Анекс А:

## Споредба на класи на информации

Класи на информации	Тип на информации	Совет на Европа	ОБСЕ	ОАД	Унгарија	Индија	Мексико	ОК
Информации за институцијата	Правна основа за институцијата, внатрешна регулатива, функции и овластувања	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Информации за организацијата	• Организациска структура, вклучително и информации за вработените, имиња и податоци за контакт со државни функционери • Информации за плати	✓ x	✓ x	✓ x	✓ ✓	✓ ✓	✓ ✓	✓ ✓
Информации за работењето	Стратегија и планови, политики, активности, процедури	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Одлуки и акти	Одлуки и формални акти, особено оние што директно ја засегаат јавноста	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Информации за јавни услуги	Опис на услуги што се нудат на јавноста, упатства, брошури и летоци копии на формулари, информации за давачки и крајни рокови	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Класи на информации	Тип на информации	Совет на Европа	ОБСЕ	ОАД	Унгарија	Индија	Мексико	ОК
Информации за буџетот	Буџетска проекција, актуелни приходи и расходи и други финансиски информации, ревизорски извештаи и евалуации	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Информации за субвенции	Информации за корисниците на субвенции, цели, износи и имплементација	<i>Види буџетски инфо</i>	<i>Види буџетски инфо</i>	✓	✓	✓	✓	<i>Види буџетски инфо</i>
Информации за јавни набавки	Детални информации за процеси за јавни набавки, критериуми, и исход од одлуки по тендерски понуди, копии од договори, извештаи за договори и друго трошење на јавни средства	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Одлучување и учество на јавноста	Информации за процедури за одлучување Информации за механизми за консултации и/или учество на јавноста во одлучувањето	✓ x	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Информации на отворени средби	Информации за средби, вклучително отворени средби и како да се присуствува на нив	x	x	x	✓	✓	x	x

Класи на информации	Тип на информации	Совет на Европа	ОБСЕ	ОАД	Унгарија	Индија	Мексико	ОК
Листи, регистри, бази на податоци	Информации за листи, регистри и бази на податоци на јавните органи Информации за тоа дали листите, регистрите и базите на податоци се достапни онлајн и/или на лице место за јавноста Информации за онлајн достапни бази на податоци	x	x	x	✓	✓	✓	✓
Информации за публикации	Информации за издадени публикации, вклучително дали публикациите се бесплатни или цената по која треба да се купат	x	x	x	✓	x	x	✓
Информации со кои се располага	Индекс или регистар на документи/ информации; детали за информациите од базите на податоци	✓	x	x	✓	✓	✓	✓
Информации за правото на информации	Информации за правото на пристап до информации и како да се бараат информации, вклучително информации за контакт со одговорните лица во секој јавен орган	✓	x	x	✓	✓	✓	✓



# Анекс Б:

## Резиме на карактеристиките за проактивно објавување информации од Архуската конвенција

Архуската конвенција има четири карактеристики што ја прават да биде особено невообичаен и позитивен модел за режимите за проактивно објавување информации на национално ниво.

Прво, со Архуската конвенција се пропишува прибирањето на конкретни класи на информации за животната средина. Тие класи на информации вклучуваат информации за состојбата со животната средина (вклучително и состојбата со воздухот, водата и почвата), информации за факторите што може да влијаат на животната средина (супстанции, енергија, бучава, радијација), информации за плановите што може да влијаат на животната средина (политики, закони, програми) и информации за состојбата со здравјето на луѓето и животните услови (вклучително и објекти и историски споменици) што може да бидат засегнати<sup>132</sup>. Од државните власти се бара постојано да ги ажурираат тие информации<sup>133</sup>.

Второ, со Архуската конвенција од државните органи се бара да ја информираат јавноста за сите информации што ги имаат на располагање и како може да се добие пристап до нив<sup>134</sup>. Тоа треба да се прави, меѓу другото, преку

одржување на листи, регистри и досиеја за информациите што се поседуваат, а информациите што се содржани во тие листи и регистри бесплатно да се стават на располагање<sup>135</sup>.

Трето, државите потписнички на Архуската конвенција треба да обезбедат дека одредени информации се објавени во јавноста, вклучително:

- Факти и анализи на факти што се сметаат дека се релевантни и важни за формување на предлози за главни политики за животната средина.
- Материјали што ги појаснуваат активностите за животната средина.
- Информации за вршењето на јавните функции или обезбедување јавни услуги во врска со животната средина од страна на владата на сите нивоа.
- Информации кои на потрошувачите им овозможуваат да прават избори врз основа на информираност за животната средина.
- Закони и документи за политики, вклучително документи за страте-



гии, политики, програми и акциски планови, кои се однесуваат на животната средина, и извештаи за напредокот во имплементацијата, кои се подготвени од страна на владата на разни нивоа.

- Меѓународни договори, конвенции и договори за прашања за животната средина.

- Други значајни меѓународни документи за прашања за животната средина, како што е соодветно<sup>136</sup>.

Покрај тоа, според дополнителниот протокол, кој бил усвоен во 2003 г., од државите потписнички се бара да воспостават и да ги објават во јавноста пристапните национални „регистри за ослободување и трансфер на загадувачи“, кои претставуваат пописна загадувањето од индустриските капацитети и други извори. Според Секретаријатот за Архуската конвенција, целта е дека преку „регутирање на информациите за загадувањето, а не директно на загадувањето, со протоколот се очекува да се изврши значителен притисок за намалување на нивоата на загаденост, бидејќи ниедна компанија нема да сака да биде идентификувана како најголем загадувач“<sup>137</sup>.

Четврто, од страните потписнички на Архуската конвенција се бара прогресивно да ги ставаат на располагање информациите за животната средина кои се достапни преку електронските бази на податоци „кои се лесно пристапни за јав-

носта преку јавната мрежа за телекомуникации“<sup>138</sup>, напредна одредба која беше усвоена во 1998 г. и која го предвиде зголеменото ширење на интернетот и неговата вредност како алатка за брзо и евтино испорачување информации на јавноста.

Информациите до кои ќе може да се добие пристап по електронски пат минимално треба да вклучуваат:

- извештаи за состојбата на животната средина, што треба редовно да се објавуваат и тоа најмалку секои четири години;

- текстови на закони за или кои се однесуваат на животната средина;

- политики, планови и програми за или кои се однесуваат на животната средина, и договори за животната средина и

- други информации до степен до кој расположливоста на тие информации во оваа форма би ја олесниле примената на националниот закон за имплементација на оваа Конвенција.

# Фусноти

<sup>1</sup> Во овој документ се разгледува пристапот до информации со кои располагаат сите делови од власта, вклучително и извршната власт/администрацијата, судската власт и законодавната власт, како и приватни тела кои вршат јавни функции или работат со јавни финансиски средства; на нив се упатува како на јавни државни органи или понекогаш јавни институции или јавни власти.

<sup>2</sup> Може да се смета дека постојат други начини според кои информациите спаѓаат во јавниот домен, како што се класифицирани информации што протекуваат во медиумите, но во овој документ се разгледуваат двата главни механизми кои се регулирани со закон и/или се дефинирани со добра практика, како што се законите за пристап до информации или слобода на информациите. Платеното рекламирање од страна на владините тела за да ѝ се даде соопштение на јавноста, на пример за да се објават отворени тендери, се смета како дел од проактивното објавување информации, иако тоа конкретно не се разгледува во овој документ.

<sup>3</sup> Проактивното објавување е познато како активно објавување (овој термин, на пример се користи во САД) и како објавување *suo moto*, од латинскиот јазик „по своја сопствена иницијатива“ (овој термин се користи во Индија).

<sup>4</sup> Проактивното објавување од страна на јавните тела се разликува од обврските што владата им ги пропишува на приватните тела за објавување информации, како што се поставување етикети за хранливи состојки на храната, известувања за

предупредувања на лековите, финансиски извештаи на компаниите за акционерите или рејтинзи за безбедност на автомобилите. На нив се упатува како на барања за „таргетирана транспарентност“ од страна на истражувачите Арчон Фунг, Мери Греам и Дејвид Веил од Кенеди Школата за влада на Универзитетот Харвард. Види [www.transparencypolicy.net](http://www.transparencypolicy.net).

<sup>5</sup> Пример за тоа е јавното објавување на евиденцијата за сопственост на земјиштето во руралните области во Индија. Интервју по е-пошта со Шекар Синг, јануари 2010 г.

<sup>6</sup> Во некои земји, како што е Мексико, барателите на информации имаат опција за анонимно поднесување на барање, но тоа е една невообичаена опција. Се тврдело дека во Индија анонимните барања ќе се одразат негативно на иницијативата да се мобилизираат луѓето против корупцијата и да се судрат со корупцијата<sup>7</sup>. Пример за тоа може да бидат државни функционери кои треба да обезбедат информации за тендерите на компаниите кои бараат за нив или обезбедуваат субвенции на фармерите, но кои ги задржуваат информациите за да ја контролираат распределбата на ресурси.

<sup>8</sup> Right2INFO.org, Good Law and Practice, уредено од Сандра Коливер, Иницијатива за правда на Отворено Општество, [www.Right-2INFO.org](http://www.Right-2INFO.org), страница за уставни одредби, пристапено на 27 март 2010 г. Оваа веб-страница содржи делови за одредбите за пристап до информации во националните уставни, детали за националните закони и релевантни компаративни анализи за правото на информации.

<sup>9</sup> Отворен буџетски индекс на Меѓународното партнерство за буџети, страница за Рангирање за 2008 г. според Индексот за отворен буџет на: <http://openbudgetindex.org/files/Rankings2008-Revised.pdf>, пристапено на 27 март 2010 г. Интересно е што некои нови демократии се јавуваат како лидери и тоа земјите како: Бразил, Словенија, Полска, Перу, Јужна Кореја, Република Чешка и Шри Ланка, и сите тие се рангираат повисоко од Германија во однос на показателите со кои се мери квантитетот и квалитетот на буџетските информации што се објавуваат на проактивна основа.

<sup>10</sup> Глобална иницијатива за интегритет, Извештај на глобалната иницијатива: 2009 г., [www.globalintegrity.org](http://www.globalintegrity.org), пристапено на 27 март 2010 г. Со истражувањата, исто така, се оценува отчетноста на извршната, судската и законодавната власт преку показатели, како што се објавувањето на пријавениот имот.

<sup>11</sup> Бела Куќа, претседател Барак Обама, Меморандум за раководителите на извршните одделенија и агенции, [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/FreedomofInformationAct/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FreedomofInformationAct/), пристапено на 27 март 2010 г. Вториот, дополнителен меморандум за „Транспарентност и отворена влада“, исто така издадена 21 јануари 2009 г., ја проширува обврската: „Мојата администрација ќе преземе соодветни активности, доследно на законот и политиката, брзо да ги објавува информациите во формати во кои јавноста ќе може лесно да ги најде и да ги користи. Извршните одделенија и агенции треба да ги искористат новите технологии за да ги постават онлајн информациите за нивното работење и одлуките и да бидат расположливи за јавноста. Извршните одделенија и агенции треба да бараат повратни информации од граѓаните за да се идентификува кои информации се од најголем интерес за јавноста“. Види [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/), пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>12</sup> Елен Милер, извршен директор на Sunlight Foundation, цитирана во списанието Wired, <http://www.wired.com/wiredscience/2009/05/datagov-launches-to-mixed-reviews/>.

<sup>13</sup> Комуникација од Иницијативата за човекови права на Комонвелтот, 8 јули 2009 г., документот е кај авторот.

<sup>14</sup> Пример за електронска демократија е одржувањето избори преку интернет. На

4 март 2007 г. Естонија ги одржа првите национални општи избори преку опцијата да се гласа на интернет. Вкупно 30.275 граѓани ја искористија оваа опција да гласаат за кандидатите за парламентот на Естонија. Во Швајцарија електронското гласање се користеше за референдумите на ниво на кантони. Оттаму, не само што јавноста информациите ги добива преку интернет, туку тоа е канал преку кој јавноста реагира на тие информации.

<sup>15</sup> Во Африка една третина од населението има мобилни телефони. Весникот Guardian, Африка повикува: забележан рекорд во користењето мобилни телефони по големата инвестиција, 22 октомври 2009 г., <http://www.guardian.co.uk/technology/2009/oct/22/africa-mobile-phones-usage-rise>, пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>16</sup> Види Wikipedia, Town Crier, [http://en.wikipedia.org/wiki/Town\\_crier](http://en.wikipedia.org/wiki/Town_crier), пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>17</sup> Види Wikipedia, Crieur public (на француски), [http://fr.wikipedia.org/wiki/Crieur\\_public](http://fr.wikipedia.org/wiki/Crieur_public), пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>18</sup> Во Европа овој принцип беше неодамна реafirмиран од Европскиот суд на правдата, кој ја поништи тајната регулатива усвоена од Европската Унија за тоа што можат и што не можат да носат патниците во авионот. Судот навел дека „со принципот на законска сигурност се бара дека ...

правилата им овозможуваат на оние кои се засегнати да го знаат точниот опсег на обврски кои им се наметнуваат. Поединците мора да имаат можност категорично да ги потврдат нивните права и обврски и соодветно да преземаат чекори“. Случај C-345/06 Gottfried Heinrich, Упатување на прелиминарната одлука од Unabhängiger Verwaltungs-senat im Land Niederösterreich, 10 март 2009 г. Достапно на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0345:EN:HTML>, пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>19</sup> Организација за економска соработка и развој, Европски принципи за јавна администрација, ОЕЦД и Европска Унија, 1999 г., Сигма документи: бр. 27, Париз, страница 12, <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf>, пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>20</sup> Службен весник на Франција, Les Journaux Officiels, <http://www.journal-officiel.gouv.fr/>, пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>21</sup> Законската база на податоци на француската влада Legifrance може да се најде на <http://www.legifrance.gouv.fr/>, пристапено на 27 март 2010 г. Клучните закони на Франција се објавени на англиски и шпански јазик.

<sup>22</sup> Релевантно е да се истакне дека во Франција Законот за пристап до административни документи од 1978 г. не се применува на законодавната власт.

<sup>23</sup> Hood, Christopher (2007) 'What happens when transparency meets blame-avoidance?' (Худ Кристофер, Што се случува кога транспарентноста се среќава со избегнување вина), *Public Management Review*, 9:2, 191-210, може да се најде на: <http://dx.doi.org/10.1080/14719030701340275>, страница 193-194. Худ го цитира Русо (1772/1985: 72) и истакнува дека филозофите Џереми Бентам, Имануел Кант, а претходно Барух де Спиноза, претставуваат слични идеи. Треба да се истакне дека овие концепти за транспарентност, кои потекнуваат од пред дваесеттиот век, исто така го вклучуваат поимот влада според стабилни и познати правила, и поимот на максимална социјална отвореност (секој под надзор на сите останати), како и поимот за отворена влада во смисла на пристап на јавноста до владините документи.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Организација за економска соработка и развој, Европски принципи за јавна администрација, ОЕЦД и Европска Унија, 1999 г., Сигма документи: бр. 27, Париз, страница 12, <http://www.sigmaweb.org/data-oecd/26/30/36972467.pdf>, пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>26</sup> Шведска беше првата земја во светот која воведо закон за право на пристап до информации, како дел од Законот за слобода на печатот од 1766 г., кој има уставен статус и речиси 200 години беше пред законите за пристап до информации на повеќе земји.

<sup>27</sup> Организација за економска соработка и развој, Европски принципи за јавна администрација, види погоре белешка 25, страница 11.

<sup>28</sup> Ibid страница 12.

<sup>29</sup> Секретаријат на одборот на трезорот на Канада <http://www.tbs-sct.gc.ca/pd-dp/gr-rg/index-eng.asp>, пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>30</sup> За корисен преглед на шпански јазик, види *Transparencia y Acceso a Infor-*

*mación Pública en Chile: Evolución y Relevancia del Consejo Para La Transparencia*, од Felipe del Solar, извршен секретар на чилеанската владина комисија за честност и транспарентност, <http://www.probidady-transparencia.gob.cl/>, пристапено на 27 март 2010 г. Во јануари 2010 г. Чиле стана втората држава во Латинска Америка по Мексико која се приклучи на ОЕЦД како што јави светскиот сервис на Би-би-си, Чиле се приклучува на економскиот клуб на ОЕЦД, 13 јануари 2010 г., [http://www.bbc.co.uk/worldservice/business/2010/01/100112\\_chile\\_oecd\\_biz.shtml](http://www.bbc.co.uk/worldservice/business/2010/01/100112_chile_oecd_biz.shtml), пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>31</sup> Закон за честност во Чиле (*Ley de Probidad*, 19.653) на шпански јазик, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=149264>, пристапено на 28 март 2010 г., и административни процедури во Чиле (*Ley 19.880 Orgánica Constitucional de Bases de los Procedimientos Administrativos de los Órganos de la Administración del Estado*), на шпански јазик на: [http://transparencia.minagri.gob.cl/descargas/marco\\_normativo/LEY\\_19880\\_Procedimiento\\_to\\_administrativo.pdf](http://transparencia.minagri.gob.cl/descargas/marco_normativo/LEY_19880_Procedimiento_to_administrativo.pdf), пристапено на 27 март 2010 г., Член 13 со кој се утврдува принципот на транспарентност и јавност на административните акти.

<sup>32</sup> ChileCompra, <http://www.chilecompra.cl/english/wha-tischilecompra.html>, пристапено на 27 март 2010 г. Според оваа веб-страница, до 2008 г., 900 јавни агенции направиле обрт на повеќе од 5 милијарди американски долари и спровеле речиси половина милион тендерски постапки преку интернет секоја година со што се генерирани повеќе од 1,6 милиони налози за набавки. Системот стана модел за други земји во Латинска Америка (види пример за мексиканскиот систем „Compranet“ <http://www.compranet.gob.mx>) и доби признание за унапредување на транспарентноста и е-влада (ChileCompra во 2008 г. беше финалист на престижниот Stockholm Challenge на кој се доделуваат награди за примена на информатичката технологија од јавен интерес, види [www.stockholmchallenge.org](http://www.stockholmchallenge.org)) како и награда од граѓанското општество за обезбедување инклузија на критериуми за микропретприемачи и животна средина во системите.

<sup>33</sup> ChileCompra преглед "Informa", No. 38, 2006, прв натпис, <http://foros.chilecompra.cl/mail/informativo/1/n38/index.htm> пристапено на 28 март 2010 г. Мониторингот

од граѓанското општество покажува дека имплементацијата не е совршена: студијата од 2007 г. покажува дека ниеден јавен орган ги нема објавено сите барани информации со резултати што варираат од 38% до 80%. Види HBO Corporación Participa, <http://www.participa.cl/wp-content/uploads/2007/10/transparencia-activa.JPG>, пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>34</sup> Понекогаш информациите што се проактивно објавени не ги откриваат проблемите. Во Србија во јануари 2010 г. групи на граѓанското општество забележаа дека едно големо јавно претпријатие, што е вклучено во ископување јаглен, има објавено тендери преку задолжителниот портал за јавни набавки и тоа за луксузни добра меѓу кои и коњак, вратоврски, марамчиња и „кожена деловна галантерија“, а цените за набавките се движеле од 3.000 до 30.000 евра. Информација од Транспарентност Србија, [www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs), пристапено на 27 март 2010 г.; слики од екранот од објавите од 22 јануари 2010 г. (на српски јазик) кои авторот ги има на располагање.

<sup>35</sup> Одлука од 14 април 2009 г. на Европскиот суд за човекови права во предметот *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, no. 37374/05, параграф 36, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=849278&portal=hbk&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

<sup>36</sup> Министерство за здравство на Обединетото Кралство, [http://www.dh.gov.uk/en/Consultations/Liveconsultations/DH\\_103144](http://www.dh.gov.uk/en/Consultations/Liveconsultations/DH_103144), пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>37</sup> Корисен преглед и историјат може да се најде на веб-страницата на одделението за партиципативен буџет: <http://www.participatorybudgeting.org.uk/faqs>, пристапено на 27 март 2010 г. Обично само дел од буџетот се распределува за партиципативниот процес за да дозволи придонес од јавноста, но исто така да се обезбеди гаранција дека не се засегнати основните услуги. На пример, максималниот износ, кој се распределува од градовите во Бразил, изнесува 18 проценти од буџетот за инвестиции. Обично тој изнесува помеѓу 2 и 10 проценти од севкупниот буџет на градот. Види исто, UN Habitat, 72 Најчесто поставувани прашања за партиципативниот буџет, Серија алатки за урбано владеење, <http://www.unhabitat.org/documents/faqqPP.pdf>, пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>38</sup> Скенирана копија од законот може да се најде на шпански јазик на веб-страницата на конгресот на Перу: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28056.pdf>, а компјутерска верзија може да се најде на: [http://www.transparencia.org.pe/documentos/ley\\_marco\\_del\\_presupuesto\\_participativo\\_28056.pdf](http://www.transparencia.org.pe/documentos/ley_marco_del_presupuesto_participativo_28056.pdf), за двете е пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>39</sup> Други столбови на законот се: учество, еднаквост, толеранција, ефикасност и ефективност, рамноправност, конкурентност и почитување на договорите.

<sup>40</sup> Овие обврски произлегуваат од Законот за транспарентност и пристап до информации на Перу од 2002 г., Член 5, со кој од секој јавен орган се бара да има веб-страница со основни информации, вклучително и одредени буџетски информации. Законот на шпански јазик може да се најде на: [http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Ley\\_de\\_Transparencia\\_y\\_Acceso\\_a\\_la\\_InformacionPublica.pdf](http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Ley_de_Transparencia_y_Acceso_a_la_InformacionPublica.pdf), пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>41</sup> Види извештаи на организацијата *Propuesta Ciudadana*, страница за публикации, на шпански јазик, <http://www.propuestaciudadana.org.pe/n-publicaciones.shtml>.

Резултатите се преземени од извештајот од јуни 2009 г. *Boletín de Vigilancia de los Portales de Transparencia 2009*, [http://www.participa-peru.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6b\\_b51ada688b58c57cb18308d59d73/BoletinGPCPortal-esTransparencia9na.pdf](http://www.participa-peru.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6b_b51ada688b58c57cb18308d59d73/BoletinGPCPortal-esTransparencia9na.pdf), за двете страни е пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>42</sup> Организација на американските држави, шефови на држави Декларација од Нуева Леон, <http://www.summit-americas.org/SpecialSummit/Declarations/Declaration%20of%20Nuevo%20Leon%20-%20final.pdf>, пристапено на 27 март 2010 г. Оваа декларација исто така беше цитирана од Меѓуамериканскиот суд за човекови права во предметот *Claude-Reyes et al. v. Chile. Merits, Reparations and Costs*. Пресуда од 19 септември 2006 г. серија C No. 151, параграф 80, како дел од аргументите на судот дека информациите се од клучна важност за учеството, <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245&CFID=70001&CFTOKEN=76351320>, пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>43</sup> Светска банка, портал за е-влада, воведна страница, <http://go.worldbank.org/6W-T3UPVG80>, пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>44</sup> Европска Унија, е-влада во Естонија,

листи на факти за е-влада, октомври 2008 г., <http://www.epractice.eu/files/media/media731.pdf>, стр. 7, пристапено на 27 март 2010 г. Со „Стратегијата за информатичко општество“ на Естонија беше направен универзален пристап до интернет како приоритет и беа воспоставени „принципите на информатичката политика на Естонија“, заедно со планот за дополнителни активности.

<sup>45</sup> Влада на Република Естонија, е-Естонија, страница <http://www.valitsus.ee/?id=5450>, пристапено на 27 март 2010 г. Види презентација на англиски јазик за порталот која може да се најде на <http://www.ria.ee/xroad/presentation/>, пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>46</sup> Информатички центар на Естонија, Data Exchange Layer X-Road, страница, <http://www.ria.ee/27309>, пристапено на 27 март 2010 г.

<sup>47</sup> Светски сервис на Би-би-си (BBC), Естонија ја отвора политиката на веб, 7 мај 2004 г., <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/3690661.stm>, пристапено на 28 март 2010 г. Според советникот на владата на Естонија, со примената на ИКТ значително се намали времето за состаноците на кабинетот, дури од 10 часа на 45 минути.

<sup>48</sup> Вообичаено, со законите за пристап до информации се воспоставуваат правила за тоа каде и како да се поднесуваат барања, временската рамка за примање одговори, трошоци за копии, основи на кои јавните власти може да одбијат да ги откријат информациите (исклучоци), како и надзорни органи и механизми за жалби. За примери за закони за пристап до информации во светот, види [www.Right2INFO.org](http://www.Right2INFO.org), белешка 8 погоре.

<sup>49</sup> „Принципот на максимално објавување воспоставува пресумпција дека сите информации со кои располагаат јавните органи треба да подлежат на објавување и дека оваа пресумпција може да се надмине само онаму каде има пресуден ризик за штета по легитимниот интерес“. Тоби Мендел, 2008 г. Слобода на информации: Компаративно правно истражување, стр. 25, објавено од Унеско, на: [http://portal.unesco.org/ci/en/file\\_download.php/fa422efc11c9f9b-15f9374a5eac31c7efreedom\\_info\\_laws.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/file_download.php/fa422efc11c9f9b-15f9374a5eac31c7efreedom_info_laws.pdf), пристапено на 27 март 2010 г. Мендел тврди дека меѓународниот закон за слобода на изразување и информации пропишува дека законите за пристап до информации треба

да го вклучат принципот на максимално објавување.

<sup>50</sup> Влада на Холандија, Министерство за внатрешни работи и Кралството, верзија на англиски јазик на холандскиот Закон за јавен пристап до информации (1991 г., текстот е валиден од 20 мај 2008 г.), <http://www.min-bzk.nl/bzk2006uk/subjects/con-stitution-and/publications/4327/act-on-public-access>, Дел 8, пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>51</sup> Како што известил холандскиот експерт за слобода на информации, Роџер Влеугелс за Мрежата на застапници на FOI на 10 април 2009 г.

<sup>52</sup> Детали може да се најдат на ресурсните страни [www.free-dominfo.org](http://www.free-dominfo.org) and [www.right-2Info.org](http://www.right-2Info.org).

<sup>53</sup> Европскиот суд за човекови права цитиран во мислењето на Парламентарното собрание на Советот на Европа за идната Конвенција за пристап до официјални документи, подготвено од назначениот известувач на Комисијата за правни работи и човекови права г-ѓа Клас де Вриес, параграф А.6, достапно на <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11698.htm>, пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>54</sup> Мексиканскиот Федерален закон за транспарентност и пристап до јавни информации, усвоен на 11 јуни 2002 г. и последен пат изменет и дополнет на 6 јуни 2006 г., на шпански јазик, <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>, пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>55</sup> Ibid, Член 7. Според Член 7 информациите што треба да се стават на располагање и да се ажурираат од страна на субјектите кои се обврзани со закон, вклучуваат: I. Организациона структура; II. Надлежности на секоја административна единица; III. Именик со сите државни службеници, од раководителот на одделение па надолу; IV. Месечна плата по позиција, вклучително и систем на бонуси; V. Адреса на одделението за врски, како и електронска адреса каде се примаат сите барања за пристап до информации; VI. Општи и специфични цели на административните единици, според нивните оперативни програми; VII. Услуги кои се нудат; VIII. Нивни процедури, услови и формулари; IX. Информации за буџетска распределба, како и соодветни финансиски извештаи. Во случајот на извршната власт, овие информации треба да се стават на

располагање за секоја агенција и субјект од страна на Секретаријатот за трезорот и јавни кредити, кои исто така треба да ја информираат јавноста за економската состојба, јавните финансии и јавниот долг во однос на условите што се утврдени со буџетот; X. Наоди на буџетската ревизија за сите одделенија и субјекти и соодветни објаснувања, ако тоа е применливо; XI. Изработка, извршување, доделени износи и критериуми за пристап до програмите за субвенции, како и листа на корисници на социјалните програми; XII. Сите лиценци, дозволи и овластувања што се доделени, со нивните корисници; XIII. Сите потпишани договори, со детали за секој од нив: а) јавни работи, набавени добра или дадени под закуп и склучени договори за услуги; во случај на студии или истражувања, конкретниот предмет мора да биде назначен; б) износот; в) име на давателот на услугата, договарачот или поединец или субјект на кој е доделен договорот, и г) рок за исполнување на договорот; XIV. Регулаторна рамка применлива на секој субјект кој е обврзан со закон; XV. Извештаите што секој субјект мора да ги подготвува според закон; XVI. Механизми за учество на граѓаните, ако е применливо; XVII. Други информации што може да бидат корисни или се сметаат за релевантни, покрај информациите што се базираат на статистички податоци и кои даваат одговор на прашањата што јавноста најчесто ги поставува.

<sup>56</sup> Закон за право на информации од Индија, 21 јуни 2005 г., бр. 22 од 2005 г., Дел 4, <http://righttoinformation.gov.in/rti-act.pdf>, пристапено на 28 март 2008 г.

<sup>57</sup> Унгарскиот закон XC од 2005 г. за слобода на информации по електронски пат [http://abiweb.obh.hu/dpc/index.php?menu=gyoker/relevant/national/2005\\_XC](http://abiweb.obh.hu/dpc/index.php?menu=gyoker/relevant/national/2005_XC), пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>58</sup> Иако има сличен назив, унгарскиот е-FOIA се разликува од е-FOIA на САД од 1996 г., бидејќи вториот е ажуриран во 1966 FOIA за да се дозволи информациите да бидат достапни во електронски формат. Меѓутоа, е-FOIA од САД пропишува дека сите агенции објавуваат (1) индекс на сите големи информатички системи на агенцијата; (2) опис на најголемите системи за информации и лоцирање на евиденцијата што ги одржува агенцијата; и (3) прирачник за обезбедување на разни

видови и категории на јавни информации од агенцијата. За опис и законот, упати се на <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/efoiacom.html>, пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>59</sup> Пример за степенот на деталност, која се бара во унгарскиот е-FOIA е дека секој државен орган мора да објавува и ажурира информации на тримесечно ниво вклучително и „Име (тип) и предмет на договорите што се однесуваат на набавка на добра, проекти за градежни инвестиции, нарачка на услуги, продажба на имот, искористеност на имот, префрлање на имот или права или сопственост како и концесии со вредност која е утврдена во посебна законска регулатива, кое влијае на користењето на јавни пари или е поврзано со управувањето со средствата што припаѓаат во рамки на јавните финансии, имиња на договорните страни, вредноста на договорот, во случај на договори склучени за конкретен период, периодот за договорот“. Овие информации мора да се чуваат во архивата најмалку една година по ажурирањето.

<sup>60</sup> „Законот на Обединетото Кралство [UK FOI] се применува на повеќе од 100.000 јавни власти. Тука спаѓаат министерствата на централната влада, локалните власти, училиштата, колеџите и универзитетите, здравствените служби, полицијата и низа други јавни органи“. Министерство за правда на Обединетото Кралство, 2009 г. Четвртгодишен извештај за функционирањето на Законот за слобода на информации во централната влада, стр. 1, <http://www.justice.gov.uk/publications/docs/free-dom-of-information-annual-report-2008.pdf>, пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>61</sup> Комесар за информации во Обединетото Кралство, страница за Модел на план за објавување, [http://www.ico.gov.uk/Home/what\\_we\\_cover/freedom\\_of\\_information/publication\\_schemes.aspx](http://www.ico.gov.uk/Home/what_we_cover/freedom_of_information/publication_schemes.aspx), пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>62</sup> Мексикански федерален закон за транспарентност и пристап до јавни информации, види белешка 54 погоре, Член 7.XVII.

<sup>63</sup> Во времето на пишување на овој документ, одговорите на 437.189 барања можеа да се најдат преку веб-страницата на Комисијата за информации на Мексико, [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx), пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>64</sup> САД, Амандмани на Законот за електронска слобода на информации, е-FOIA

1996, Јавен закон 104-31 – 2 октомври 1996 г., [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104\\_cong\\_public\\_laws&docid=f:publ231.104.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104_cong_public_laws&docid=f:publ231.104.pdf), пристапено на 28 март 2010 г. Овој закон со кој се врши измена и дополнување на Законот за слобода на информации на САД има за цел „да се користи новата технологија за да се зголеми пристапот на јавноста до евиденцијата и информациите на агенцијата“.

<sup>65</sup> Види, Закон за слобода на информации 5 U.S.C. § 552, изменет според Јавен закон бр. 104-231, 110 Stat. 3048, at § 552.a.2.D, [http://www.usdoj.gov/oip/foia\\_updates/Vol\\_XVII\\_4/page2.htm](http://www.usdoj.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm), пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>66</sup> Види Farmsubsidy.org на <http://www.farm-subsidy.org/about/>.

<sup>67</sup> Ibid. Добро резиме може да се најде во The Guardian, Печатот го отвора прашањето за субвенциите во ЕУ, 7 февруари 2007 г., <http://www.guardian.co.uk/media/2007/feb/07/pressandpublishing.newmedia1>, пристапено на 28 март 2010 г. Овие информации овозможуваат јавноста да се вклучи во оригинална дебата за заедничката земјоделска политика на начин кој не бил можен претходно, бидејќи информациите не биле на располагање. Слични иницијативи сега се развиваат на национално ниво во одреден број земји, како што е проектот „Subsidios al Campo“ во Мексико, кој исто така ги користи барањата за пристап до информации за да се следи трошењето на земјоделските субвенции. Види <http://www.subsidiosalcampo.org.mx/>, пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>68</sup> Меѓународно партнерство за буџет, Истражување за отворен буџет 2008 г., Целосен извештај, стр. 31, <http://www.open-budgetindex.org/in-dex.cfm?fa=fullReport>, пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>69</sup> Во јуни 2009 г. кабинетот на премиерот на Обединетото Кралство нарача од еден од творците на Светската мрежа (World Wide Web), Тим Бернерс Ли, да истражи како да се креира единствено место за пристап до владините податоци и како да се користи интернетот за да се подобри процесот на консултации со владата. Види соопштение за медиуми на владата на Обединетото Кралство, 10 јуни 2009 г., на [http://www.cabinetoffice.gov.uk/newsroom/news\\_releases/2009/090610\\_web.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/newsroom/news_releases/2009/090610_web.aspx), пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>70</sup> Влада на САД, Data.gov, за страницата, <http://www.data.gov/about>, пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Види, the Sunshine Review's Collaborative Transparency wiki на [http://sunshinereview.org/index.php/Collaborative\\_transparency\\_projects](http://sunshinereview.org/index.php/Collaborative_transparency_projects), пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>73</sup> Австралиска влада, data.gov.au, бета верзија, <http://data.australia.gov.au/>, пристапено на 28 март 2010 г. Примери на неодамна објавени податоци вклучуваат листа на уметнички организации кои добиваат јавни пари во 2009г., и Националната мапа на јавни тоалети која ја покажува локацијата на повеќе од 14.000 јавни и приватни тоалети со податоци како што се: работно време, расположливост на простории за менување пелени на бебиња и пристапност на луѓето со попреченост.

<sup>74</sup> Влада на Данска, Digitiliser.dk, на англиски јазик за страницата, <http://digitaliser.dk/resource/432461>, пристапено на 28 март 2010 г. Веб-страницата објаснува дека буквалниот превод е Digitise.dk и дека тоа е социјална мрежа и алатка за развој, споделување знаења и форум за дигитализација на Данска.

<sup>75</sup> „Мекото право се состои од правила што ги имаат издадено законодавците и што не одговараат на процедуралните формалности кои се неопходни за да добијат правилата правен статус, но сепак може да извршат влијание на однесувањето на други законодавци и на јавноста“. Jacob E. Gersen and Eric A. Posner, Soft Law, University of Chicago, Работен документ за јавно право и правна теорија бр. 213. Достапно на SSRN: <http://ssrn.com/ab-stract=1113537>, пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>76</sup> Организација за безбедност и соработка во Европа, Пристап на медиумите до информации во регионот на ОБСЕ: трендови и препораки, 30 април 2007 г., страница 1, [http://www.osce.org/documents/rfm/2007/05/24250\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/rfm/2007/05/24250_en.pdf), пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>77</sup> Ibid., стр. 4.

<sup>78</sup> Организација на американските држави, Меѓуамериканска комисија за судство, [http://www.oas.org/cji/eng/inter\\_american\\_judicial\\_committee.htm](http://www.oas.org/cji/eng/inter_american_judicial_committee.htm), пристапено на 28 март 2010 г. Овие принципи беа развиени по консултациите со организациите на граѓанското општество за кои свој придонес даде Access Info Europe.



<sup>79</sup> OAS Меѓуамериканска комисија за судство, Принципи за правото на пристап до информации, [http://www.oas.org/cji/eng/CJI-RES\\_147\\_LXXIII-O-08\\_eng.pdf](http://www.oas.org/cji/eng/CJI-RES_147_LXXIII-O-08_eng.pdf), пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>80</sup> Совет на Европа, Конвенција за пристап до официјални документи, 18 јуни 2009 г., <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>, пристапено на 28 март 2010 г. Отворена за потпишување на 18 јуни 2009 г., а досега конвенцијата е потпишана од 12 држави од 47 земјичленки на Советот на Европа, од кои две – Норвешка и Унгарија – ја ратификуваа до 31 јануари 2010 г.

<sup>81</sup> Извештај за појаснување на нацртот на Конвенцијата за пристап до официјални документи на Советот на Европа, параграф 71, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/205.htm>, пристапено на 28 март 2010 г. Потребно е да се истакне дека препораката на претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, која беше поднесена до лицата кои ја подготвуваа конвенцијата, беше земена предвид при дефинирањето на класите на информации.

<sup>82</sup> Ibid., параграф 72.

<sup>83</sup> Ibid., параграф 71.

<sup>84</sup> Ibid., параграф 73.

<sup>85</sup> Обединети нации, Конвенција против корупција, усвоена од генералното собрание на ОН Резолуција, 58/4 од 31 октомври 2003 г., [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf), пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>86</sup> Архуска конвенција за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристапот до правда во прашања за животната средина, усвоена во Архус, Данска, 25 јуни 1998 г., <http://www.unepce.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>, пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>87</sup> Барањата на ОН во Конвенцијата против корупција во Поглавјето II за превентивни мерки вклучуваат транспарентност на: политиките за спречување корупција (Член 5.1.); вработување, најмување, задржување, унапредување и пензионирање на државни службеници и, каде тоа е соодветно, други државни функционери кои не се избрани (Член 7.1.); финансирање на кандидатурите за избрани носители на јавни функции и, каде е применливо, финансирање на политичките партии (Член 7.4.); системи за спречување конфликт на интереси (Член 7.3.);

системи за набавки (Член 9.1.); управување со јавните финансии (Член 9.2.); организација, функционирање и процеси на носење одлуки на јавната администрација (Член 10 и 10.а.); одлуки и правни акти кои се однесуваат на јавноста (Член 10.б.); периодични извештаи за ризиците од корупција во јавната администрација (Article 10.в.); и процеси на одлучување (Член 13).

<sup>88</sup> Можноста за учество на јавноста се разликуваат од информациите на отворените средби. Иако отворените средби ѝ овозможуваат на јавноста да следи што се случува, на пример присуство во текот на седниците на избраното собрание, автоматски тие не даваат можност да се даде придонес во дискусиите.

<sup>89</sup> Овие земји беа избрани бидејќи кај нив е спроведено иновативно поставување стандарди во пристапот до информации во последните години и бидејќи тие претставуваат мешавина на земји од разни континенти со различна политичка историја.

<sup>90</sup> Закон за право на информации од Индија (2005 г.), белешка 56 погоре, Член 2.5.

<sup>91</sup> Internet World Stats на <http://www.internetworldstats.com/asia.htm#in>.

<sup>92</sup> Во исто време барањето за објавување на интернет може исто така да биде корисна иницијатива за унапредување на дигитизацијата на администрацијата и поттикнување на внатрешната организација на информации. Оттаму, во многу земји постои барање за дигитализација на информациите. Таков е случајот со Индија каде во Делот 4.1. од Законот на право на информации се бара да се компјутеризира евиденцијата и, зависно од ресурсите, да се поврзе со дигитални мрежи за да се дозволи споделување информации. Мониторингот од граѓанското општество (НВО Иницијатива за човекови права на Комонвелтот) има покажано дека некои тела го имаат постигнато тоа, но други не успеале да ги распределат неопходните буџетски средства за да се подобри управувањето со евиденцијата. Пример за тело кое има остварено напредок со скенирање на документите, така што тие ќе може да бидат на располагање како дел од проактивно разоткриените материјали според политиката, е дека тоа располага со база на податоци за сите деловници на кои може да им се пристапи во секоја полициска

страница и од страна на јавноста. Извештај на CHRI „Преглед на усогласеноста на полицијата во Делхи со нивните обврски за проактивно објавување согласно со Делот 4(1)(6) од Законот за право на информации, 2005 г.“, документ со кој располага авторот.

<sup>93</sup> Internet World Stats <http://www.internet-worldstats.com>.

<sup>94</sup> Канцеларија на претставникот на ОБСЕ за слобода на медиумите (OSCE RFOM), <http://www.osce.org/fom/>. Коментари на нацртот на Европската конвенција за пристап до официјални документи на Советот на Европа, 11 септември 2007 г., документ со кој располага авторот.

<sup>95</sup> Закон за слободен пристап до информации во Македонија на <http://www.sinf.gov.mk/english/default.htm>.

<sup>96</sup> Во целина, Македонија има разумно високо ниво на пенетрација на интернет од 44 проценти. Види Internet World Stats, податоци за Европа кои се ажурирани на 31 март 2009 г. на <http://www.internet-worldstats.com/stats4.htm#europe>, пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>97</sup> Министерство за одбрана на Обединетото Кралство на <http://www.mod.uk/Defenceinternet/FreedomOfInformation>.

<sup>98</sup> Мексиканскиот Портал за транспарентност, на шпански јазик, може да се најде на <http://portaltransparencia.gob.mx/pot/>.

<sup>99</sup> Системот SiSi (2003–2009) сега се нарекува INFO-MEX и може да се најде на <https://www.infomex.org.mx/go-biernesfederal/home.action>, пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>100</sup> IFAI ги брои консултациите според тоа каде се отворени досиејата, а не само колку пати била посетена веб-страницата. За 2008 г. тоа изнесува 13.978.771, а за првата половина на 2009 г. тоа изнесува 5.344.070. Податоците му беа обезбедени на авторот од страна на IFAI во документацијата “Total de consultas por fracción” кои му беа дадени на авторот на 23 јули 2009 г.

<sup>101</sup> Интервју со Хозе Луис Марзал Руиз, генерален директор на de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública, IFAI, 23 јули 2009 г.

<sup>102</sup> Види критериуми на InfoDF’s за оценка на веб-страниците на јавните органи во документот на шпански јазик кој се нарекува Criterios de evaluación de la información pública de oficio publicada en los portales de internet de los Entes Públicos del DF, 2008 г.,

страница 4, [http://www.infodf.org.mx/web/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=109&Itemid=293](http://www.infodf.org.mx/web/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=109&Itemid=293), пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>103</sup> Градска власт на Мексико, “Ventanilla Unica” или „Еден прозорец“, <http://www.transparencia2008.df.gob.mx/index.jsp>, пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>104</sup> Види ја веб-страницата на градот Мексико „Корисни информации за животната средина на ваш дофат“ <http://www.transparenciamedioambiente.df.gob.mx/>.

<sup>105</sup> Порталот за е-влада или е-управа во Словенија е достапен на словенечки, англиски, унгарски и италијански јазик (во Словенија има унгарско и италијанско малцинство), <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/en/portal.euprava>, пристапено на 28 март 2010 г. Се забележува дека насловот на врската (линкот) „работа и вработување“ е дуплиран во верзијата на англиски јазик, но се чини дека го нема во верзиите на словенечки, италијански и унгарски јазик.

<sup>106</sup> Европска комисија, Предизвик на корисникот: Поставување одредници за обезбедувањето јавни услуги онлајн“, септември 2007 г., подготвено од консултантската фирма Gargemini, страница 5, [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/docs/bench-marking/egov\\_benchmark\\_2007.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/bench-marking/egov_benchmark_2007.pdf), пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>107</sup> Одлука на Словенија за обезбедување и повторно користење на информации, Службен весник RS, бр. 76/05 од 12 август 2005 г., член 14.1., на [http://www.mju.gov.si/en/freedom\\_of\\_public\\_information](http://www.mju.gov.si/en/freedom_of_public_information), пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>108</sup> Закон за пристап до јавни информации во Словенија (2003 г.), прочистен текст, Службен весник RS, бр. 51/06 од 18 мај 2006 г., на англиски јазик на <http://www.ip-rs.si/index.php?id=324>, пристапено на 28 март 2010 г. Категориите на информации се слични на оние од законите кои се анализирани во Делот 3.

<sup>109</sup> Одлука за обезбедување и повторно користење информации, белешка 107 погоре, членови 2–6 и 8–11.

<sup>110</sup> Ibid. член 11(3).

<sup>111</sup> Во тој поглед Кристофер Худ го цитира правникот Лон Фулер: „во неговото класично дело Моралноста на законот [Fuller] дискутира за тензијата помеѓу пристапноста и веродостојноста на законот - две различни

димензии на транспарентноста. Пристапноста значи дека законите ѝ се ставени на располагање на јавноста во голема мерка со тоа што се напишани на секојдневен јазик, кој е разбирлив за лаиците и каде веродостојноста значи да биде напишан на прецизен и технички јазик кој судиите и судовите ќе го толкуваат на доследен начин, дури и кога таквиот јазик има мало значење за читателот. Зголемувањето на пристапноста тежнее да ја намали веродостојноста и обратно“. Hood (2007 г.) ‘What happens when transparency meets blame-avoidance?’, *Public Management Review*, 9: 2, 191–210, може да се најде на: [http:// dx.doi.org/10.1080/14719030701340275](http://dx.doi.org/10.1080/14719030701340275), страница 194.

<sup>112</sup> Види Plain English Campaign (Кампања за едноставен англиски јазик) <http://www.plainenglish.co.uk/>, пристапено на 28 март 2010 г. Нивната цел е „кампања против нејасен жаргон и информации кои погрешно ја насочуваат јавноста. Ние им помогнавме на многу владини министерства и на други официјални организации околу нивните документи, извештаи и публикации. Ние веруваме дека секој треба да има пристап до јасни и концизни информации“. Денеска наградата за кристален знак за кампањата се појавува на повеќе од 17.500 документи низ светот. Јавните органи кои продуцираат комплексни или збунувачки документи ризикуваат да ја добијат наградата „Златен вол“.

<sup>113</sup> Каталог на податоци на Дистриктот Колумбија, <http://data.octo.dc.gov/>, пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>114</sup> Мапа на каталогот на податоци за DC на: [http://maps.google.com/?q=http://data.octo.dc.gov/Gateway\\_2009061423595.ashx?name=http://data.octo.dc.gov/feeds/dcra\\_building\\_permits/dcra\\_building\\_permits\\_current.kml](http://maps.google.com/?q=http://data.octo.dc.gov/Gateway_2009061423595.ashx?name=http://data.octo.dc.gov/feeds/dcra_building_permits/dcra_building_permits_current.kml), пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>115</sup> Овие барања вообичаено се содржани во други закони, а не во законот за пристап до информации.

<sup>116</sup> Во Индија може да важи и спротивното: со едно неодамнешно истражување беше откриено дека за повеќето држави каде се зборува еден или повеќе други јазици освен англискиот или хинду, истражувачите имале тешкотии да ги добијат информациите на тие национални јазици.

<sup>117</sup> Модел на план за објавување на Канцеларијата на комесарот за информации на Обединетото Кралство, белешка 61 погоре.

<sup>118</sup> Одлука на Централната комисија за информации на Индија од 9.4.2009 г. во предметот за приговорот на F. No. CIC/WB/C/2008/00115/LS и други.

<sup>119</sup> Закон за слободен пристап до информации во Македонија, белешка 95 погоре, Член 10.

<sup>120</sup> Предметот со кој се отвори ова прашање во Словенија следеше по барањето на словенечкото спелеолошко друштво за топографски мапи кои ги изработува словенечката Агенција за мапирање. Комесарот одлучил дека информациите треба да се обезбедуваат бесплатно за да може спелеолошкото друштво да го направи првиот онлајн регистар на пештери во светот, кој вклучува 9262 пештери и се поврзува со други 4293 документи. Повеќето други земји во Европската Унија на јавните органи им овозможуваат да наплаќаат дури и за некомерцијална повторна употреба на информациите од јавниот сектор, но во Словенија тоа е забрането. Одлуката, само на словенечки јазик, може да се најде на [http://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx\\_jzdecisions\\_pi1\[showUid\]=229&tx\\_jzdecisions\\_pi1\[highlightWord\]=raziskovanje%20jam&cHash=5b26f278d5](http://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odlocbe-informacije-javnega-znacaja/?tx_jzdecisions_pi1[showUid]=229&tx_jzdecisions_pi1[highlightWord]=raziskovanje%20jam&cHash=5b26f278d5), пристапено на 28 март 2010 г. Врски (линкови) до мапите може да се најдат во Друштвото за пештери на Љубљана (Društvo za raziskovanje jam Ljubljana) на <http://dzejl.speleo.net/>, пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>121</sup> Унгарски закон XC од 2005 г. за слобода на информации по електронски пат, белешка 57 погоре, Член 5, 8 и Општ план за објавување како анекс на законот.

<sup>122</sup> Модел на план за објавување, Канцеларија на комесарот за информации на Обединетото Кралство, белешка 61 погоре.

<sup>123</sup> Овој документ не го разгледува ова прашање во детали, но авторот истакнува дека постојат технички средства со кои може да се изработат базите на податоци за да се овозможи дека клучните полиња на податоци, како што се личните податоци, не се разоткриваат дури и кога на јавноста ѝ е даден директен пристап до остатокот од базата на податоци.

<sup>124</sup> За анализа на улогата на буџетирањето во постигнувањето на целите на политиката за транспарентност види Alfonso Hernández-Valdez, Буџетски импликации за пристап до информации: Случајот на Мексико,

објавено од Институтот на Светска банка, 2009 г., <http://siteresources.world-bank.org/EXTGOVACC/Resources/budgetingImplicationsforATIILegislation.pdf>, пристапено на 28 март 2010 г. Се истакнува дека за потписниците на Конвенцијата против корупција на ОН се достапни фондови за техничка помош, кои може да се користат за имплементација на одредбите за проактивно објавување од Конвенцијата.

<sup>125</sup> Закон за транспарентност и пристап до јавни информации на Перу, белешка 38 погоре, член 6. За органите на локалната власт оваа обврска мора да биде исполнета само доколку има на располагање технолошки и буџетски средства.

<sup>126</sup> Во Мексико, на ниво на градот Мексико, Комисијата за информации има изработено серија на показатели за мерење на барањата за проактивно објавување, види извештај Резултати од првата евалуација на јавните информации кои јавните органи треба автоматски да ги презентираат на нивните интернет-портали (на шпански јазик), јули 2009 г., [http://www.infodf.org.mx/nueva\\_ley/22/6/2009/evaluacion\\_portales2009.pdf](http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/6/2009/evaluacion_portales2009.pdf), пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>127</sup> Иницијатива за отчетност, 2009 г. RTI Brief, Проактивно објавување информации – Најдобри практики од Мексико, достапно на: <http://www.accountabilityindia.org/pdf/AIRTI-BriefVol1.pdf>, пристапено на 12 мај 2010 г.

<sup>128</sup> Alasdair Roberts, A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right to Information Act, (Одличен и револуционерен закон? Првите четири години од спроведувањето на Законот за право на информации во Индија) 9 јануари 2010 г. Public Administration Review; Suffolk University Law School Research Paper No. 10-02, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1527858](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1527858), пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>129</sup> Централна комисија за информации, предмет бр. RC/ UG/35826mpu од 21.12.2008 (Chanderkant J Karira Vs Indian Embassy, Washington).

<sup>130</sup> Види на пример одлука на Комисијата за централни информации во предметот бр. CIC/WB/C/2008/00115/LS, Ms. Parminder Kaur and others (заеднички предмет) на <http://cic.gov.in/CIC-Orders/LS-09042009-10.pdf>, пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>131</sup> Комисија за пристап до административни документи на Франција (CADA), листа на

законски текстови на веб-страницата, кои се однесуваат на работата на CADA, на француски јазик, <http://www.cada.fr/fr/texte/frame.htm>, пристапено на 28 март 2010 г.

<sup>132</sup> Архуска конвенција Член 2.3.

<sup>133</sup> Архуска конвенција Член 5.1.a.

<sup>134</sup> Архуска конвенција Член 5.2.a.

<sup>135</sup> Архуска конвенција Член 5.2.b/5.2.v.

<sup>136</sup> Архуска конвенција Член 5.5 и 5.7.

<sup>137</sup> Види информации за протоколот од Киев за регистарот на загадувачи и ослободување на загадувачки материјали на <http://www.unepce.org/env/pp/prtr.htm>.

<sup>138</sup> Архуска конвенција Член 5.3.



## За практиката за управување на Институтот на Светска банка

Управувањето е една од седумте приоритетни теми во неодамна објавената обновена стратегија на Институтот на Светска банка – стратегија која одговара на побарувањето на клиентите да учат од партнерите и соработниците преку базирање на работата на Институтот на Светска банка на филтрирање и дисеминација на искуствата на практичарите. Институтот е посветен на градење на знаењата и капацитетите за тоа „како да се прават“ реформи во управувањето, со акцент на поддршката и одржувањето на ангажманот на повеќе чинители за да се остварат тие реформи.

Практиката за управување на Институтот на Светска банка (WBI's Governance Practice) работи со партнери, вклучително и со мрежи од земјата и регионални институции за да се развиваат и умножуваат приспособени програми за учење. Тој програмски пристап има за цел да се создадат коалиции од повеќе чинители и да се создадат платформи за соработка и мрежи на соработници за размена на знаењата.

Практиката се фокусира на три тематски области: управување со индустриите што се занимаваат со екстракција на природни ресурси, реформи во набавките и пристап до информации. Четвртата програма ги поддржува програмите за спречување корупција за пратениците, судството и приватниот сектор. Групата за мобилизирање на чинителите за реформи ги поврзува групите чинители во поддршка на овие приоритетни области, документите и озаконување на знаењата и ги гради капацитетите во области што се надополнуваат. Конечно – но, исто така важно – Програмата за развој на лидерство се фокусира на зајакнувањето на капацитетот на потенцијалните лидери за искористување на енергијата на групите чинители и за канализирање на овие заложби кон реформите.

### За повеќе информации:

WBI  
The World Bank 1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433 Fax: 202-522-1492

Посетете не на нашата веб страна: <http://wbi.worldbank.org/wbi/topics/governance>

Благодарност за фотографиите: (прва страница) почеток – Хелен Дербишир, долу – istockphotos.com.