



СУДОВИТЕ:

**ЧУВАРИ НА ЈАВНИОТ ИНТЕРЕС
ИЛИ НА ПОЕДИНЕЧНИ ИНТЕРЕСИ**



СУДОВИТЕ:

ЧУВАРИ НА ЈАВНИОТ ИНТЕРЕС
ИЛИ НА ПОЕДИНЕЧНИ ИНТЕРЕСИ

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА

СУДОВИТЕ: ЧУВАРИ НА ЈАВНИОТ ИНТЕРЕС ИЛИ НА ПОЕДИНЕЧНИ ИНТЕРЕСИ

Издавачи: Институт за комуникациски студии
Висока школа за новинарство и за односи со јавноста
Јуриј Гагарин 17/1-1, Скопје, Македонија
www.iks.edu.mk
www.vs.edu.mk

За издавачите: Жанета Трајкоска

Автори: Дивна Илиќ Димоски, Жарко Хаџи-Зафиров
Уредници: Жанета Трајкоска, Бојан Георгиевски
Дизајн: Љубен Димановски

Печати: Винсент Графика - Скопје
Тираж: 100



British Embassy
Skopje

Подготовката на оваа публикација беше овозможена со поддршка од Британската амбасада во Скопје, во рамките на проектот „Изразување на јавниот интерес: зголемување на моќта на медиумите и граѓаните во штитењето на јавните политики во Македонија.“

Мислењата и ставовите наведени во оваа публикација не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската амбасада во Скопје.

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

347.99(497.7)
342.72/.73(497.7)

ИЛИЌ Димоски, Дивна

Судовите чувари на јавниот интерес или заштитници на индивидуални права / [автори Дивна Илиќ Димоски, Жарко Хаџи-Зафиров]. - Скопје: Висока школа за новинарство и за односи со јавноста, Институт за комуникациски студии, 2015. - 58 стр. ; 21 см

ISBN 978-608-65406-6-1

1. Хаџи-Зафиров, Жарко [автор]. - I. Димоски, Дивна Илиќ види Илиќ Димоски, Дивна

а) Човекови права и слободи - Судство - Македонија б) Јавен интерес - Правни аспекти - Македонија

COBISS.MK-ID 100092426

СУДОВИТЕ: ЧУВАРИ НА ЈАВНИОТ ИНТЕРЕС ИЛИ НА ПОЕДИНЕЧНИ ИНТЕРЕСИ

Содржина

Извршно резиме	7
1 Вовед	9
2 Јавниот интерес преку начелошо на јавност во судските постапки	11
3 Правошо на слобода на изразувањето и неговошо ограничување – во користи или на штети на јавниот интерес?	13
4 Јавниот интерес во новише „специјални“ закони	15
4.1. Законот за заштита на приватноста	15
4.2. Законот за заштита на укажувачите	16
5 Јавниот интерес во судските постапки	19
5.1. Јавниот интерес наспроти слободата на изразување	19
5.2. Право на сопственост	23
6 Јавниот интерес во одлучување на Уставните судови на Република Македонија	25
7 Јавниот интерес во одлучување на Уставниот суд на Република Македонија	29
8 Јавниот интерес во Европската конвенција за човекови слободи и права и во праксата на Европскиот суд за човековите права	35
8.1. Член 1 од Протоколот 1 од Конвенцијата	35
8.2. Член 8 од Конвенцијата	36
8.3. Член 9 од Конвенцијата	37
8.4. Член 10 од Конвенцијата	38
8.5. Член 11 од Конвенцијата	40
9 Заклучни согледувања	43
10 Прилози	45
10.1. Член 15 од Конвенцијата	45
10.1.1. Член 1 од Протокол 7 од Конвенцијата	46
10.1.2. Член 2 од Протоколот 4 од Конвенцијата	46
11 Користени извори	49
За проекци	51
Белешка за издавачот	53
Белешка за авторите	55



Извршно резиме

Ова истражување се занимава со позначајните прашања врзани за јавниот интерес од аспект на уживањето на основните слободи и права на граѓаните и правните субјекти во Република Македонија. Оттука, неговата цел е да ги прикаже различните гледишта околу улогата на судовите во однос на балансирањето помеѓу индивидуалните слободи и права и јавниот интерес. Анализата треба да посочи во кои ситуации судиите (треба да) го ставаат јавниот интерес како приоритет, а кога (и дали воопшто) треба да ги приоритизираат приватниот, наспроти јавниот интерес.

Главниот акцент на документот е ставен на анализирање на случаи од судската пракса во Република Македонија, како и анализа на дел од најзначајните предмети од праксата на Европскиот суд за човекови-

те права. Воедно, дел од анализата се занимава со теоретските аспекти на заштитата на слободите и правата наспроти јавниот интерес, како и со релевантните законски решенија кои што го уредуваат тој сегмент.

На крајот, во документот се дадени заклучоци и препораки во насока на ефикасно и ефективно постапување и одлучување на судовите во предметите кои го задираат прашањето на јавниот интерес.

Истражувањето е спроведено во рамки на проектот „Изразување на јавниот интерес: зголемување на моќта на медиумите и граѓаните во штипењето на јавниот политички во Македонија“.

Проектот е поддржан од Британската амбасада во Скопје.





Вовед

Јавниот интерес отсекогаш бил интересна тема за дебата и полемики помеѓу трите власти на државата. Ова од причина што, законодавната власт е таа која се обидува да го обликува и дефинира јавниот интерес, извршната власт да го спроведува и заштитува, додека најкомплексната и можеби најтешката улога е оставена на судската власт која треба јавниот интерес да го мери, да го проценува и доколку извршната власт го спроведува на ексесивен начин истиот да го контролира.

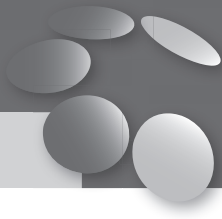
Независно од тоа како ќе го третираме и разбереме концептот на јавниот интерес, кој сам по себе, се чини особено комплексен и опширен за дефинирање, тој во својата суштина, е нужно врзан со своите корени – од Магна карта либертатум, па наваму, било во историски или современ контекст – ги опфаќа *човековите љубави* во сите нивни облици и видови, заедно со различните аспекти на односот помеѓу *државата и поединците*. Оттука, јавниот интерес може да се смета како легитимен ограничувач на индивидуалните слободи и права на човекот во едно општество.

Со цел да не се доведе општеството во состојба на прекумерно ограничување на индивидуалните права и слободи загарантирани со Уставот, ратификуваните меѓународни договори и законите, судовите ја имаат улогата на заштита на индивидуалите но и на колективните права односно јавниот интерес. Имајќи ја предвид таквата специфична, но и круцијална улога на судовите, треба да се истакне дека јавниот интерес е предмет на одлучување на сите

видови и степени на судови, само со различна застапеност и интензитет.

Така, на пример казненото право, иако од една страна традиционално го штити јавниот интерес за безбедност, јавен ред и мир, а кривичната постапка е практично инструмент за обезбедување на овие интереси, од друга страна пак, самиот јавен интерес исто толку го препознаваме и во идејата за заштита на индивидуалните права, а особено ако се има во вид можноста од грешки и злоупотреби во текот на кривичната постапка, што нужно бара да се акцентира правото на поединецот на правична постапка, заштита на приватноста, заштита од тортура, кои иако некогаш се препознавале како поединечен интерес, денес во модерното сфаќање за владеењето на правото се издигаат на ниво на заеднички интерес кој дури можеби и има предност пред општиот интерес за безбедност. Ова оттаму што, практично целото општество добива од тоа што правата на граѓаните ќе бидат соодветно заштитени од прекумерната моќ на државата.

Овде ја препознаваме и една од најважните дилеми на јавниот интерес. Имено, кога станува збор за **ЗАШТИТАТА** на јавниот интерес, станува клучно што ќе подразбереме под јавен интерес. Ова не е важно од некаков теоретски аспект, туку е потполно практично прашање, а посебно тогаш кога тој јавен интерес ќе треба некој да го заштити. Најдобар пример за тоа е актуелниот страв кој се јавува како резултат на тероризмот и организираниот криминал и потребата од справување со истите преку примена на мерки и средства кои се повеќе придонесуваат кон



ерозија на индивидуалните права односно го ставаат тежиштето повторно на општите интереси во смисла на безбедност, па сето тоа се одразува на зачестена примена на посебните истражни мерки, заштитата на сведоците, масовното собирање на податоци итн.

Овој проблем кај нас го илустрира проф. Калајџиев, кој нагласува дека изминативе неколку години бевме сведоци на определена политика на власта, која што упорно го фаворизираше факторот на ефикасност по секоја цена, запоставувајќи ги правно-државните гаранции кои би ја гарантирале законитоста во работењето на полицијата и на другите органи на државната власт кои имаат посебни овластувања. Резултат на ваквите манипулации, кои значеа масовно користење на посебните истражни мерки и другите слични интрузивни методи и нивно искористување за политички цели, во суштина негативно се одразува врз довербата на граѓаните во институциите на системот и можностите за изградба на една вистинска правна држава.¹

Оттука, што е јавниот интерес овде? Дали јавниот интерес е безбедноста или пак, јавниот интерес е заштитата на индивидуалните права? Во оваа смисла, ако ги третираме и едното и другото како јавен

интерес, како ќе се одмери во конкретни ситуации кое од тие две добра треба да се заштити на сметка на другото?

Истото прашање се поставува и во сите други сегменти каде јавниот интерес е предмет на разгледување и одлучување од страна на судовите. Дали изградба на инфраструктурен објект има предност пред правото на сопственост? Дали здравјето на луѓето пред слободата на движењето? Или, меѓунационалните односи пред слободата на изразувањето?

Оттука, имајќи ја предвид улогата на судовите во заштитата на поединечните, но и колективни права, јасно може да се заклучи дека токму тие се институција во која всушност се бара решение како да се постигне бараната рамнотежа помеѓу заедницата наспроти поединецот односно колективните наспроти индивидуалните слободи и права.

Во текстот кој следи, преку презентирањите примери на судска пракса ќе направиме обид да ви ја претставиме конкретната улога на судовите во различни судски постапки во однос на заштитата на човековите слободи и права наспроти јавниот интерес промовиран од страна на државата.

2

Јавниот интерес преку начелото на јавност во судските постапки

Присуството на јавноста во кривичната постапка, дава можност за контрола на пошироката јавност врз работата на судовите и на другите учесници во постапката, која што влијае врз квалитетот на судството воопшто, а особено врз квалитетот на судската одлука, бидејќи судот и странките, знаејќи дека судењето го следат граѓаните, медиумите и навладините организации, се грижат совесно да ги исполнуваат своите овластувања, што пак е на ниво на јавниот интерес.

Во оваа смисла, и Комитетот за човекови права, врз принципот на јавност гледа како на “важен заштитен механизам во интерес на поединецот и на општеството како целина” (HRC, 1984). Сепак, иако се чини дека јавниот карактер на судењето е во полза на обвинетиот, бидејќи обезбедува контрола врз постапката и пресудата, некогаш се случува и да не биде така. Оттука, принципот на јавност не смее да биде апсолутен, туку мора да се избалансира наспроти интересите и правата на одбраната, на сведоците и жртвата. Значајно е да се нагласи дека, правото на јавно судење не е само право со кое на обвинетиот му се гарантира соодветна судска постапка, туку во едно демократско општество, тоа право е и право на јавноста (Nowak, 1993). Со други зборови, бидејќи правдата се спроведува во име на народот, јавноста има интерес да ја надгледува постапката. Во оваа смисла, текстот на Меѓународниот пакт, како и Комитетот за човекови права, експлицитно го споменуваат печатот.

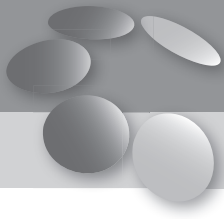
Така и Европскиот суд за човекови права дава особена важност на јавниот карактер на постапката и смета дека тоа ги штити странките од евентуалното тајно спроведување на правдата, без јавна критика и контрола. Тоа, исто така, е еден од можните начини да се гарантира довербата во судот, без разлика дали се работи за првостепен или некој од повисоките судови. Со обезбедување на видливост на процесот на спроведување на правдата, јавноста во постапката придонесува кон исполнување правично судење чија загарантираност претставува едно од основните начела на кое било демократско општество.²

Без оглед на тоа што јавноста во судските постапки е неопходен услов за транспарентноста и отчетноста на судството, кој доведува до зголемување на довербата, а новинарите се тие кои го креираат јавното мислење, новинарите сепак се ограничени кога станува збор за класифицирани информации, заштита на сведоци, соработници на правдата, и малолетници. Тие мора многу внимателно да се постават за да не се доведат во ситуација да бидат обвинети или да бидат предмет на тужби за клевета и навреда пред граѓанскиот суд (Димовски/Илиевски/Димитриевски, 2014).

Токму поради значењето на овој принцип, законот точно определува кога главната расправа може да се прогласи за тајна и да се исклучи јавноста.

Но, независно од законското уредување, праксата покажува друго. Така, примената

² Став 21, Прето и останати против Италија, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#fulltext={ „pretto“},documentcollectionid2={ „GRANDCHAMBER“, „CHAMBER“ },itemid={ „001-57561“ }>



Јавниот интерес преку начелото на јавност во судските постапки

на посебните истражни мерки без посебна причина редовно се води како класифицирана информација, поради што јавноста се исклучува од судењето при изведувањето на овие докази, иако тоа не е предвидено во Законот за кривичната постапка. Навистина, јавноста може да се исклучи заради зачувување на државна или службена тајна, но, според Законот за класифицирани информации класифицирањето на нешто како државна тајна или некој од другите степени на класифицираност е предвидено само

заради државни интереси на безбедност и сл., а не за секоја посебна истражна мерка. Точно е и тоа дека податоците за лицата кои ги спровеле мерките се чуваат како тајна, но не и доказите што произлегле од истите. Исклучувањето на јавноста во секој случај во кој е применета посебна истражна мерка, наводно заради заштита на класифицираните информации, е изигрување на контролата на јавноста во овие процеси, во кои реално постои голем ризик дека се политички „монтирани“ (Калајџиев, 2015).



Правото на слобода на изразувањето и неговото ограничување

Во корист или на штета на јавниот интерес?

Правото на слобода на изразување е едно од основните човекови права, а воедно и право гарантирано со чл. 10 од Европската конвенција. Но, слободата на изразување не е апсолутно право, што значи во повеќе ситуации тоа може да биде ограничено и тоа пред се, ако тоа го бара јавниот интерес. Доставувањето на информации за медиумско известување мора да биде во согласност и со правата на инволвираните лица гарантирани со Европската конвенција за човекови права и слободи, со уставот и со законите. Уживањето во овие слободи, со оглед дека со себе носат и обврски, може да биде подведено на формалности, услови, ограничувања или казни, како што тоа е пропишано со закон и е неопходно во едно демократско општество, помеѓу другото, во интерес на заштита од криминалот, заштита на репутацијата или правата на други, за спречување на објавување на доверливи информации или за одржување на авторитетот и независноста на судството.

Но, од друга страна пак, исто така е можно и лицето кое го брани своето право на слобода на изразување да аргументира дека го прави тоа токму во ЈАВЕН ИНТЕРЕС, во смисла на тоа дека во интерес на јавноста и општото добро е да му биде овозможено тоа нешто да го каже или напише. Тука, штом судовите ја прифатат тезата дека некој има право нешто да каже или напише, иако со тоа се повредени правата на друго лице, доколку тоа нешто е кажано во јавен интерес, тоа значи дека

слободата на изразување претежно над некои други права.

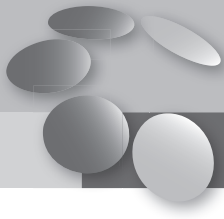
Прашањето за тоа како го третираме правото на слобода на изразување, всушност се одразува најмногу врз тоа како ја третираме одговорноста за навреда и клевета. Имено, иако навредата и клеветата се декриминализирани со што нема можност за кривична одговорност, сепак Законот³ донесен во 2012 година предвидува можност за граѓанска одговорност за навреда и клевета.

Сензитивноста на ова е очигледна, ако се има предвид дека во суштина, прашањето е тесно поврзано со слободата на медиумите и со правото определени работи да бидат кажани во јавен интерес, а кои некогаш може да се судрат со правото на поединецот на заштита на неговите чест и углед. Практично, навредата и клеветата и одредбите кои ги уредуваат, се занимаваат со грижа за честа и угледот на поединецот наспроти изјавите дадени за него/неа.

Оттука, сосема е во право судија Габер-Дамјановска, која вели дека секоја добра национална легислатива мора да понуди разумен баланс меѓу потребата да се заштити и промовира слободата на изразување и оправдано да се заштитат нечиј чест и углед од навреда или клевета и дека примената на Законот не треба да доведува до ефект на самоцензура поради ригорозни правни последици, бидејќи со тоа се уништува критичкото новинарство, а се губи и суштината на демократската дебата во општеството.⁴

³ Закон за граѓанска одговорност за клевета и навреда (Службен весник на РМ бр. 143/2012)

⁴ Издвоено мислење на судија Наташа Габер-Дамјановска по повод Иницијативата за оценка на уставноста на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета.



Правото на слобода на изразувањето и неговото ограничување

Во корист или на штета на јавниот интерес?

Законот за граѓанска одговорност за навреда и клеветата ја гарантира слободата на изразување и информирање како една од битните основи на демократското општество, а содржи и упатувачка норма на член 10 од Европската конвенција и практиката на Европскиот суд во однос на ограничувањето на слободата на изразување и информирање. Имено, ставот 1 од членот 10 од ЕКЧП предвидува дека секој има право на слобода на изразување. Ова право ја вклучува и слободата на свои мислења и на примање и испраќање информации и идеи без попречување од страна на некој јавен орган. Изразувањето носи ризик за нанесување штета и нанесува штета на интересите на други. Став 2 од чл. 10 од ЕКЧП го регулира системот на ограничувања во користењето на правото на слобода на изразување, во таа смисла што остварувањето на овие слободи кое што вклучува обврски и одговорности, може да биде подложно на формалности, услови, ограничувања и санкции, како што е пропишано со закон и неопходно во едно демократско општество, во интерес на националната безбедност, територијалниот интегритет или јавната безбедност, за превенција од нереди или криминал, за заштита на здравјето или моралот, за заштита на угледот или правата на други, за спречување на откривање информации што се примени како доверливи или за одржување на авторитетот и непристрасноста на судството.

Навредата, онака како е поставена во Законот, подразбира преку давање изјава, со однесување, објавување или на друг начин, изразување за друг понижувачко мислење, со кое се повредува неговата чест и углед, а со намера да се омаловажи. Законот предвидува и исклучување на одговорноста за навреда, меѓу другото и ако некој во одбрана на слободата на јавно изразување на мислата или на други права или при заштита на јавен интерес или други оправдани интереси, ќе изнесе понижувачко мислење за друг, ако: 1) од начинот на изразувањето или од другите негови околности произлегува дека тоа нема значење на навреда; 2)

не предизвикало значителна повреда на честа и угледот на личноста и 3) не е изнесено исклучиво со цел да се понижи личноста на друг или да се омаловажи неговата чест и углед. Не е одговорен за навреда ниту тој што ќе изнесе понижувачко мислење за носител на јавна функција во јавен интерес, ако докаже дека тоа е засновано врз вистинити факти, или ако докаже дека имал основана причина да поверува во вистинитоста на таквите факти, или ако изјавата содржи оправдана критика или поттикнува расправа од јавен интерес или е дадена во согласност со професионалните стандарди и етика на новинарската професија.

При оценувањето на условите за исклучување на одговорноста, судот ќе ги примени критериумите за оправдано ограничување на слободата на изразување содржани во ЕКЧП и во судската практика на Европскиот суд за човекови права.

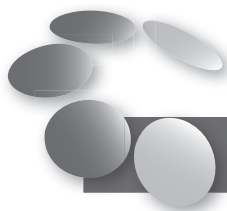
За клеветата пак, одговара тој што за друго лице со утврден или очевиден идентитет, со намера да наштети на неговата чест и углед, пред трето лице изнесува или пронекува *невистинити* факти што се штетни за неговата чест и углед, а знае или бил должен и може да знае дека се невестинити. Товарот на докажување паѓа врз тужениот, кој е должен да ја докажува вистинитоста на фактите содржани во тврдењето. Исклучок од ова, има во случај кога тужителот кој како носител на јавна функција има законска должност да даде објаснување за конкретни факти кои најнепосредно се поврзани или се од значење за вршењето на неговата функција, ако тужениот докаже дека имал основани причини за изнесување на тврдење што е од јавен интерес.

Да напоменеме и дека, по повод Иницијативата за оценување на уставноста на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клеветата, Уставниот суд одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста на Законот во целина, како и на посебно оспорените одредби со иницијативата.

4

Јавниот интерес во новите „специјални“ закони

Собранието на Република Македонија, во ноември 2015 година, ги усвои Законот за заштита на приватноста и Законот за заштита на укажувачите. Иницирањето на донесувањето на овие два закони е во целосна корелација со случувањата во општествено-политичката сфера поврзани со откривањето на аферата за масовното незаконско следење на комуникации. Двата закони обработуваат области кои директно го засегаат јавниот интерес, едниот од аспект на заштита на приватноста а другиот од аспект на заштита на лицата кои можат да укажат на дејствија кои можат да ги загрозат основните слободи и права на граѓаните и деловните субјекти.



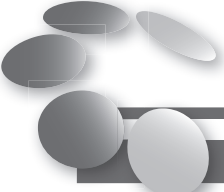
4.1. Законот за заштита на приватноста

Законот за заштита на приватноста има за цел целосно уредување на прашањата на приватност на граѓаните на Република Македонија од материјалите кои произлегуваат од незаконското следење на комуникациите во периодот од 2008 до 2015 година. Имено, овој закон всушност наметнува обврска за имателите на погореспоменатите материјали забрана за поседување, обработка и јавно објавување на споменатите материјали но и на сите други слични материјали до кои е дојдено преку незаконното следење на комуникации. Со овој закон се предвидува и обврска за предавање на материјалите кои се прибавени преку неза-

конско следење на комуникации, на лицата кои ги поседуваат таквите материјали, и тоа во рок од 20 дена од денот на стапување на сила на законот. Покрај ова, законот предвидува и санкции за сите оние кои ќе ги објават погореспоменатите материјали или ќе запознаат други лица со содржината на таквите материјали освен кога станува збор за разговор или информација од јавен интерес. Санкциите се движат од еден месец до една година затвор за физички лица и одговорни лица кај правни лица, додека парична казна за правни лица. Интересен е фактот дека со овој закон се предвидува обврска надлежниот суд кој ќе постапува по истиот да ја почитува ЕКЧП како и праксата на Европскиот суд за човековите права. Законот предвидува и две ограничувања, едно во опсегот на неговата примена и едно во времетраењето на истиот. Имено, одредбите на законот не се применуваат за објавените материјалите кои се прибавени преку незаконско следење на комуникации заклучно со 15 јули 2015 година, како и тоа дека неговата примена започнува 6 месеци од денот на објавувањето во Службениот весник на Република Македонија.

Законот за заштита на приватноста е нејасно конструиран и е во целост конфузен. Дополнително, тој не соодветствува ниту со Уставот на Република Македонија, од причина што истиот предвидува новини кои се спротивни на самиот Устав. Почитувањето на ЕКЧП е веќе предвидено со членот 98 од Уставот на Република Македонија, додека делот од законот кој се однесува на почитувањето на судската пракса на Судот во Стразбур е спротивен на истиот член од Уставот, според кој „Судо-

вите судат врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот.“ Ова значи дека овој закон ја воведува праксата на Судот во Стразбур како извор на правото врз основ на кој судиите треба да постапуваат кога судат предмети во кои се применува овој закон. Во делот на јавниот интерес, законот не дава никаква јасност и прецизност што во овој случај би бил и кој би го дефинирал јавниот интерес, што го прави овој закон уште поконфузен и тешко применлив во работата на судовите.



4.2. Законот за заштита на укажувачите

Целта на овој закон е да го уреди заштитеното пријавување, правата на укажувачите, како и постапувањето и должностите на институциите, односно правните лица во врска со заштитено пријавување и обезбедувањето заштита на укажувачите. Законот е значаен од аспект на заштитата на јавниот интерес, особено што заштитено пријавување е дефинирано како пријавување со кое се пренесува разумно сомневање или сознание дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши казниво или друго незаконито или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес. Воедно, законот појаснува дека под поимот јавен интерес во смисла на овој закон се подразбира заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот на Република Македонија, спречување на ризиците за здравјето, одбраната и безбедноста, заштита на животната средина и на природата, заштита на сопственоста и на слободата на пазарот и претприемништвото, владеење на правото и спречување на криминалот и корупцијата.

Заштитено пријавување се врши како заштитено внатрешно пријавување, заштитено надворешно пријавување или заштитено јавно пријавување, со добра намера и со разумно сомневање во вистинитоста на информациите во содржината на пријавата во времето на пријавувањето, со тоа што ука-

жувачот не е должен да ја докажува добрата намера и вистинитоста на пријавувањето. На укажувачот му се обезбедува заштита и му се гарантира анонимност и доверливост до степен и до момент до кои тој тоа го бара. Правото на анонимност на укажувачот може да се ограничи со судска одлука за која без одлагање се известува укажувачот.

Законот предвидува и заштита на податоците и идентитетот на укажувачот, така што се забранува откривање или овозможување откривање на идентитет на укажувач, освен кога тоа се бара со судска одлука. Воедно, на укажувачот и на нему блиско лице им се обезбедува заштита од било каков вид на повреда на право или штетно дејствие или опасност од настапување на штетни дејствија заради извршеното заштитено внатрешно и надворешно пријавување или заштитено јавно пријавување. Укажувачот има право на судска заштита пред надлежен суд согласно со закон.

И покрај тоа што во голем дел квалитетно ја уредува заштитата на укажувачите, законот содржи неколку одредби кои може да бидат проблематични за примена во пракса.

Заштитено внатрешно пријавување, укажувачот врши до институцијата, односно правното лице за каде има сомневање или сознание дека се врши или ќе се врши казниво дело или незаконито постапување.

Заштитено надворешно пријавување пак, укажувачот го врши до Министерството за внатрешни работи, надлежното јавно обвинителство, Државната комисија за спречување на корупцијата, Народниот правобранител на Република Македонија или други надлежни институции.

Сепак, надворешното пријавување ќе биде валидно само доколку бидат исполнети неколку услови. Прво, пријавувањето да е насочено против правното лице каде укажувачот пријавува. Второ, укажувачот во врска со пријавувањето да не добил информација за преземени мерки во однос на пријавувањето. Трето, доколку не се преземени никакви мерки или укажувачот не е задоволен со постапувањето или пак се сомнева дека нема да се преземат мерки. Во секој случај, според законот, за на-

дворешното пријавување да може да биде извршено, укажувачот мора прво да го има извршено првиот вид на пријавување (внатрешно пријавување).

Особено проблематичен е начинот на кој е уредено заштитеното јавно пријавување, односно правење јавно достапни информации во врска со сознание дека е извршено, се извршува, или е веројатно дека ќе се изврши казниво дело.⁵ Кај овој вид на пријавување, заштита за укажувачот е предвидена само во случај кога укажувачот веќе ги извршил првите два вида на пријавување (внатрешно и надворешно). Доколку укажувачот јавно обелодени информации без претходно да ги извршил

овие два вида на пријавување, тогаш тој нема право на заштита од повреда на правото на работен однос во институцијата каде што е извршено пријавувањето, ниту пак укажувачот има право на судска заштита пред надлежен суд.

Ова се коси со принципите за заштита на укажувачи кои повеќе земји ги имаат инкорпорирано во своите законодавства. Според овие принципи, утврдени од Transparency International⁶, укажувачите треба да уживаат заштита (судска како и заштита од негативни последици на работното место) и во ситуациите кога вршат јавно (во медиуми, граѓански здруженија, и други организации) пријавување.

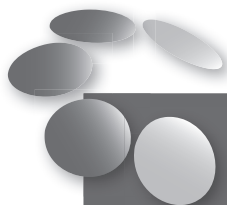
⁵ Со кое се повредува или загрозува животот на укажувачот и нему блиско лице, здравјето на луѓето, безбедноста, животната средина, штети од големи размери, односно ако постои непосредна опасност од уништување на докази.

⁶ International Principles for Whistleblower Legislation, Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest.



Јавниот интерес во судските постапки

Граѓанските судови, за разлика од управните и кривичните, се најмалку обременети со прашања поврзани со јавниот интерес. Најголем дел од предметите кои се водат пред граѓанските судови а каде се доведува во прашање јавниот интерес, се пред се имотно-правни предмети како и предмети за заштита на личните слободи и права. Имено, ваквиот третман на прв поглед изгледа доста ограничен, но доколку се земе предвид фактот дека личните права опфаќаат добар дел од корпусот на индивидуални права и слободи, тогаш може да се заклучи дека овој дел на судството и покрај тоа што ограничено се бави со прашањето на јавниот интерес не е до толку незанемарлив наспроти останатите делови од македонското судство. Дополнително на тоа, со носењето на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета во 2012 година, во корупсот на правата и слободите кои се штитат во граѓанските постапки беа вметнати и угледот и честа на физичките и правните лица.



5.1. Јавниот интерес наспроти слободата на изразување

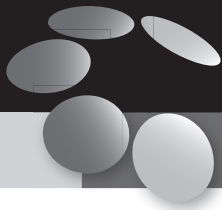
Судската пракса во Република Македонија и бројните постапки против новинари (и не само новинари) за навреда или клевета, најдобро ја одразуваат перцепцијата на судовите за јавниот интерес односно на слободата на изразување во контекст на јав-

ниот интерес и (не) балансирањето помеѓу општиот интерес и правата на поединецот.

Добра и илустративна основа за заклучок за тоа кои се научените лекции од судската пракса, даваат извештаите⁷ на Центарот за развој на медиуми (ЦРМ), кој во периодот од февруари 2013 година до јуни 2015 година мониторираше судските постапки поведени според Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета.

Една од главните констатации кои може да се воочат низ извешатите на ЦРМ се однесува на констатацијата дека во случаите кога нема вклученост на некој државен функционер, судиите подоследно ја применуваат праксата на Европскиот суд за човекови права и Европската конвенција односно дека иако судот главно се придржува до членот 6 од ЕКЧП, сепак, постојат отстапки од ваквото однесување односно има судски случаи во кои судот постапува различно, овозможува побрзо одвивање на постапката, во покус временски рок ги закажува рочиштата и на ваков начин овозможува некои судски случаи побрзо да бидат завршени. Вакви „забрзувања“ се забележани во случаи кога како тужители се јавуваат високи функционери од власта. Во оваа смисла, ЦРМ во извешатите заклучува дека двојните аршини во постапувањето на судиите, целосната неоснована заштита на честа и угледот на функционерите и непочитувањето на Европската конвенција и праксата на судот во Стразбур, сериозно ја загрозуваат слободата на изразување во Македонија, и го наметнуваат прашањето за (не)зависноста и (не)квалитетот на судската власт во државата.

⁷ Мониторинг на судските случаи за навреда и клевета



Од објавените одлуки може да заклучиме дека двојниот аршин на судење сè уште е присутен односно судиите ја штитат слободата на изразување единствено во случаите кога не се инволвирани високи функционери од власта, додека во предметите во кои се вклучени функционери, судиите постапуваат во корист на власта и не ја почитуваат Европската конвенција за човекови права, ниту пак, праксата на Судот во Стразбур. Инаку, кога станува збор за навредата и клеветата, новинарството и натаму претставува најтужената професија. Ваквата состојба пред сè, се должи на големиот број предмети кои се водат против новинари или медиуми односно на трендот со кој судските постапки поведени според Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета се користат како еден од многуте механизми за контрола и притисок врз критичките новинари и медиуми во Македонија. Дополнително на ова, една од забелешките што произлегуваат од мониторираните предмети и објавените извештаи, е дека досудените надоместоци за нематеријална штета се високи, иако се во согласност со законската рамка. Вака донесените пресуди, покажуваат дека во Македонија постои исклучително негативна и загрижувачка пракса, судот наместо да ја штити слободата на изразување, дополнително ја загрозува со тоа што, од една страна, ги штити функционерите и власта, а од друга страна, ги казнува новинарите, ги доведува медиумите до работ на нивниот опстанок, и ги засилува стравот и самоцензурата (Медарски, 2015).

Една од поистакнатите пресуди, која остана запаметена по својата контроверзност е онаа во случајот *Мијалков Ыројив Фокус*, во кој Мијалков бараше да се утврди одговорност за клевета од страна на новинарот Владо Апостолов и уредничката Јадранка Костова, затоа што во дневниот весник Фокус ја пренеле изјавата на поранешниот амбасадор, Игор Илиевски, дека тој бил принуден да избега од Чешка заради притисоците од Мијалков. Според него, тие изнеле неистинити факти, и со тоа ги нарушиле неговите чест и углед како лични права. Апелациониот суд, потврдувајќи ја пресудата на првостепениот, делумно го прифати тужбеното барање на тужителот Сашо Мијалков, и донесе одлука Владо Апостолов да му плати 1000 евра, Јадранка

Костова да му плати 5000 евра и Игор Илиевски да му плати 10.500 евра, надомест за нематеријална штета за повреда на неговите чест и углед, не земајќи го предвид тврдењето на тужените дека информациите ги објавиле со цел да поттикнат дебата во јавен интерес.

Посебно се чини контроверзно што Уставниот суд го одби барањето за заштита на слободите и правата поднесено од новинарите Јадранка Костова и Владо Апостолов, ценејќи дека основниот и апелациониот суд правилно утврдиле дека не постојат основи за исклучување на одговорноста на Апостолов и Костова. Имено, Уставниот суд ваквата своја одлука ја аргументира со тоа дека текстот објавен во весникот Фокус во кој се пренесува она што го кажал Илиевски, не содржел информации од јавен интерес, туку бил објавен со намера “да се започне пренесување гласини, кои сериозно повредиле нечие право на чест и углед”.

Од анализата на пресудата во оваа постапка, јасно се гледа дека судот не постапил согласно одредбите на Законот за граѓанска одговорност занавреда и клевета, а уште помалку согласно праксата на Европскиот суд. Имено, судот неправилно оценил дека за објавување на текстот не постои јавен интерес, дека добиените информации се од несериозен извор и дека при објавување на текстот не се применети новинарските стандарди. Судот одлучил делумно да го уважи барањето на тужителот, иако се исполнети условите за исклучување на одговорноста за клевета предвидени во точката 4 од ставот 1 во член 10 од Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, според кој исклучена е одговорност за клевета ако во средство за јавно информирање се изнесуваат факти кои се однесуваат на прашања од јавен интерес, со повикување на сериозни извори на сознанија за нивната вистинитост, кон кои тужениот постапувал со потребната мера на должно внимание, во согласност со професионалните стандарди на новинарската професија.

Најпрво, јавниот интерес судот требало да го препознае како неспорен, со оглед на тоа што се работи за носител на јавна функција односно директор на Управата за безбедност и контраразузнавање. Понатаму, судот оценил дека изворот на инфор-

мации е несериозен и нерелевантен, иако наводите до новинарот Владо Апостолов се изнесени од Илиевски, кој бил амбасадор во Чешка. Дополнително, иако пред објавувањето на текстот новинарот побарал од тужителот да го каже своето мислење за тврдењата изнесени од страна на Илиевски (тужените се обратиле и до Министерството за надворешни работи и побарале информација во врска со наводите, но без успех), судот утврдил дека новинарот и одговорниот уредник не постапиле во согласност со новинарските стандарди и не ги провериле изнесените тврдења на амбасадорот Илиевски.

Покрај тоа, со оглед на висината на утврдениот надоместок на штета, се чини дека судот не водел сметка за примањата и имотната состојба на тужените.

Начинот како судовите го разбираат јавниот интерес може да се воочи и од пресудата во случајот на **Никола Груевски** *против Тийо Пејковски*, каде иако се работи за прашање од јавен интерес за граѓаните на Република Македонија – а тоа е проблемот со името, сепак судот одлучил во корист на тужителот и определил надоместок во висина од 10.000 евра. Евидентно е дека судот ја занемарил праксата на Европскиот суд која се однесува на тоа дека политичарите и носителите на јавни функции треба да имаат поголем праг на толеранција, а не го ценел ниту тоа дека се работи за прашање од јавен интерес кое претежно над поединечните права во смисла на честа и угледот, ниту пак дека политичарите уживаат повисок степен на заштита кога отвораат дебата за прашања од јавен интерес.

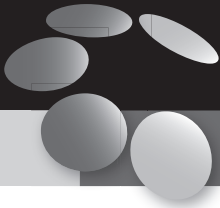
Од друга страна пак, судовите во неколку други случаи каде не се инволвирани функционери, адекватно го цени јавниот интерес и одлучува согласно Законот, Конвенцијата и праксата на ЕСЧП, што како тенденција на имање на различни критериуми во зависност од тоа кои се странките во спорот, е навистина загрижувачки. Така на пример, во случајот на **Сашо Јакимовски против Снежана Лупевска и Друштво** *за производство, маркетинг и услуги Тринити илус* *против ДООЕЛ Скопје*, каде тужителот бара да се утврди одговорност за навреда и клевета, затоа што во емисијата

КОД, Лупевска, според него, изнела невестинити факти за тужителот и за неговата имотна состојба, а со самото тоа му нанела повреда не неговите чест и углед, судот правилно оценил дека темата што ја обработила тужената е од јавен интерес, и не со намера да им наштетат на честа и угледот на тужителот.

Понатаму, и во **Толификација** *против Појовски*, каде тужителот за кого Поповски во својство на водителот на емисијата „Икс нула“, изнел низа негативни ставови и мислења, бара да се утврди одговорност за клевета, судот сосема исправно заклучил дека во емисијата станувало збор за поттикнување на дебата за прашање од јавен интерес и ги разграничил како вредносни мислења, а не изнесување факти, и кои како такви мислења не подлежат на докажување.

Во случајот на **Игор Серафимовски** *против Љубиша Арсиќ*, каде тужителот бара да се утврди одговорност за клевета подари текст со објавен во неделникот Глобус со наслов „Со мама и тато во НАТО“, каде Арсиќ навел дека „нововработените во Министерството за одбрана земаат плата според партиската заслуга и блискоста до раководните органи, наведувајќи дека возачот на заменик министерот Игор Серафимовски прима плата од 30.000 денари, колку што е и платата на помошник раководител со високо образование и најмалку 5 години стаж. Судот оценил дека се работело за прашање од јавен интерес и дека Арсиќ вршејќи ја својата професија постапувал со добра намера и за тема од општ интерес, дека ги почитувал обврските и одговорностите при остварувањето на својата слобода на изразување и дека ги запазил новинарските стандарди.

Во таа насока, би сакале да го презентираме предметот кој беше воден пред Основниот суд Скопје 2 Скопје, во кој тужителот И.Г. од Скопје имал поднесено тужбено барање против тужениот А.Н. од Скопје со кое барал да се утврди одговорност за сторена клевета преку дадените интервјуа, кои тужениот како гостин на 13.05.2011 година ги дал на А1 ТВ како и на 03.06.2011 година за весникот Фокус. Имено, тужителот тврдел дека фактите кои биле дадени во изјави на тужениот во однос на тужителот се однесувале на вмешаноста на тужи-



телот во два случаи кои биле предмет на истрага и кривична судска постапка против организиран криминал. Оваа пресуда е интересна за разгледување од аспект на заштита и промоција на јавниот интерес од причина што судот, покрај фактот дека го цитирал членот 10 од Европската конвенција за човековите права, навлегува подлабоко во делот на тоа што е јавен интерес. Имено, судот во образложението на пресудата наведува дека била исполнета претпоставката за исклучување на одговорност за клеветата од членот 9 став 5 од Законот за граѓанска одговорност за навреда и клеветата, бидејќи кажаното од тужениот е во јавен интерес, а тоа е откривање на кривични дела особено за тие штетни по економијата на РМ, притоа тужениот докажал дека имал основана причина да поверува и во содржаното во кривичните пријави против тужителот и во тоа што го кажал пред А1 ТВ и за весникот Фокус. Исто така, „била исполнета и претпоставката за исклучување на одговорност за клеветата од членот 10 став 1 точка 1 од истиот закон, бидејќи тужениот всушност го пронел негово твдовање што е содржано веќе во документите на државен орган во случајот во предметите на предметите на ОЈО-Скопје и ОЈО - за организиран криминал и корупција - Скопје, оформени како предметни по кривичните пријави од страна на тужениот.“ (Пресуда 80.Р4-61/13)

За разлика од оваа пресуда, во ниту една од пресудите донесени во рамките на предметите за клеветата и навреда, судот не навлегува во утврдувањето на јавниот интерес.

Во пресудата на Апелациониот суд Скопје ГЖ-1940/14, со која се одбива жалбата на тужителот против пресудата со која е одбиено неговото тужбено барање за утврдување на клеветата од страна на тужениот, се наведува дека „Првостепениот суд правилно утврдил дека во конкретниот случај нема одговорност за клеветата во дејствијата на тужениот, дојолку повеќе што ако се има предвид спорот и несогласувањата помеѓу странките, својство во кое тужениот постојувал како и за која цел, со која намера и каде е дадена наведената изјава имајќи го предвид припоа и членот

10 од Европската конвенција за заштитата на човековите права и основните слободи, која децидно наведува дека секој човек има право на слобода на изразување кое право ги офаќа слободата на мислење и слободата на примање и пренесување на информации, без мешање на јавната власт и без оглед на границиите.“ (Пресуда ГЖ-1940/14)

Пресудата која е можеби поконтроверзна од претходно споменатата, и за која се водеше кривична постапка, е донесена во рамки на случајот на новинарот **Томислав Кежаровски**. Во овој случај, судот го најде Кежаровски за виновен за сторено кривично дело Неовластено оддавање информации и податоци за сведоците, соработниците на правдата и жртвите кои се јавуваат во својство на сведоци и нивните блиски лица од член 42, став 1 од Законот за заштита на сведоци. Судот оценил дека Кежаровски, како уредник на периодичната печатена публикација “Репортер 92” го оддал вистинскиот идентитетот на лицето кое под псевдонимот Бреза било сослушано како загрозен сведок во предметот на разгледување. Иако согласно чл. 270-б од ЗКП бил должен со податоците да постапува како со класифицирани информации како автор на текстови објавени во “Репортер 92”⁸, Кежаровски, откако му била доставена копија од НН лице од записникот за сослушувањето на загрозениот сведок, објавил дека загрозениот сведок од затворот во Скопје бил пренесен во затворот во Штип. Тој понатаму ги објавил првата и четвртата страна од записникот како и неговото име со што судот сметал дека спротивно на законот го оддал вистинскиот идентитет на сведокот што можело да го загрози неговиот живот, здравјето, слободата и физички интегритет. За ова, Кежаровски беше осуден првично на четири и пол години затвор, за потоа апелациониот суд да ја намали неговата казна на две години.

Ваквата одлука судот ја донел и покрај тоа што самото тоа што лицето кое се товари за делото е новинар и се гони за објавени текстови, што само по себе значи директно ограничување на слободата на изразување. Ова особено ако се има предвид дека целта на текстовите биле да одговори на својата задача како новинар да ја направи достап-

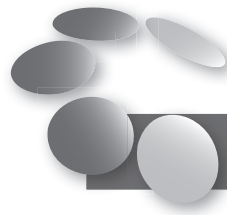
⁸ Од 20.11.2008 со наслов “Случај Ореше – МВР се крсти во разбојници” со поднаслов “Економистите од ДБК и Бреза ги местат браќата Ѓоргиевски, и од 4.12.2008 со наслов “Случајот Ореше добива нова димензија”, со поднаслов “Штипјанецот Златко се премислува?!”.“

на на јавноста информација за лажен сведок, како и да го изнесе својот став околу определени постапки на лица од МВР.

Посебна тежина на целата ситуација и дава и притворањето на Кежаровски, што предизвика навистина сериозни реакции и од меѓународните одрганизации, но и од граѓанскиот сектор и невладините организации кај нас. По серија на дубиозни одлуки на Судот и директорот на затворот, Кежаровски беше ослободен во јануари 2015 година, откако отслужи речиси 2 години затвор. Откако на 15 јануари 2015 година Апелациониот суд ја намали иницијалната казна на две години затвор, Кежаровски беше веднаш притворен за да ја отслужи својата казна. Сепак, на 20 јануари, денот кога околу 3.000 луѓе одржаа протестен марш во Скопје барајќи негово ослободување, управникот на затворот одлучи да го ослободи Кежаровски поради „здравствени причини“. На 22 јануари, два дена откако беше ослободен поради здравствени причини, Кривичниот суд го ослободи Кежаровски од понатамошен притвор, по препорака на управникот на затворот.

Основното јавно обвинителство за гоњење на организиран криминал и корупција поднесе жалба против оваа одлука на Кривичниот суд, на основ погрешно утврдена фактичка состојба. Апелациониот суд ја отфрли оваа жалба, и ја уважи пресудата на Кривичниот суд да го прифати предлогот на управникот на затворот за ослободување на Кежаровски на условен отпуст, кој заврши на 27 јуни 2015 година.

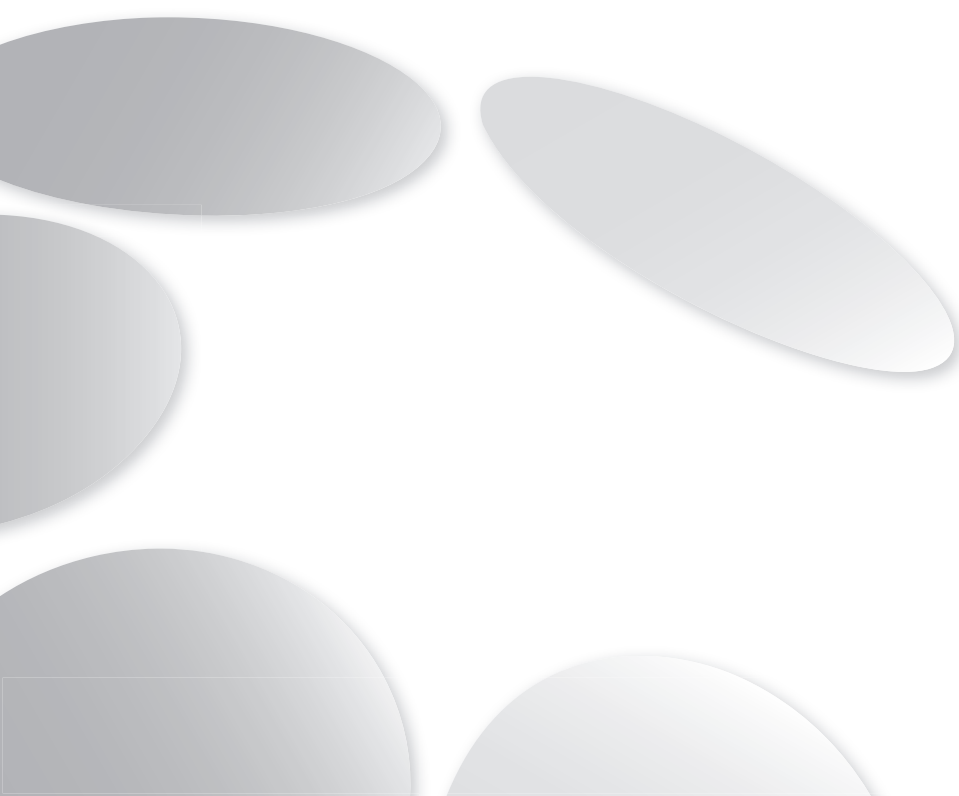
Во меѓувреме, бранителите на Кежаровски до Врховниот суд поднесоа Барање за вонредно преиспитување на двете пресуди со кои Кежаровски беше прогласен за виновен и осуден на затворска казна. Врховниот суд се уште нема одлучено по овој предмет.



5.2. Право на сопственост

Покрај постапките за заштита на честа и угледот, јавниот интерес во граѓанските постапки е често застапен и во делот на ограничување на правото на сопственост. Имено, во предметот во кој тужителот Ш.Б од село Велгошти го тужел Е. АД Скопје за поставена трафостаница на парцела во сопственост на тужителот без притоа да биде испочитувана постапката за градба на истата како ни да биде склучен договор за локација на истата, Основниот суд во Охрид одлучил дека и покрај тоа што тужениот укажал на тоа дека трафостаницата е од јавен интерес од причина што преку неа се напојувало целото село Велгошти истата треба да се дислоцира од парцелата на тужителот. Судот во образложението на Пресудата П1-1388/12 од 22.04.2013 година, навлегол во толкувањето на јавниот интерес и неговото значење. Имено, Судот навел дека и покрај фактот кој го презентирал тужениот „дека трафостаницата е од јавен интерес, штој факт не влијаел на ионакво одлучување бидејќи и за објектите од јавен интерес е ионакво одобрение за градба.“ (Пресудата П1-1388/12)

Како што ќе стане збор и подолу во текстот, застапеноста на јавниот интерес во судските граѓански постапки во голем дел се поклопува со застапеноста на истиот и во предметите кои се водат пред Европскиот суд за човековите права, каде истиот е предмет на дискусија и одлучување на членот 8, членот 9 и членот 10 и членот 11, како и членот 1 од Протоколот 1 од Конвенцијата.





Јавниот интерес во одлуките на Управните судови на Република Македонија

За разлика од граѓанските судови кои не многу често се сретнуваат со правни прашања во кои јавниот интерес е предмет на одлучување, управните судови, Управниот суд на Република Македонија како и Вишиот управен суд, во опсегот на својата работа често се соочуваат со прашања поврзани со јавниот интерес. Ова од причина што, во сите предмети кои се водат пред управните судови како тужен се јавува државата односно извршната власт преку државните органи и организации, како на национално така и на локално ниво. Оттука, доколку се земе предвид фактот дека извршната е токму таа која одлучува за тоа што се би се подвело под закрилата на јавниот интерес, секако во рамките на законите, тогаш и логично е управните судови често да одлучуваат за прашања кои го допираат јавниот интерес.

Доколку се има предвид дека управните судови одлучуваат за законитоста на актите на органите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и градот Скопје, организации утврдени со закон и на правни и други лица во вршење на јавни овластувања (носители на јавни овластувања), кога решаваат за правата и обврските во поединечни управни работи, како и за актите на тие органи донесени во прекршочна постапка (Закон за управните спорови), јасно е дека тие оценуваат дали постапувањето на овие органи е согласно надлежностите кои им ги даваат законите. Оттука, е очигледна улогата на управните судови кога станува збор за контролата и корегирањето на споредувањето на мерки и активности кои се поттикнати од потре-

бите кои ги наметнува јавниот интерес во различни сфери од опшествените текови. Токму поради се поголемата потреба за поширока контрола на законитоста во постапувањето на извршната власт, во 2006 година беше формиран Управниот суд на Република Македонија, како прв и единствен специјализиран суд, во системот на судство со општа надлежност. Управниот суд го замени во надлежноста за постапување во управните спорови Врховниот суд на Република Македонија.

Во овој контекст би сакале да наведеме дека Вишиот управен суд беше формиран во 2010 година, со измените на Законот за управните спорови, кои беа иницирани со Одлуката на Уставниот суд на Република Македонија У.бр. 231/08 од 16.09.2009 година, а со својата работа започна во 2011 година. Временскиот период од донесувањето на одлуката на Уставниот суд па се до започнувањето со работа на Вишиот управен суд, како надлежен суд за постапување по жалба против одлуките на Управниот суд беше определен Врховниот суд на Република Македонија. Ова е важно од причина што истиот во краткиот временски период во кој постапуваше по жалбите, имаше заземено начелни ставови карактеристични само за овој суд во однос на јавниот интерес во различни сегменти.

Од направената анализа на предметите, би сакале да укажеме дека најчесто јавниот интерес се сретнува во предметите на експропријација и денационализација додека со помала застапеност е во другите области на надлежност на управните судови. Оттука, јасно е дека управните судови го ценат

јавниот интерес исклучиво, на пример, во рамките на Законот за експропријација⁹ и Законот за денационализација¹⁰, не навлегувајќи во едно пошироко толкување на истиот во предметите во кои одлучуваат.

На пример, во Пресудата У-2.бр.2079/2011 од 09.01.2014 година на Управниот суд, во кој како тужители се јавуваат лицата А.Ф, И.Ф, и П.К додека тужен е Министерот за финансии, и предмет на управниот спор било реално враќање на одземеното земјиште по пат на експропријација во 1947 година, Управниот суд ја одбил тужбата на тужителите. Причина за одбивање на тужбата било тоа што, ставот на Управниот суд бил дека Министерството за финансии правилно одлучило да не им го враќа во целост бараниот имот поради тоа што на тој дел од земјиштето била предвидена реализација на содржини од јавен интерес односно изградба на основно училиште и улици. Управниот суд и покрај фактот што тужителите ја оспориле одлуката на Министерот за финансии со аргумент дека не била реализирана целта на одземањето и дека истото било градежно неизградено земјиште, заклучил дека токму „*предвидената изградба на основно училиште и на улици е правна пречка за враќање на имотот предмет на барањето за денационализација.*“¹¹ Имено, како што погоре наведовме, Управниот суд во овој случај ја ценел само законитоста но не и суштината на правната работа, видно од фактот дека истиот не навлегол дали објектот кој е од јавен интерес е изграден, како и тоа кога истиот би бил изграден.

Во предметот У-2.бр.33/2014, тужителот Ј.В.З поднел тужба за управен спор против решението за Министерот за транспорт и врски за експропријација на 1/10 од неговиот имотот во корист на Република Македонија а заради изградба на спортско рекреативен центар. Тужителот во самата тужба ја оспорувал законитоста на решението за експропријација поради тоа што сметал дека не е со сигурност утврден јавниот интерес од причина што со деталниот урбанистички план кој ја опфаќал и предметната парцела не била предвидена изградба на

спортски стадиони и сали како што тврдел и во решението за експропријација навел тужениот орган. Управниот суд во овој случај, за разлика од претходно споменатиот случај, ја оценувал и оправданоста на експропријацијата, при што заклучил дека од сите приложени докази не утврдил дека „*на предметните парцели кои биле во сопственост на тужителот била предвидена изградба на никакви објекти, односно истиите не се наофатени со деталниот урбанистички план.*“¹² Поради тоа, донел пресуда со која тужбата на тужителот ја уважил како основна додека решението за експропријација го поништил и предметот го вратил на повторно разгледување и одлучување.

Слична пресуда Управниот суд донел и во предметот У-2.бр.485/2013, со која тужбата на тужителите ја уважил и го поништил решението за денационализација на Министерот за финансии. Предмет на управниот спор бил враќање на земјиште кое наводно било од јавен интерес поради тоа што било во кругот на АРМ и опфаќало пречистителна станица и озеленета површина. Управниот суд постапувајќи по тужбата одлучил дека Министерот за финансии не дал доволно аргументирани причини од кои би произлегло дека предметното земјиште претставува јавен интерес, што било потврдено и од Министерството за одбрана кое преку известување го информирало Управниот суд дека предметното земјиште не се користи од АРМ и не е од јавен интерес. Дополнително на тоа, Управниот суд покренал прашање како може земјиштето да е од јавен интерес кога еден дел од истото се користи од тужителите од една страна и истото не се користи од АРМ од друга страна. Оттука, Управниот суд го задолжил тужениот, министерот за финансии во повторната постапка да изврши увид на лице место и да го земе предвид генералниот урбанистички односно деталниот урбанистички план кој ги опфаќа предметните парцели.¹³

Слично на Управниот суд и Вишиот управен суд, при постапувањето по жалбите изјавени против одлуките на Управниот суд, бара јавниот интерес да биде да биде утвр-

⁹ Член 9 од Законот за експропријација.

¹⁰ Член 10 од Законот за денационализација.

¹¹ Пресудата У-2.бр.2079/2011 од 09.01.2014 година на Управниот суд.

¹² Пресуда У-2.бр.33/2014 од 04.09.2014 година донесена од Управниот суд.

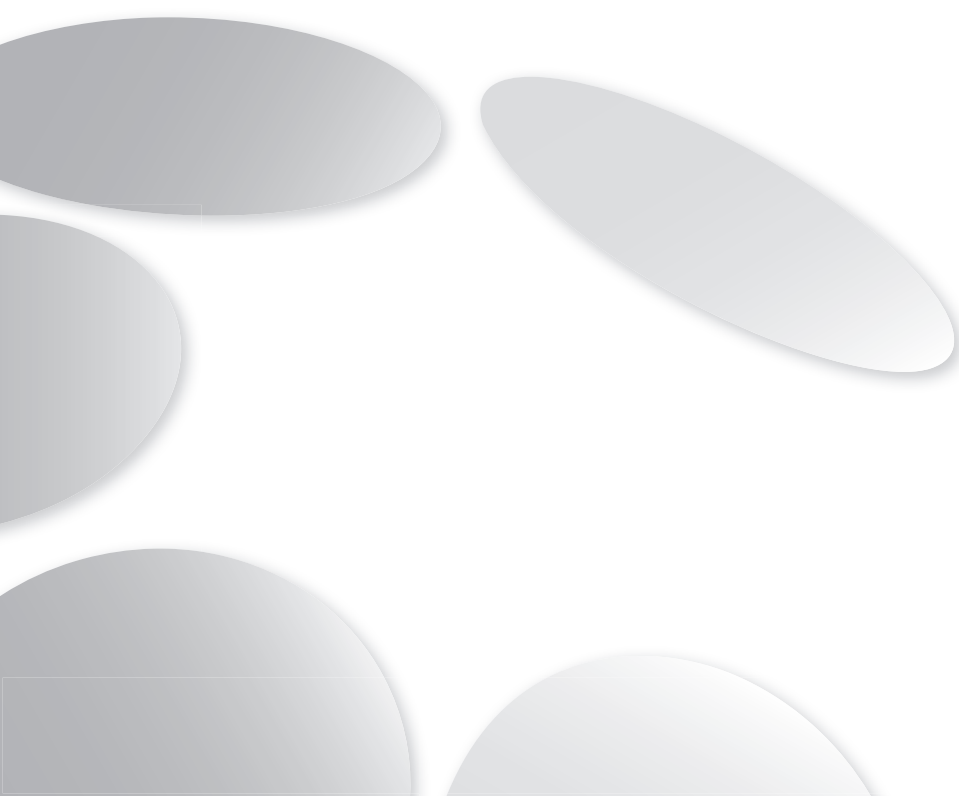
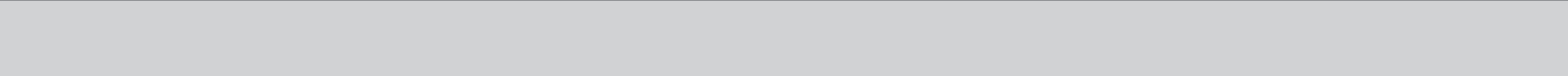
¹³ Пресуда У-2.бр.485/2013 од 29.01.2014 година донесена од Управниот суд.

ден од страна на државниот орган. Имено, во предметот УЖ.бр.232/2012, Вишиот управен суд ја одбил жалбата на Државното правобранителство на Република Македонија против Пресудата на Управниот суд у.бр.4346/2009 со која било поништено решение за денационализација на Министерот за финансии во корист на барателите. Во образложението на својата одлука, Вишиот управен суд навел дека во конкретниот случај „не се во целост утврдени фактите кои се од решавачко значење за правилно одлучување по барањето за денационализација и дека бил неправилен ставот на Управниот суд . . . дали предметното земјиште претставува јавен интерес, па затоа тоа ќе треба да се утврдува во вторната постапка пред органите на управата со прибавување на доволни докази.“¹⁴

Во предметот Уж.бр.3/2008 од 20.03.2008 година, Врховниот суд одлучувал по жалба против решението на Управниот суд со кое го одбил барањето за временна мерка со кое се барало одложување на извршувањето на заклучокот и решението на Гувернерот на НБРМ со кое е одбиено барањето на тужителот за поведување постапка за добивање на согласност за квалификувано учество во С. банка, односно дека не може да биде акцио-

нер со квалификувано учество во С. банка. Управниот суд како причина за одбивање на барањето за временна мерка навел дека тужителот не сторил веројатно дека со извршувањето би му се нанела ненадоместлива штета и дека одлагањето на извршувањето не е спротивно на јавниот интерес. Врховниот суд навел дека во конкретниот случај, *зашиитијата на јавниот интерес е суштествена причина за одбивање на барањето за издавање на временна мерка, која би се состоела во одлагање на извршувањето на оспорениот заклучок и на решението на Гувернерот на Н. банка.* Според Врховниот суд, *оспорениите управни акции биле донесени заради зашиитата на сигурноста и стабилноста на банката и нејзините доверители, со тоа и стабилноста на финансискиот систем во целост, што претставува јавен интерес.* Поради овие причини, Врховниот суд на Република Македонија нашол дека донесувањето на временната мерка во конкретниот случај би било спротивно на јавниот интерес, поради што жалбата ја одби како неоснована. Оттука, Врховниот суд ја дал и следната сентенца „*При одлучувањето по барањето за донесување на временна мерка, секогаш се цени дали одлагањето на извршувањето на управниот акци е спротивно на јавниот интерес.*“¹⁵

14 Пресуда УЖ.бр.232/2012 од 26.03.2012 година донесена од страна на Вишиот управен суд
15 Решение Уж.бр.3/2008 на Врховниот суд на Република Македонија од 20.03.2008 година.





Јавниот интерес во одлуките на Уставниот суд на Република Македонија

Уставниот суд на Република Македонија има уникатна улога во македонскиот правен систем поради тоа што истиот врши контрола на работата на законодавната власт во делот на усогласеноста на законите со Уставот, но исто така врши и ремедирање на повреди на ограничен корпус на слободи и права кои ги гарантира Уставот¹⁶. Оваа надлежност е посебно интересна за оваа анализа од причина што во тој ограничен корпус спаѓа и слободата на мислата и јавното изразување на мислата, за кое ќе говориме во еден од предметите кои следат подолу во текстот, а кои се секогаш под будно око на јавноста.

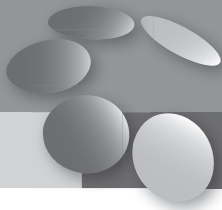
Уставниот суд за разлика од редовното судство постапува во многу ограничен опсег но неговите одлуки имаат општ ефект односно важат за сите граѓани и правни лица во Република Македонија. Затоа се интересни за анализа ставовите и мислењата кои Уставниот суд ги има заземено во своите одлуки во однос на прашањата кои директно или индиректно навлегуваат во јавниот интерес.

Имено, Уставниот суд во Одлуката У.Број: 120/1998-0-1 од 10.03.1999 година, по иницијатива на Здружението за заштита на интересите на сопствениците на одземени имоти – Скопје, ги укинал член 2, член 9 став 1 точките 5 и 6, член 11 став 1, член 22 став 2, член 23, член 28 став 1 и став 2, член 29, член 34 став 2 во делот “и на нив не се пресметува камата” и член 38 од Законот за денационализација (“Службен весник

на Република Македонија” бр.20/98) како неуставни. Ова од причина што Уставниот суд сметал дека овие законски одредби кои се однесувале на невраќање односно давање на надомест за имот кој е во јавна функција без посебно утврдување на јавниот интерес се спротивни на членот 30 од Уставот на Република Македонија со кој е предвидена заштита на сопственоста. Во делот на образложението за јавниот интерес, Уставниот суд зазел став дека „јавниот интерес е во тесна корелација со терминолошкиот интерес и претставува јасно определување на корпусот на објектите врз кои може да се воспостави еден такв однос. Тој интерес не може да се офаќа само со еден закон, а неговото утврдување кога се во прашање објекти, треба јасно да ги определи објектите по својата природа кои што бараат остварување на право врз таквите објекти од поширок круг правни субјекти или други корисници. Понајаму, мора јасно да се согледа поради што таквите објекти го имаат таквиот карактер. Тоа може да биде и конкретен објект, но може и да се глобализира на низа објекти или таквиот интерес да се утврди по вид. Поаѓајќи од тоа и движејќи се во уставните рамки во однос на јавниот интерес, произлегува заклучок дека со определба да не се враќа во сопственост, туку да се дава надомест за имот кој е во јавна функција без посебно утврдување на јавниот интерес, како што е во одредбите на член 9 став 1 точките 5 и 6 од Законот, се ограничува правото на сопственост, поради што Судот оцени дека овие одредби не се во согласност со член 30 од Уставот.“¹⁷

¹⁶ Член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија.

¹⁷ Одлуката на Уставниот суд на Република Македонија У.Број:120/1998-0-1 од 10.03.1999 година



Уставниот суд со Одлуката У.Број: 200/2007-0-1 од 11.02.2009 година, по иницијативите на лицата М.Г и од С. И В. А го укинал членот 3 став 1 точка 3 од Законот за експропријација („Службен весник на Република Македонија“ бр. 33/1995, 20/1998, 40/1999 и 31/2003) и членовите 1 и 2 од Законот за дополнување на Законот за експропријација („Службен весник на Република Македонија“ бр.46/2005) од причина што истите се во спротивност со Уставот на Република Македонија. Оспорените законски одредби се однесувале на причините поради кои може да се врши експропријација поточно на делот на експропријација во случаи на изградба на објекти и изведување на други работи од јавен интерес, како и на предимственото право на градба и начинот, условите и постапката за стекнување на предимственото право на градба. Уставниот суд утврдил дека јавниот интерес не е прецизно дефиниран во ниту еден член во Уставот вклучувајќи го и членот 30 од истиот, „врз основа на кои кријериуми тој се утврдува со закон, Судот смета дека и покрај дискреционото право на законодавецот да го утврди јавниот интерес, тоа дискреционо право мора да се прошири до одреден степен, односно да не биде без разумна основа. Имено не е доволно во Законот за експропријација да се каже дека истиот само јавен интерес и да се набројат видовите на објектите за чија што изградба се врши експропријација, туку нужно е потребно да се утврди во што се остварува јавниот интерес, од што се состои и која е таа разумна причина што ја наметнува потребата преку експропријација да се навлезе во приватната сфера. Во спортивна со неопходност на наведениите елементи, Судот оцени дека експропријацијата како една крајна, нужна и корисна мерка ќе ја изгуби смислата.“¹⁸ Доколку се земат предвид погоренаведените одлуки на Уставниот суд на Република Македонија, очигледно е дека неговата функција во контролирањето на надлежностите на законодавната власт се исполнети во целост, од причина што и покрај фактот што ги укинал спорните законски одредби, Уставниот суд дал одредници по кои е потребно да се движи Собранието во дефинирањето на јавниот интерес и истото да биде во согласност со

Уставот. Во овој дел е очигледно дека Уставниот суд се обидел делумно да го спроведе тестот кој Европскиот суд за човековите права го спроведува секогаш кога вага во случаи на интервенција на државата во правото на приватност и семејство, слободата на изразување, слободата на здружување, слободата на движење, правото на сопственост и така натаму, за што ќе зборваме и во делот кој е посветен на праксата на Европскиот суд за човековите права.

Сепак, Уставниот суд не секогаш е наклонет во насока на дефинирање на јавниот интерес како во претходните одлуки. Имено, со Решението У.Број:201/2008-0-0 од 13.05.2009 година, Уставниот суд одлучил да не поведе постапка за оценување на уставноста на членот 2 став 2 и членот 3 точка 4 од Законот за експропријација („Службен весник на Република Македонија“ бр. 33/1995, 20/1998, 40/1999, 31/2003, 46/2005, 10/2008 и 106/2008) по иницијативата на правното лице М АД С. и лицето М.Г оспорените одредби се однесувале на ограничување на сопственоста на веќе изградени инсталации поточно изградба на гасоводи, нафтоводи и други водови.

Подносителите на иницијативите во истите се обидел да објаснат дека преку овие одредби со кои државата ја проширила листата на корисници на експропријација (правни лица кои вршат дејност – пренос на електрична енергија, односно пренос на природен гас) всушност прави обид за фактичка национализација а не експропријација во корист на државни претпријатија која како правна категорија не ја познава Уставот на Република Македонија, со што се менувала природата и на самата експропријација. Ова од причина што наместо „за изградба на објекти од јавен интерес таа се применувала на изградени објекти за вршење на дејност од јавен интерес или на објекти за чија што изградба веќе била извршена експропријација.“¹⁹ Уставниот суд по повод поднесените иницијативи зазел став дека „експропријацијата како административно-правен институти се презема не само заради изградба на објекти, туку и заради изведување други работи од јавен интерес, од каде Судот оцени дека е неосно-

18 Одлуката на Уставниот суд на Република Македонија У.Број: 200/2007-0-1 од 11.02.2009 година

19 Одлуката на Уставниот суд на Република Македонија У.Број:201/2008-0-0 од 13.05.2009 година.

ван наводот во иницијативите дека законодавците ја користеле на јавниот интерес очигледно го врзал за изградбата на објектите и постројки, а не и за жетови, веќе изградени објекти и постројки, како и за водови на електрична енергија и природен гас.²⁰

Според Судот „ова со цел брзо и непречено продолжување на дејносите пренос на електрична енергија и пренос на природен гас, доколку по законски спроведена постапка дојде до одземање на лиценцијата на вршителите на дејноста, а како изградба на сосема нов систем за крајок временски период практично е невозможна.“²¹

Решението на Уставниот суд било донесено со мнозинство гласови, и притоа судијата Ингилизова-Ристова дала Одвоено мислење кое било спротивно на мислењето на мнозинството. Во одвоеното мислење, судијата Ингилизова-Ристова наведува дека во овој случај „постои повреда на загарантираното право на соопштеноста, особено затоа што интервенцијата на државата меѓу два правни субјекта во конкретните одредби ги надминува рамките на она што е суштината на експропријацијата, затоа што континуирана работа на енергетскиот систем меѓу двете правни лица (поранешниот носител на лиценцијата и соопштеник на енергетскиот систем за пренос и дистрибуција и новиот носител на лиценцијата) може да се обезбеди и преку постоејќите правни инструменти за облигационите односи, каде обете страни ќе си го одредат економскиот интерес, а едновременно би се обезбедил и јавниот интерес изразен преку континуирано снабдување со два вида на енергенс.“²²

Уставниот суд не секогаш е јасен и прецизен во своите мислења и ставови кога е во прашање јавниот интерес. Имено, во Одлуката У. број: 27/2013-0-1 од 16.04.2014 година, Уставниот суд го одбил барањето на Н.С претседател на ЗНМ и новинарите Н.С, Ф.Ф, С.Л, Б.Б и Т.А застапувани од Адвокатската канцеларија Медарски од Скопје за заштита на слободите и правата од членот 110 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија за повреда на слободата на јавното изразување.

Подносителите се новинари кои заедно со други колеги присуствувале во галеријата на собраниската сала во Собранието на Република Македонија на 24.12.2012 година и ја следеле седницата на која требало да се усвои Буџетот за 2013 година. Јавноста била исклучително заинтересирана околу донесувањето на Буџетот бидејќи постоел голем конфликт помеѓу пратениците на позицијата и пратениците на опозицијата во однос на прашањето дали е испочитувана предвидената постапка за донесување на Буџетот за 2013 година. Во еден момент, додека траела седницата, во галеријата каде биле сместени подносителите на барањето влегла поголема група од собраниското обезбедување и започнале без било какво известување и предупредување да ги отстранува новинарите надвор од галеријата на собраниската сала. Дел од новинарите реагирале на таквото постапување на собраниското обезбедување, тврдејќи дека мора да информираат за случувањата од Собранието од причина што и во собраниската сала ситуацијата ескалирала а јавноста требала да биде непречено известувана за сите моментални и понатамошни случувања.

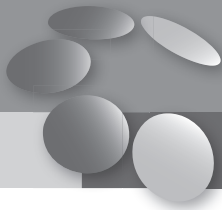
Сепак, собраниското обезбедување во целост ги отстранило новинарите а оние новинари кои пружале отпор при отстранувањето биле присилно исфрлени со употреба на физичка сила. По овој инцидент, подносителите се обратиле до Претседателот на Собранието на Република Македонија со барање за информација за тоа кој ја наредил интервенцијата, но не добиле одговор. Наместо тоа, од кабинетот на Претседателот на Собранието било испратено соопштение до јавноста во кое било наведено дека испразнувањето на галеријата од новинари било наредено со цел да се спречи поголем инцидент.

ЗНМ и подносителите, се обратиле и до Министерството за внатрешни работи кое ги информирало дека Претседателот на Собранието бил евакуиран поради ризик по него и дека истиот одобрил полициските службеници задолжени за безбедноста во Собранието да воспостават ред и обезбедат услови за одржување на пленарана-

20 Ibid.

21 Ibid.

22 Ibid, Издвоено мислење на судијата Лилјана Ингилизова-Ристова.



та седница. Притоа од страна на МВР биле информирани дека при воспоставувањето на редот и обезбедувањето на условите не била утврдена прекумерна примена на сила или пречекорување на овластувањата од страна на лицата задолжени за обезбедувањето на Собранието.

ЗНМ и подносителите се обратиле и до Народниот правобранител кој одговорил дека е ненадлежен да постапува по нивното барање.

Поради тоа, подносителите се обратиле до Уставниот суд за заштита на слободата на јавното изразување која е предвидена во посебна постапка во членот 110 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија.

Уставниот суд го прифатил барањето на подносителите, и донел одлука истото да го одбие. Во образложението на одлуката, Уставниот суд изнел контрадикторни ставови и мислења, бидејќи најпрвин навел дека „оценката на Судои, дејствието на оцстранивање на новинариите од галеријата на собраниската сала претставува погрчување на правото на новинариите негрчено да ја обавуваат својата дејност и да ја информираат јавноста за настан кој е од несомнено големо значење за граѓаниите на Република Македонија – случувањата во Собранието во врска со донесување на Буџетот за 2013 година и за кој јавноста имала голем интерес да го следи и да биде известувана.²³“ за подолу во истата одлука да наведе дека „Од наведеното произлегува дека само присуството на новинариите во салата и директно пренесување не ја прави една седница јавна, бидејќи постојат повеќе начини на кои Собранието овозможува јавност во неговото работење и кои што биле применети во конкретниот случај. Физичкото оцстранивање на новинариите од галеријата на собраниската сала кое го налагала конкретната ситуација на ескалација на хаосот и безредието во салата имало за цел истите да ги заштити и да обезбеди ред во салата, а не да ги оневозможи во вршењето на нивната дејност – информирање на јавноста и да им ја ограничи слободата на изразувањето.“

Видно од гореспоменатото, Уставниот суд воопшто не дал било какво толкување кој бил јавниот интерес во овој случај, покрај тоа што истиот е од комплексна природа, која во сите сегменти навлегува во интересот на јавност да знае што се случувало и зошто најпрвин биле физички отстранети од галеријата на собраниската сала новинарите кои ги следеле директно сите случувања во самата собраниска сала кои кулминирале и со буквално физичко исфрлање и на дел од пратениците од собраниската сала за време на одржување на пленарната седница за усвојување на Буџетот за 2013 година.

Одлуката за одбивање на барањето е донесена со мнозинство на гласови. Судијата Габер-Дамјановска, несогласувајќи се со мнозинството судии во Уставниот суд, дала свое Издвоено мислење²⁴ во кое најпрво изразила жалење што била донесена одлука без учество на професионална јавност и покрај фактот дека по правило одлуката требала да биде донесена на јавна расправа, но истата не била одржана и поради тоа не била во целост утврдена соодветно фактичката состојба за настанот. Судијата Габер-Дамјановска дала посебен осврт на слободата на јавното изразување и преку ставовите и гледиштата на Европскиот суд за човековите слободи и права, накпрвин осврнувајќи се на улогата на новинарите во едно демократско општество нарекувајќи ги истите „носители на правото на изразување“ и на случаите на ограничување на слободата на изразувањето, за кои навела дека Европскиот суд за човековите права води посебна сметка дали ограничувањето во конкретен случај било пропорционално на легитимната цел кон која води и дали образложението на националните власти било релевантно и задоволувачко.

Во делот на јавниот интерес во контекстот на овој случај, судија Габер-Дамјановска навела дека „Должно е на новинариите да пренесуваат информации и идеи за сите прашања од јавен интерес на начин а во согласност со своите обврски и одговорности при што јавноста има право да ги добива истите. Во спротивно, новинарството нема да може да ја остварува своја-

23 Одлуката на Уставниот суд на Република Македонија У.број: 27/2013-0-1 од 16.04.2014 година.

24 Ibid, Издвоено мислење од Судија Наташа Габер-Дамјановска.

џа улога на „јавен надзорник“, криџичар, чувар на џрогресоџ и демократиџаџа.²⁵“

За Судиџата Габер-Дамџановска суџтинско прашање, кое Уставниот суд требал да го разџасни во овој случај било прашањето околу оправданоста на проценката која довела до отстранување на акредитираните новинари од галериџата токму кога биле дискутирани прашања од јавен интерес, а кои меџудругото по отстранувањето на новинарите не биле медиумски покриени. Судиџата Габер – Дамџановска, во однос на оваа проценка, поставила прашање во однос на тоа, како ако новинарите биле отстранети поради грижата за нивната безбедност во галериџата, не биле истовремено отстранети и новинарите кои се наоѓале и во ходниците и прес центарот на Собранието, ставаџки скепса околу целисходноста на проценката.

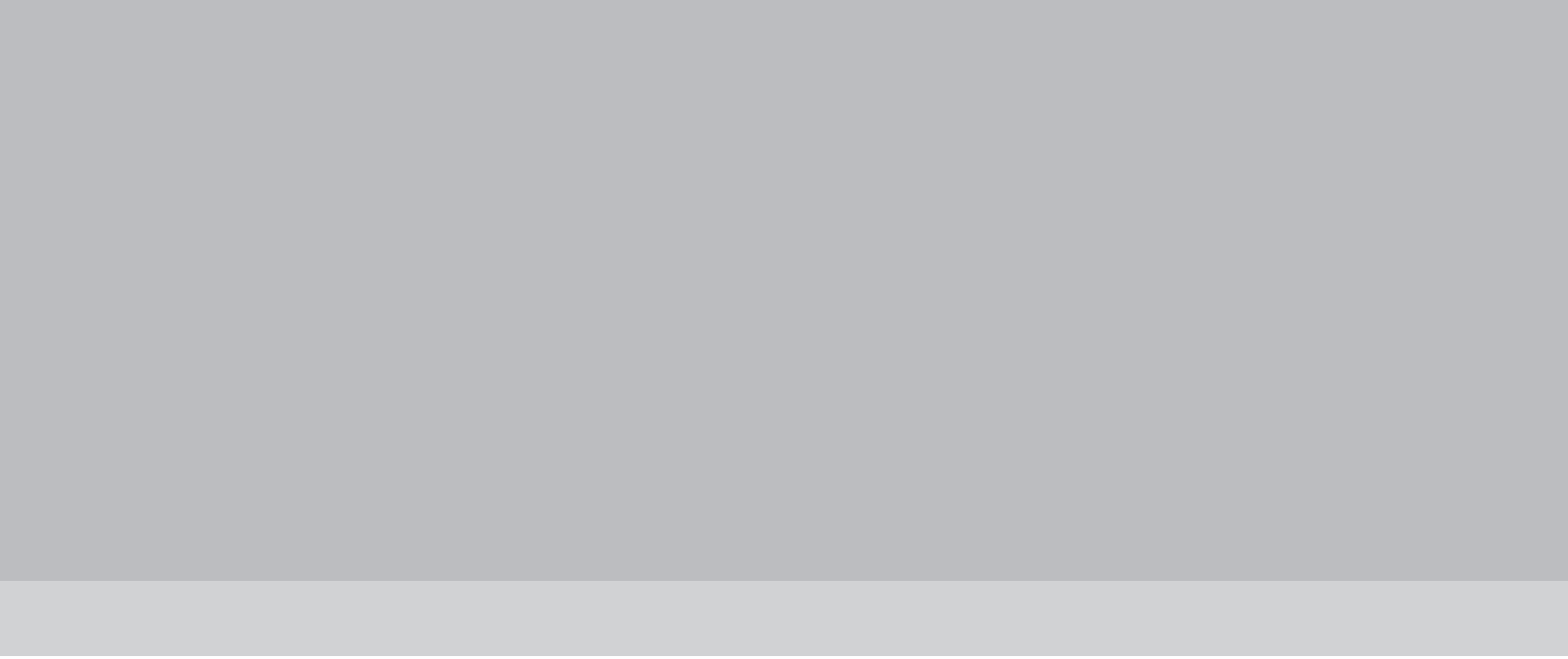
На крајот на одвоеното мислење, судиџа Габер-Дамџановска извела заклучок околу важноста на јавното информирање кога станува збор за прашања кои се од јавен интерес како што било во овој случај. „*Несомнено, слободаџа на јавноџо изразување џледано низ џризмаџа на улогаџа која медиумиџе џа имаџи во неџзиноџо живоџиворување, е една од основниџе сиџолбови на оџтворено, демократиџско и оџичеџно, одговорно оџиџиесџиво. Граџаниџе имаџи џраво да бидаџи заџознаени со информации кои ним им овозможувааџи да џи осџварувааџи своиџе џраџански џрава и должносџи, да џарџициџирааџи во оџиџиесџивениџе џекови на своџаџа држава, и меџу друџоџо, да бидаџи во џек со акџивносџиџе на џраџенициџе кои леџиџимно џи џреџисџавувааџи*

во Собранието и учесџивувааџи во џроцесоџ на донесување на одлуки. Всуџносџи, џреку медиумиџе како џренесувач на информациџаџа, џраџаниџе се џиџе кои инициџално џо џоседувааџи џоа џраво, кое во своџаџа суџиџина е џраво на џраџанскаџа јавносџи, а не на медиумиџе сами џо себе, кои џоа џо реализирааџи во нивно име.²⁶“

Подносителите на барањето по доставувањето на Одлуката од Уставниот суд имаат поднесено жалба до Европскиот суд за човекови права по која е формиран предмет. Во септември 2015 година е започната комуникаџија по него со Владата на Република Македониџа.

За разлика од другите судови односно редовното судство, очигледна е улогата на Уставниот суд посебно во толкувањето на определени прашања од важност за граџаните но и за општеството, меџу кои спаѓа и јавниот интерес. Оскудноста во толкувањето на јавниот интерес и прашањата поврзани со него од страна на редовните судови, создава дилема дали овие судови судат стриктно по „словото“ на законот без притоа да навлезат во најтешкиот дел од улогата на судиите. Тоа би значело дека се должни да го отелотворат законот во реалните животни ситуации низ призмата на стандардите кои ги промовираат основните документи за заштита на човековите слободи и права како на меџународно и регионално ниво преку Универзалната декларациџа за човековите права и Пактовите на Обединетите Нации и Европската конвенциџа за човековите слободи и права, така и на национално ниво, пред се применуваџки го Уставот на Република Македониџа.

25 Ibid.
26 Ibid.

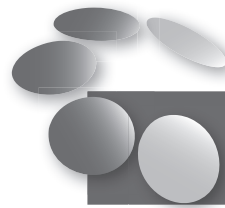




Јавниот интерес во Европската конвенција за човекови слободи и права и во праксата на Европскиот суд за човековите права

Европската конвенција за човековите права (во понатамошниот текст, Конвенцијата) претставува стожер на човековите слободи и права во европските земји и пошироко скоро 65 години. Конвенцијата претставува „жив инструмент“²⁷ за заштита на човековите слободи и права, што значи дека истата мора да се толкува во светло на условите на денешнината. Оттука, Конвенцијата ја следи еволуцијата на правото во земјите потписнички што значи дека истата треба да се применува и толкува напоредно со развојот на човековите слободи и права. Инструмент преку кој се врши заштита на слободите и правата кои ги предвидува и гарантира Конвенцијата, е Европскиот суд за човековите права (во понатамошниот текст, Судот), кој преку својата работа односно одлуките кои ги донесува всушност ја прави и самата Конвенција моќен жив инструмент кој излегува во пресрет на новите предизивици и кој го консолидира владеењето на правото и демократија во Европа.²⁸

Самата Конвенција ја регулира парцијално областа на јавниот интерес во неколку круцијални сегменти. Имено, јавниот интерес во Конвенцијата се спомнува во делот на заштитата на правото на сопственост, членот 1 од Протоколот 1 на Конвенцијата, како и во членот 8 (Право на почитување на приватниот и семејниот живот), членот 9 (Слобода на мислење, совест и вера), членот 10 (Слобода на изразување) и 11 (Слобода на собирање и здружување).



8.1. Член 1 од Протоколот 1 од Конвенцијата

Како што погоре наведовме, јавниот интерес пред сè е дефиниран во ограничувањето на правото на сопственост регулирано со членот 1 од Протоколот 1 од Конвенцијата. Овој член предвидува заштита на сопственоста односно дека „1) Секое физичко или правно лице има право на мирно уживање на својот имот. Никој не може да биде лишен од својот имот, освен во јавен интерес и под услови предвидени со закон и со општите принципи на меѓународното право. 2) Претходните одредби не навлегуваат во правото на државите да донесуваат закони кои ги сметаат за неопходни за регулирање на користењето на имотот согласно општите интерес или заради сигурно плаќање на даноци, други притоци и парични казни.“²⁹ Како што може да се види од текстот на овој член, јавниот интерес повторно се јавува како ограничување на право или слобода кое ги предвидува Конвенцијата.

Интересен е предметот кој Комисијата за човековите права го покренала пред Судот а кој бил инициран по жалба на Поранешниот крал на Грција и други против Грција³⁰. Имено, со политичките преврати во Грција, имотот на кралското семејство бил посебно третиран, и истиот бил одземен со неколку последователни закони и

27 Tyrer v. United Kingdom, (Appl No. 5856/72) Judgment of 25 April 1978, Series A no. 26, para 31

28 <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home&c>

29 Член 1 од Протоколот 1 од Конвенцијата

30 The Former King of Greece and Others v. Greece (no. 25701/94)

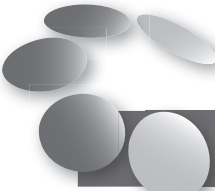
декрети од страна на тогашната актуелна власт во Грција. Финалната интервенција во сопственичкото право била направен со закон кој бил донесен во 1994 година од страна на државата Грција. Поради лишувањето од имотот, кралското семејство на чело со Кралот Константин покренало случај пред Комисијата за човекови права која предметот го процесуирала до Европскиот суд за човекови права. За време на судењето, државата настојувала да докаже дека меѓудругото најголемиот дел од приватниот имот на кралското семејство е дар од грчката држава. Исто така, државата изнела аргументи дела тој имот бил изземен од данок на имот но и од данок на наследување, и дека без разлика како бил стекнат имотот кој вклучува шуми и историски и археолошки пронаоѓалишта заштитени со Устав, истите биле недопрени и зачувани како еден имот само поради привилегиите кои ги има јавниот статус на монархијата.

Судот по спроведената постапка утврдил дека постои повреда на членот 1 од Протоколот 1 од Конвенцијата, од причина што утврдил дека немало каква било компензација за лишувањето на жалителите од имотот, како ни правичен баланс помеѓу заштитата на сопственоста и условите за остварување на јавниот интерес. Токму во тој дел Судот дал и образложено толкување за тоа дали интервенцијата била согласно јавниот интерес, наведувајќи дека „*поимот „јавен интерес“ е неопходно широк. Имено, одлуката за донесување закон за експропријација на имот обично вклучува разледување на политичките, економските и социјалните проблеми. Судот, наоѓајќи дека уживањето на одреден статус на дискреција овозможено од законодавната власт при спроведувањето на социјалните и економските политики е природно да биде широко, ќе ја потпишува одлуката на законодавната власт за тоа што „е јавен интерес“ освен ако одлуката е без разумна основа . . . Истиот секогаш важи, освен fortiori, за таквите фундаментални промени на уставниот поредок на една држава, како премиот од монархија во република.*“³¹

Во конкретниот случај, Судот заклучил дека „не постојат докази кои ги поткрепу-

ваат аргументите на Владата за потребата за заштитата на шумите и археолошките ископини. Од друга страна пак, не е двосмислено дека беше неопходно за Грција да го реши проблемот кој се сметаше дека е штеен за нејзиниот статус како Република. Фактот дека уставните промени од монархија во република беа извршени во 1975-та година, речиси 20 години пред осигурувањето закон да стигне на сила, може да иницира одредени сомнежи за причините за мерките, но тоа не може да биде доволно за да се потпише одредбата цел на Законот од 1994 од неговите легитимитети дека „е од јавен интерес.“³²

Како што наведовме погоре, членовите 8-11 од Конвенцијата, исто така навлегуваат во сегментот на јавниот интерес од причина што истите се права и слободи кои најдлабоко навлегуваат во човечкиот интегритет. Како и претходните одредби од Конвенцијата, така и во овој корпус на слободи и права, јавниот интерес се јавува како исклучок на заштитата, а не како правило во поткрепа на истата.



8.2. Член 8 од Конвенцијата

Во предметот Диксон против Обединетото Кралство³³, жалителите се пар во кој мажот односно првиот жалител од 1994 година бил на издржување на затворска казна доживотен затвор за убиство, додека жената односно вториот жалител била поранешен затвореник. Мажот согласно изречената казна имал можност најрано да биде условно ослободен во 2009 година. Во 1999 година жалителите се запознале преку затворничка мрежа за допишување, и комуницирале се до издржувањето на казната од страна на жената по што во 2001-та година се венчаа. Бидејќи жалителите посакале да имаат деца, во октомври 2001 година, првиот жалител побарал средства за вештачко оплодување, по што во декември 2002-та година, вториот жалител му се придружил кон барањето. Во барањето, жалителите се

31 Ibid, para. 87

32 Ibid, para. 88

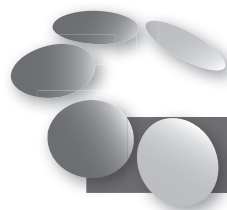
33 Dickson v. United Kingdom (no. 44362)

повикале на долгиот период во кој се во врска и на фактот дека ако се земат предвид датумот на ослободување на првиот жалител и возраста на вториот жалител, шансите тие заедно да имаат дете без средствата за вештачко оплодување се минимални.

Државниот секретар на Обединетото Кралство во мај 2003 година го одбил барањето бидејќи истото не било во согласност со политиката која ја имал воспоставено, по што жалителите барале дозвола за да поднесат барање за судска ревизија на одлуката на Државниот секретар. Во јули 2003 Врховниот суд не дал одобрение за дозволата, по што жалителите побарале повторна дозвола на 5 септември 2003 година. Ова барање било повторно одбиено по усно сослушување. По оваа одлука, жалителите поднеле жалба до Апелациониот суд, кој во септември 2004 година едногласно одлучил да ја одбие.

По ова жалителите поднеле жалба до Судот за повреда на членот 8 од Конвенцијата. Судот со Пресудата на Големиот Совет од 4 декември 2007 година утврдил дека државата сторила повреда на правото на право на почитување на приватниот и семејниот живот на жалителите. Судот во образложението на пресудата навел дека смета дека „член 8 од Конвенцијата се применува на жалбата за одбивањето на средствата за вештачко оплодување, во однос на нивниот приватен и семеен живот, поими кон кои се приклучува и правото на почитување на одлуката да се сѝане биолошки родител.“³⁴ Судот притоа навел дека е „ . . . сѝремен да прифати како легитимно, за цел на вториот сѝав од член 8 од Конвенцијата дека власителите, кога ја развиваат и сѝроведуваат полициска (на Државниот секретар), треба да го земаат предвид, како принцип, доброто на секое дете: зачнување на дете беше токму предмет во овој случај. Притоа, државата има позитивна обрска да обезбеди ефективната заштита за децата. Сепак, тоа не може да оди до таму што ќе ги сѝречи родителите кои посакуваат деца, од можоста да зачат дете во дадениите околности како во овој случај, особено бидејќи вториот жалител бил на слобода и можел да се грижи за детето

што би било значајно, се додека нејзиниот сојуз не е ослободен.³⁵ На крајот, Судот исто така навел дека „сметам дека и во случај жалбата во врска со член 8 на жалителите, да беше пред Државниот секретар и Апелациониот суд, полициската уште од самиот почеток го поставил прагот против нив толку високо и со тоа не дозволи балансирање на индивидуалниот и јавниот интерес, како и сметам за пропорционалност од Државниот секретар или од домашните судови во нивните случаи, како што и се бара од сѝрана на Конвенцијата.“³⁶



8.3. Член 9 од Конвенцијата

Во предметот Бускарини и други против Сан Марино, Судот има утврдено повреда на членот 9 во делот на правото на вероисповед. Имено жалителите биле кандидати на изборите за членови во Општиот голем совет (Парламентот) на Сан Марино во мај 1993 и истите на изборите го одбиле мандатот од граѓаните. По нивниот избор, жалителите побарале од Капетанот Регент (Премиерот) да дадат свечена заклетва за примање на пратеничкиот мандат без повикување на било каков религиозен текст, и покрај фактот што Законот за избори се повикувал на декрет од 1909 година кој ги задолжувал пратениците да дадат свечена изјава повикувајќи се на Евангелието. Жалителите за бараниот исклучок се повикале на Декларацијата за правата од 1974 и членот 9 од Конвенцијата. Сепак во јуни 1993 година, жалителите ја потпишале свечената заклетва која се засновала на Декретот од 1909 година, но без зборовите кои се однесувале на Евангелието. Притоа, жалителот Бускарини потенцирал дека Република Сан Марино има обврски кои ги презела кога станала Држава страна на Конвенцијата.

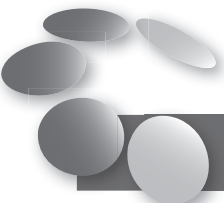
По ова, Секретаријатот на Општиот голем совет во јули 1993 година, по барање на Капетанот Регент, се произнел дека формата на која жалителите ја дале свечената заклетва немала важечки ефект. По

34 Ibid, para. 66
35 Ibid, para. 72
36 Ibid, para. 82

ова Општиот голем совет усвоил решение со кое им наложил на жалителите повторно да дадат свечена заклетва на Евангелието, под закана за откажување на нивните пратенички места. Жалителите ја дале свечената заклетва на Евангелието, иако истакнале поплака дека нивното право на слобода на вероисповед и совест било повредено.

Жалителите поднеле преку Комисијата за човекови права жалба до Судот, кој во февруари 1999 година донел одлука со која утврдил дека од страна на државата е повреден членот 9 од Конвенцијата. Во делот на јавниот интерес, во оваа одлука, Судот навел дека „*смејта дека е неопходно во конкретниот случај да се одлучи дали целиите на кои се повикува Владата се легитимни во однос на висторичкиот став од член 9 од Конвенцијата, бидејќи ограничувањата за кои стапува збор се во секој случај некомпатибилни со забраната. . . . Несомнено е дека, законите на Сан Марино гарантираат слобода на совест и вера*“³⁷.

Сепак Судот утврдил и дека „*Во конкретниот случај, сепак, барањето од жалителите да дадат заклетва на Евангелието било исто како барањето на двајцата избрани претставници на народот да се заколнаат на лојалноста кон одредена религија, барање кое не е во согласност со член 9 од Конвенцијата*“³⁸. Оттука, Судот утврдил дека „*обжаленото ограничување не може да се смета за „неопходно во едно демократско општество*“³⁹.



8.4. Член 10 од Конвенцијата

Како и во другите членови, така и во членот 10 од Конвенцијата кој како и обично предизвикува доста внимание во јавноста, Конвенцијата предвидува определени ограничувања посебно кога станува збор за „мерки неопходни за државната безбедност, територијалниот интегритет и јавната безбедност, заштитата на редот

и спречувањето на нереди и злосторства, заштитата на здравјето или моралот, угледот или правата на другите, за спречување на ширењето на доверливи информации или за зачувување на авторитетот и непристрасноста на судството.“ Овој широк спектар на основи за ограничување на слобода на изразувањето, која меѓудругото ги опфаќа слободата на мислење и слободата на примање и пренесување информации или идеи, е интересен како од општествено-политички но пред сè од правен аспект.

Имено во Случајот Гуџа против Молдавија⁴⁰, во кој жалителот бил вработен како државен службеник кај Јавниот обвинител на Република Молдавија, и добил отказ поради тоа што објавил, односно доставил до дневен весник две писма од кабинетот на Јавниот обвинител. Писмата биле испратени од претставници од политичката елита и преку нив се вршел притисок на Јавниот обвинител да не спроведува постапка против полициски службеници кои биле обвинети за нехуман третман и незаконски притвор на лица кои биле осомничени за кривични дела поврзани со парламентарни избори во февруари 2002 година. Против четворицата полициски службеници биле покренати кривични постапки за погоренаведените дела, па поради тоа во јуни 2002 година, тие испратиле писма до Претседателот на Републиката, Премиерот како и до Заменикот Претседател на Парламентот, Г-дин Мишкин барајќи заштита од кривичен прогон. Веднаш по добивањето на писмата, Г-дин Мишкин го препратил писмото со придружно писмо до Јавниот обвинител, во кое прашувал дали Заменикот јавен обвинител се бори против криминалот или против полицијата. Притоа, тој навел дека осомничените полицајци биле дел од најдобриот тим во Министерството за одбрана, па поради истрагата истите биле запрени да ја извршуваат својата работа. На крајот на придружното писмо, Г-дин Мишин лично го замолил јавниот обвинител да интервенира во овој случај и да го реши строго во согласност со законот, при што по неколку месеци кривичните постапки против полициските службеници биле запрени.

37 Buscarini and others v. San Marino (no. 24645/94)

38 Ibid, para. 39

39 Ibid, para. 40

40 Guja v. Moldova (no. 14277/04)

Во јануари 2003 година, кратко по повикот на Претседателот на Републиката за одлучна борба против корупцијата, жалителот испратил копии од две писма од Дневникот на Кишињев, меѓу кои било и писмото на Г-дин Мишкин. Писмата биле објавени со наслов „Вадим Мишкин ги застрашува обвинителите“.

По објавата на писмата, жалителот бил повикан од страна на Јавниот обвинител и од него било побарано да објасни како двете писма завршиле во дневниот печат, по што жалителот напишал писмо во кое навел дека признава дека ги испратил писмата до медиумот, и дека тоа го сторил како реакција на декларацијата на Претседателот на Републиката за борба против корупцијата. По ова бил отпуштен прво јавниот обвинител кој бил осомничен дека му ги предал писмата на жалителот, по што бил отпуштен и жалителот во март 2003 година. Во отказот било наведено дека објавените писма биле тајни и дека тој ги предал истите без претходна консултација со раководителите на одделите во Јавното обвинителство со што ги прекршил Внатрешните правила на Одделот за медиуми. Жалителот потоа поднел тужба против оваа одлука, но истата била одбиена, по што поднел жалба до Врховниот суд, но истата била одбиена со што на жалителот не му било дозволено да се врати на работното место. Ниту еден од испраќачите, а ниту Јавниот обвинител, не ја оспорувал автентичноста на писмата. На крајот, жалителот поднел жалба до Европскиот суд за човековите слободи и права, кој во февруари 2008 година на седница на Големиот совет донел одлука со која утврдил повреда на членот 10 од Конвенцијата.

Судот, постапувајќи по овој предмет, во делот на јавниот интерес дал голем осврт, посебно на делот на уживање на слободата на изразувањето на државните службеници. Имено, Судот навел дека „... поради самата природа на нивната позиција, државните службеници честито имаат пристап до информации кои владата, поради разни легитимни причини, има интерес да ги чува доверливи или тајни. Затоа, должноста за дискреција на држав-

ните службеници исто така преиспитува силна обврска.“⁴¹ Судот за овој случај навел дека е специфичен од причина што „до денес, Судот не требаше да се справува со случаи каде државниот службеник јавно обелоденил внатрешни информации. Во овој контекст, Судот утврди дека државен службеник, во икојна својства работил, може да стане свесен за внатрешните информации, вклучувајќи ги и доверливите, чије обелоденување или објавување кореспондира со голем јавен интерес. Па така, Судот смета дека сигнализацијата од страна на државен службеник или друг вработен во државна служба, за незаконско однесување или погрешно работење на работното место треба, во одредени околности, да ужива заштита.“⁴²

Судот во насока на својот став, ја цитирал и изјавата од Објаснувачкиот извештај до Конвенцијата на граѓанско право за корупција на Советот на Европа „Во пракса, случаите поврзани со корупција се илустрираат за откривање и истражување и вработените и колегите (јавни или приватни) на личностите инволвирани се честито и првобитно луѓе кои ќе дознаат или ќе се осомневаат дека нешто не е во ред.“⁴³

Судот навлегол детално во делот на јавниот интерес како и интервенцијата во слободата на изразувањето, наведувајќи дека во случајов треба да се имаат предвид и други фактори. Според Судот „... посебно внимание ќе се посвети на јавниот интерес вклучен во објавените информации. Судот потврдува дека согласно член 10 став 2 од Конвенцијата, и покрај мала можност за ограничување на дебата за прашања од јавен интерес. Во еден демократски систем, дебата или пројусување на владата мора да бидат предмет на нејосредна контрола, не само на законодавната и судската власт, туку и на медиумите и јавното мислење. Интересот кој јавноста може да го има за одредена информација понекогаш може да биде толку силен, што ќе ја избегне законски наметнатата обврска на доверливост.“⁴⁴

Судот понатаму навел дека „Вторичниот фактор поврзан со оваа вежба на балансирање е автентичноста на обелоденувањето

41 Ibid, para.

42 Ibid, para.72

43 Explanatory Report to the Council of Europe's Civil Law Convention on Corruption, Strasbourg, 4.XI.1999

44 Guja v. Moldova (no. 14277/04), para.74

информации. Надлежните државни органи можат да донесат мерки со цел соодветно да се реагира, без поголем број на лажни обвинувања кои се без основа или пак се формулирани со лоша намера. При тоа, слободата на изразување со себе носи должност и одговорност, и секое лице кое ќе одлучи да ги открие информациите мора внимателно да провери, во границите на околностите, дека тоа се прецизни и точни информации.⁴⁵ Од друга страна, „Судот мора да ја мери штејата која, доколку постои, била претрпена од страна на јавната власт, како резултат на откривањето за кое станува збор и да оцени дали таквата штеја го надминува јавниот интерес со информациите кои се откриваат. Во врска со ова, предметот на обелоденување и природата на административниот орган можат да бидат релевантни.“⁴⁶ На крајот Судот навел дека е важно да се утврди која била мотивацијата за откривање на доверливите односно внатрешните информации од институцијата.

Имено, според Судот, „Важно е да се утврди дека, при објавувањето, поединецот делувал со добра волја и со верување дека информацијата е точна, дека е во јавен интерес да ја открие истата и дека не му биле на располагање други подискретни средства за истражување на стореното.“⁴⁷

8.5. Член 11 од Конвенцијата

Слично како и во претходните случаи од членовите 8, 9 и 10 од Конвенцијата, така и за членот 11, Слобода на собирање и здружување, предвидува ограничувања во остварувањето на загарантираната слобода на здружување. Имено, ставот 2 од членот 11, предвидува дека, слободата на здружувањето може да биде ограничена „само со законски мерки што во едно демократско општество се неопходни за националната безбедност, јавната безбедност, заштитата на редот и спречувањето на

злосторства, заштитата на здравјето или моралот или заштитата на правата и слободите на други.“⁴⁸ Дополнително на ова, во истиот став се предвидува и дека „Со овој член не се забранува наметнување законски ограничувања за припадниците на вооружените сили, полицијата или државната администрација.“⁴⁹

Во предметот Здружение на граѓани **Радко и Паунковски** против Република Македонија, жалителите поднеле жалба до Судот за утврдување на повреда на членот 11 од Конвенцијата. Имено, на 24 Мај во Охрид, десет македонски граѓани вклучувајќи го и вториот жалител, го основале здружението во Охрид. Во јуни 2000 година, Основниот суд Охрид го регистрирал Здружението во регистарот на здруженија и фондации, под следново име „Здружение на граѓани Радко - Охрид“. На промоцијата на здружението во Скопје се случил инцидент заради кој во октомври 2007 година Основниот суд Скопје 1 осудил две лица (од кои едното лице било член на првиот жалител - Радко) за предизвикување на тешки телесни повреди и им изрекол казна затвор во траење од 3 месеци.

Во меѓувреме започнала голема медиумска кампања пред и по промоцијата на Здружението, преку која било осудувано неговото основање и дејност. Здружението било опишано како фашистичко кое имало за цел рехабилитација на фашизмот и теророт на Ванчо Михајлов – Радко.

Во октомври 2000 година тројца адвокати од Скопје, заедно со една политичка партија и Сојузот на борците од Втората светска војна поднеле иницијативи пред Уставниот суд за оценка на Статутот и Програмата на Здружението првиот жалител од аспект на член 20 на Уставот. Тие исто така ја спореле и законитоста на одлуката на Основниот суд Охрид за регистрација на Здружението. На 17 Јануари 2001 Уставниот суд донел решение за поведување на постапката за оценување, и на 21 март 2001 година, донел одлука за поништување на Статутот и Програмата на Здружението од причина што истите биле насочени кон на-

45 Ibid, para. 75

46 Ibid, para. 76

47 Ibid, para. 77

48 Член 11 став 2 од Конвенцијата

49 Ibid

силно рушење на уставниот поредок и поттикнување на национална или религиска омраза и нетрепеливост. Одлуката стана конечна и извршна на 10 април 2001 година кога истата била објавена во Службениот весник на Република Македонија.

На 16 Јануари 2002 година Основниот суд Охрид *по службена должност* со решение утврдил престанок на работата на Здружението, по што жалителите поднеле жалба до Апелациониот суд во Битола против решението на Основниот суд во Охрид. На 11 Февруари 2002 година Апелациониот суд ја одбил жалбата на предлагачот како неоснована. Судот нашол дека Здружението на граѓани престанува да постои *ipso jure* доколку Уставниот суд донел одлука дека програмата и статутот на здружението на граѓани не се во согласност со Уставот. Со оглед на тоа што Одлуката на Уставниот суд била објавена во Службен весник, таа е конечна и произведува правно дејство. Оттаму, Апелациониот суд ја потврдил одлуката на првостепениот суд.

По оваа одлука, жалителите поднеле жалба до Европскиот суд за човековите права. Судот на 15 јануари 2009 година, донел одлука со која утврдил нарушување на слободата на здружувањето на жалителите односно повреда на членот 11 од Конвенцијата.

Овој предмет е интересен од аспект на тоа дека првиот жалител веќе бил основан и започнал да функционира, па потоа неговото основање било поништено од страна на државата. Инаку, Судот најпрвин се произнел дека „*Наспроти неговата автотонна улога и неговата специфична сфера на примена, Членот 11 од Конвенцијата треба исто така да се гледа од аспект на Членот 10. Зашишката на мислењето и на слободата на негово изразување е една од целиите на слободата на собирање и здружување, утврдени во Член 11.*“⁵⁰

Судот во образложението на пресудата во делот на неопходноста во демократското општество навел дека „*Слободата на изразување е применлива не само за “информација“ или “идеа“ која е оштета*

ирифирана или се смета за ненавредлива или рамнодушна, туку исто така и за онаа која повредува, шокира или вознемира. Такви се барањата на плурализмот, толеранцијата и слободоумноста без кои нема “демократско општество”“⁵¹, и притоа исто така навел дека „*Очекувањата на правилото за слобода на здружување се да се создадат стипоги, и само реални и убедителни причини кои би ги оправдале ограничувањата на таа слобода. Било какво вмешување мора да соодветствува со “неопходната општествена потреба”.* Тоа најнапред е оставено на националните власти да проценат дали има “неопходна општествена потреба” за да се применат рестрикции во општи интерес. Додека Конвенцијата им остава на властите да ја одредат широчината на мерките за проценка, нивната проценка е предмет на сувервизија од страна на Судот, како по однос на правото, така и на одлуките во кои се применува правото, вклучувајќи ги одлуките донесени од страна на независните судови.“⁵²

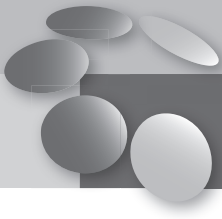
На крајот, Судот навел дека „*. . . ја повторува својата пракса, според која од државата не се бара да чека со интервенцијата, се додека здружението не преземе конкретни чекори за имплементација на политиката која е некомпатибилна со стандардите на Конвенцијата и демократијата. Сепак, прекумерни мерки од превентивна природа за спречување на слободата на здружување и изразување, освен во случаите на иницирање на насилство или опфрлање на демократските принципи- колку и да се чинат шокантни и неприфатливи одредени ставови или искористени зборови за властите, и колку и да се нелегитимни најравените барања - ја повредуваат демократијата и честта дури и ја загрозуваат.*“⁵³ Оттука, Судот сметал дека „дека причините на кои се повикуваат властите за распуштање на Здружението биле нерелевантни и недоволни. Ограничувањето применето во конкретниот предмет, соодветно, не претставува “неопходна општествена потреба”. Ако е така, вмешувањето не може да се претира како неопходно во демократско општество.

50 Association of Citizens Radko & Paunkovski v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia (no. 74651/01), para. 6

51 Ibid, para. 63

52 Ibid, para. 65

53 Ibid, para. 75



иесиво. Следува дека мерките го повредиле Членот 11 од Конвенцијата.⁵⁴

Како што може да се забележи, кога станува збор за ограничување на слободите и правата, како во наведените предмети погоре, Судот постојано го користи тестот кој ги содржи следниве прашања: 1) Дали вмешувањето на државата е согласно со или предвидено со закон? 2) Дали вмешувањето е со цел да постигне една или повеќе легитимни цели и, 3) Дали во едно демократско општество, имајќи ги предвид сите околности, е неопходно вмешувањето?

Доколку се земе предвид дека еден од основните и најважни принципи на Европската конвенција за човековите права е принципот на супсидијарност, согласно преземените обврски, Република Македонија е должна да го почитува во целост. Истата треба овој принцип да го насочи токму во делот на судовите кои би требало да бидат на браникот на заштита на правата и слободите загарантирани со Конвенцијата, кои во најголем дел⁵⁵ и се поклопуваат со основните права и слободи кои ги гарантира Уставот на Република Македонија.

⁵⁴ Ibid, para. 77

⁵⁵ На пример, правото на правично судење не е уставно загарантирано право во Република Македонија.



Заклучни согледувања

Како резултат на направеното истражување на дејноста на судовите во Република Македонија и ЕУ, анализата на случаите од судската пракса на македонските судови и ЕСЧП, како и анализата на повеќе домашни и меѓународни документи од областа, во продолжение ги изнесуваме заклучните согледувања и препораките за тоа како судовите најдобро можат да го заштитат јавниот интерес во Македонија:

1. Забележително е неконзистентно постапување на судиите во предметите во кои судат за клеветата и навреда, особено кога станува збор за високи функционери на власта. Притисокот кој го имаат судиите е видлив не само по однос на исходот на спорот туку и по досудените високи износи за надомест на нематеријална штета.

2. Судиите во потполност го занемаруваат значењето на клеветата и навредата како институти за заштита на честа и угледот, посебно на функционерите. Ова од причина што, во досегашната пракса во најголем број на предмети тужениот не е задолжен јавно да се извини за сторената клевета или навреда, со што се поставува прашањето за смислата на целиот овој систем.

3. Најголемиот дел од постапките за навреда и клевета се водат против новинари, што укажува на тенденција на вршење на притисок врз начинот на кој новинарите ги третираат државните функционери во случаите кога истражуваат теми кои се од јавен интерес, а со кои може да се доведат во прашање честа и угледот.

4. Во однос на досудените надоместоци за нематеријална штета, кои што се

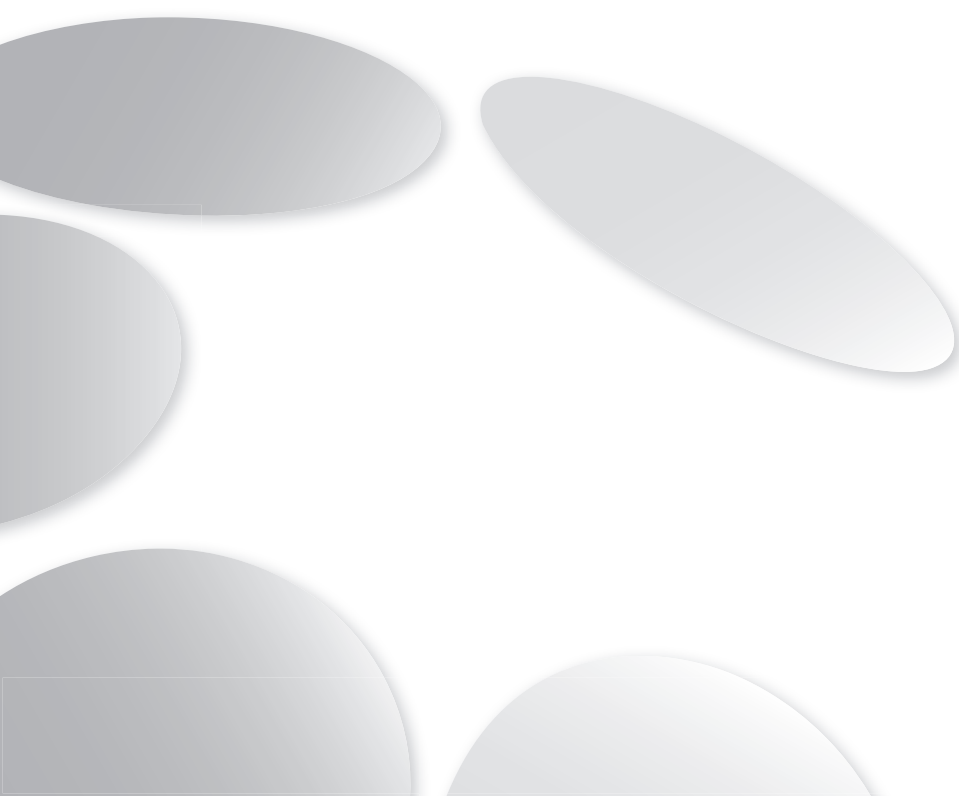
покажуваат како исклучително високи, се поставува прашањето за нивната целисходност од аспект на заштитата на честа и угледот, во смисла на тоа дали тие се надомест за претрпена штета или пак, казна, која се користи како алатка за дисциплинирање.

5. Од презентираниите предмети видно постои ексесивен формализам од страна на органите на извршната власт, во примената на законските одредби кои што го регулираат јавниот интерес. Во ниту еден од анализираните предмети не е објаснето што значи јавен интерес во конкретниот случај.

6. Не постои доволно познавање од страна на судиите за принципите на меѓународното право кои што го уредуваат сегментот на јавниот интерес. Ова е видливо од презентираниите пресуди, каде во мал дел е само површно навлезено во оценка на тоа што е јавен интерес во конкретниот случај.

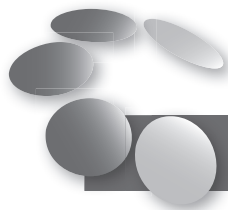
7. Покрај обидот за директна примена на праксата на Европскиот суд за човекови права преку законските задолженија се уште постои импровизација во примена на истата. Со цел да се надмине овој проблем неопходно е Врховниот суд да има активна улога во креирањето на судската пракса, а кое ќе биде во согласност со праксата на Европскиот суд. Важно е да се искористат веќе дефинираните критериуми односно принципи согласно кои ЕСЧП постапува кога одлучува во ваквите предмети.

8. Потребно е да се зајакне и да се интензивира обуката за примена на стандардите на ЕСЧП, која што ќе може подоцна да се прслика на други правни прашања во врска со јавниот интерес.



Прилози

Освен во членовите 8, 9, 10, 11 и членот 1 од Протоколот 1 од Конвенцијата каде што несомнено има важна улога, Конвенцијата го дефинира Јавниот интерес и во членот 15 (Укинување во случај на вонредна состојба) како и во членот 1 од Протоколот 7 (Процедурални гаранции во случај на протерување на странци) и членот 2 од Протоколот 4 од ЕКЧП.



10.1. Член 15 од Конвенцијата

Карактеристично е дека јавниот интерес во рамките на Конвенцијата во најголем дел се толкува во насока на ограничување на слободите и правата кои истата ги гарантира. Имено, доколку ја земеме втората група на слободи и права наведени во пасусот погоре, јавниот интерес има најголем ефект токму во членот 15 став 1 кој ја дерогира обврската за почитување на Конвенцијата „и иџоа сѝроџо во соџласносѝ со барањата шѝџо џи наложува сѝџуацијата и џод услов шѝаквиѝе мерки да не бидат во сѝрошѝивносѝ со друџиѝе обврски шѝџо џроизлеџуваат џ меџународноѝо џраво.“⁵⁶ за сите освен за апсолутните права⁵⁷. Примената на овој член од Конвенцијата претставува редок исклучок и истиот мора

да биде будно следен од Советот на Европа, од причина што истиот се применува на пример кога станува збор за воени состојби во страните потписнички на Конвенцијата. Контролата на состојбата е предвидена со/ во ставот 3 од истиот член кој предвидува посебна обврска за страната потписничка „за џреземениѝе мерки и за џричинѝиѝе шѝџо џо џредѝзѝикале нѝвноѝо џреземање, целосно да џо информира Генералноѝо сѝкреѝар на Советѝоѝ на Евроѝа како и за за даѝшумѝо коџа џресѝанала важносѝа на ѝшѝквиѝе мерки и ѝовѝорно ѝочнала целоснаѝа џримена на одредѝиѝе од Конвенцијата.“⁵⁸

Во случајот *Greece v. The United Kingdom* (1958), Комисијата за човекови слободи и права⁵⁹ прифаќајќи дека има надлежност да одлучува во жалбата на Грција против Обединетото Кралство за наводни повреди од направени од државата Кипар на права и слободи загарантирани со Конвенцијата, во својата одлука навела дека „дероџацијата на Конвенцијата е оѝравдана, и џреземениѝе меркиѝе се оѝграничени на оние сѝроџо во соџласносѝ со барањата шѝџо џи наложува сѝџуацијата, џредвидени со членѝоѝ 15 од Конвенцијата. Сѝѝак, во однос на вѝорѝоѝо, Владѝиѝе би ѝребало да можат да имаат одреден сѝѝеѝен на дискреѝија.“⁶⁰ Членот 15 има ретка примена во праксата на Судот, од причина што станува збор за ситуации за кои ретко станува збор во земјите членки на Советот на Европа.

⁵⁶ Член 15 став 1 од Европската конвенција за човековите слободи и права

⁵⁷ Забрана на мачење (член 3), Забрана на ропство и принудна работа (член 4) и Нема казна без закон (член 7)

⁵⁸ Член 15 став 3 од Европската конвенција за човековите слободи и права

⁵⁹ Од 1954 година до стапување на сила на Протоколот 11 на Конвенцијата од 1998 година, поединците немаа директен пристап до Европскиот суд за човековите права, туку истите требаше да се жалат преку Комисијата за човекови права, која доколку сметаше дека жалбата е основана покренуваше предмет пред Европскиот суд за човекови права.

⁶⁰ Steven Greer "The Margin of Appreciation: Interpretation and Discretion Under the European Convention on Human Rights" страна 9

10.1.1. Член 1
од Протокол 7
од Конвенцијата

Членот 1 од Протоколот 7 предвидува можноста за протерување на странец со судска пресуда без притоа да му биде дадена можност да се произнесе против протерувањето, да побара да се преиспита неговиот случај и да му се овозможи застапник во постапката за протерување, доколку тоа протерување е неопходно за јавниот ред или националната безбедност⁶¹. Ова ограничување како и претходно споменатото е во рамките на јавниот интерес на држава и истото го применува државата преку спроведување на мерки по одлука на дискреција. Во случајот Болат против Русија, апликантот бил роден и живеел во Турција и истиот бил етнички Кабардиниан, кој во периодот 1998-2003 живеел во Кабардино-Балкаријанската Република на Руската Федерација врз основ на долготрајна дозвола за престој. Поради фактот што при вонредна контрола за идентификација жалителот бил затекнат како пренокува кај свој пријател на различна адреса од таа во дозволатата за престој, тој бил приведен и казнет по што започнал судска постапка против одлуката за парична казна.

Во меѓувреме, при повторен обид да му биде продолжена дозволатата за престој од 2003 до 2007 година, постоечката дозвола му била поништена и истиот бил депортиран со авион во Истанбул, Турција. И покрај депортацијата, градскиот суд во Налчик каде престојувал жалителот за време на престојот Кабардино-Балкаријанската Република ја прифатил неговата жалба и ги задолжил надлежните органи да му ја продолжат дозволатата за престој на жалителот за пет години сметајќи од август 2003 година. Жалителот бил информиран од надлежните органи за престој на странци дека ќе ја спроведат одлуката на судот и дека ќе му ја продолжат дозволатата за престој. Тој тогаш одлучил повторно да замине

за Кабардино-Балкаријанската Република, каде на аеродромот бил приведен без можност да се сретне со својот правен застапник и повторно бил депортиран во Турција.

По ова, жалителот поднел жалба до Европскиот суд за човекови права за повреда на слободата на движење загарантирана со членот 2 од Протоколот 2 и за повреда на членот 1 од Протоколот 7 од Конвенцијата. Судот на 05.01.2007 година донел Одлука со која утврдил повреда и на двата члена од Конвенцијата. Во делот на присилно депортирање на жалителот, Судот навел „дека државата имала дискрециона моќ да одлучи дали да отстранат странец од нејзината територија, но оваа моќ морала да се примени на начин на кој нема да дојде до повреда на правата загарантирани со Конвенцијата.“⁶² Според Судот, во овој случај, државата не укажала на ниту една законска одредба која предвидува протерување во отсуство на судска пресуда. Согласно тоа, не постоела „одлука донесена во согласност со закон што е *sine qua non* услов за усогласеност со членот 1 од Протоколот 7 од Конвенцијата. Напротив, жалителот бил протеран во време кога неговата тужба за поништување на дозволатата за престој била разгледувана и времените мерки на судот за потребниот период за разгледување биле ефективни.“⁶³

10.1.2. Член 2
од Протоколот 4
од Конвенцијата

Јавниот интерес во Конвенцијата единствено се сретнува како таков, во два члена односно во членот 1 од Протоколот 1 (Правото на сопственост) и членот 2 од протколот 4 (Слобода на движење).

Во однос на слободата на движењето, јавниот интерес се споменува во ставот 4⁶⁴ во насока на оправдување на ограничувањето на правата признаени во самиот член 2 од Протоколот 4. Правата признаени во првиот став можат да бидат предмет и

61 Член 1 став 2 од Протокол 7 од Европската конвенција за човековите слободи и права

62 Bolat v. Russia no.14139/03, January 5 2007, para. 81

63 Ibid, para. 82

64 Член 2 став 4 од Протоколот 4 на Конвенцијата – „Признати во првиот став можат да бидат предмет и на ограничувања во некои области доколку таквите со закон предвидени ограничувања ги оправдува јавниот интерес на едно демократско општество.“

на ограничувања во некои области доколку таквите со закон предвидени ограничувања ги оправдува јавниот интерес на едно демократско општество. Оваа формулација е многу интересна од причина што јавниот интерес не е дефиниран туку се остава на државите како и на Судот да утврдуваат од случај во случај што претставува јавен интерес на едно демократско општество.

Имено, предметот Тимишев против Русија, во кој жалителот бил етнички Чеченец и живеел во Налчик, Кабардино-Балкаријанската Република, во 1997 година, поднел барање за постојан престој. Барањето на жалителот му било одбиено бидејќи законите во Кабардино-Балкаријанската Република забранувале поранешните жители на Чеченија да се стекнат со дозвола за престој. Против оваа одлука, жалителот поднел тужба до градскиот суд во Налчик кој ја потврдил одлуката на надлежните органи за странци, и по поднесената жалба до Врховниот суд на Кабардино-Балкаријанската Република, истиот во октомври 1997 година ја потврдил одлуката на градскиот суд во Налчик.

Во јуни 1999 година, жалителот со неговиот возач патувале со автомобил од Република Ингушетија кон Кабардино-Балкаријанската Република, каде биле сопрени на граничниот премин Урук, при што на жалителот не му било дозволено да влезе во Република Ингушетија кон Кабардино-Балкаријанската Република, поради тоа што полициските службеници на границата имале усна инструкција од Министерството за внатрешни работи да не дозволуваат влез на лица кои имаат чеченско потекло. По ова жалителот покренал предмет пред кој бил одбиен и од градскиот суд но и од Врховниот суд од причина што жалителот не докажал дека му бил одбиен влез во Кабардино-Балкаријанската Република поради неговото чеченско потекло. Покрај ова, жалителот се обратил и до Рускиот Омбудсман и Јавниот обвинител на Руската федерација, кој покренал иницијатива до Министерството за внатрешни работи на Ка-

бардино-Балкаријанската Република. Министерот за внатрешни работи одговорил дека поради специфичноста на службата на границата каде бил одбиен жалителот, од причина што станува збор за граница со региони со висок степен на криминал, кои се често под оган, тоа остава определен ефект на режимот и природата на службата на полициските службеници. Притоа тој навел дека ваквото однесување ќе биде дискутирано на оперативно ниво.

По ова, Рускиот Омбудсман заклучил дека ограничувањето на уставните права на граѓаните за слобода на движење на границата на Кабардино-Балкаријанската Република се покренува во однос на опасноста од влез на субверзивни групи на вооружени бандити на нејзината територија, и е единствено ефективно на краток временски рок што го прави ова ограничување легитимно.

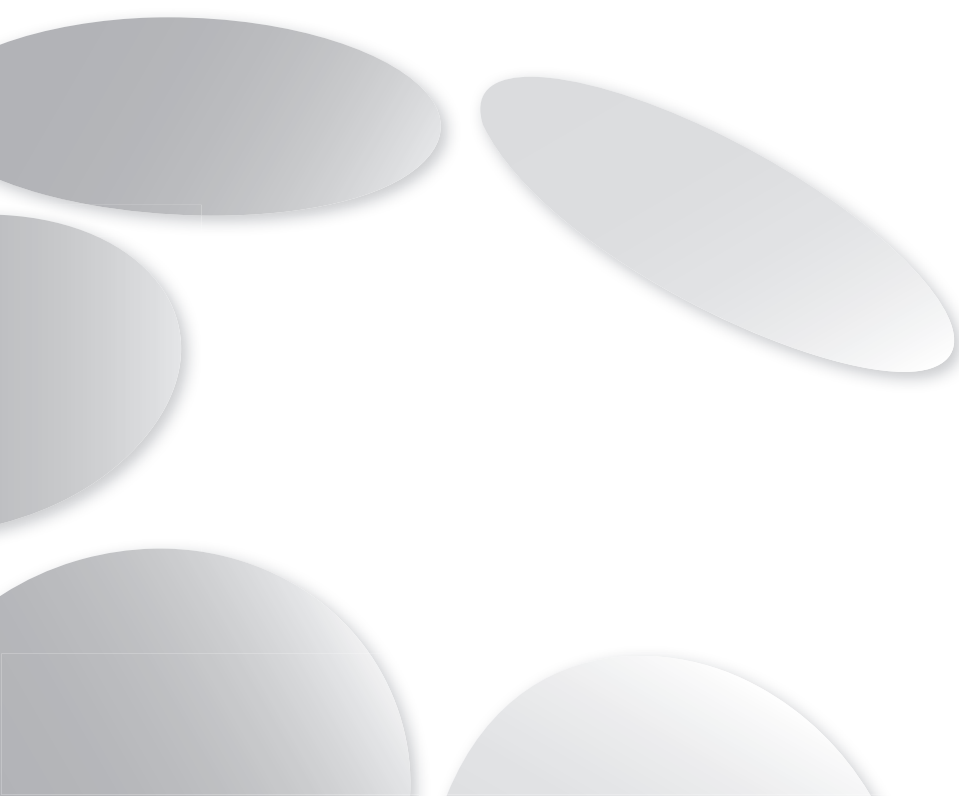
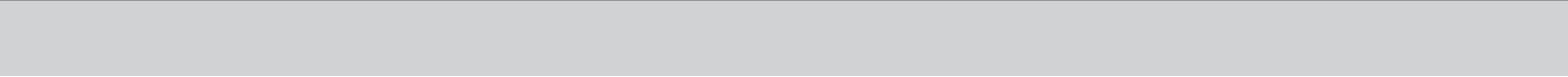
Судот во Стразбур, одлучувајќи по жалбата на жалителот, донел одлука со која утврдил дека постои повреда на членот 2 од Протоколот 4 од Конвенцијата, и притоа во образложението на истата изнел став во делот дали ограничувањето е оправдано дека „нојтира дека сѐрукѝураѝа на членои 2 од Проѝоколоѝ 4 е слична на членовиѝе 8-11 на Конвенцијаѝа. Во насока да биде комѝаѝибилна со ѝаранциѝиѝе на членои 2 од Проѝоколоѝ 4, изреченоѝо оѝраничување ѝѝреба да биде „во соѝласноѝи со законоѝи“, бараѝќи една или ѝовеќе леѝѝѝимни цели содржани во сѝавои 3 и да биде „неоѝходно во демокраѝскоѝо оѝѝѝесѝѝво“ или каде оѝраничувањеѝо се сѝроведува само во оѝределени обласѝи, да биде „оѝравдано од јавноѝи инѝерес во демокраѝскоѝо оѝѝѝесѝѝво“ како ѝѝѝо е ѝредвидено со сѝавои 4.⁶⁵“ Поради тоа што судот утврдил дека не било постапено согласно законите и било изречено ограничување на слободата на движење на жалителот, утврдил дека е непотребно да се испитува дали тоа било потребно во демократско општество. Оттука, била утврдена повреда на членот 2 од Протоколот 4 од Конвенцијата.

65 Timishev v. Russia (no. 55762/00 and 55974/00)



Користени извори

- Г. Калајџиев, Човековите права-рамка за европското казнено-процесно право, во: Зборник ва Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје во чест на проф. Горѓи Марјановиќ, Скопје, 2011, стр. 115-128.
- Г. Калајџиев, Правична постапка, докторска дисертација одбранета на Правниот факултет “Јустинијан Први” во Скопје, 2004.
- Г. Калајџиев, За борбата со организираниот криминал и правната држава, Фондација Отворено Општество – Македонија.
- М. Nowak, International Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, Engel, Kehl/Strasbourg, 1993, At. 14, No. 24.
- P. De Hert, Balancing security and liberty within the European human rights framework. A critical reading of the Court’s case law in the light of surveillance and criminal law enforcement strategies after 9/11, Utrecht Law Review, 2005, <https://www.utrechtlawreview.org/articles/abstract/10.18352/ulr.4/>
- С. Димовски/Ј. Илиевски/З. Димитриевски: Јавност во кривичната постапка – Прирачник за новинари, 2014.
- Д. Гоцевски/ Ф. Илиевска: Деконструирање на концептот на јавниот интерес во Република Македонија – (Зло)употреба во име на граѓаните, Појдовен извештај, Институт за комуникациски студии, Висока школа за новинарство и за односи со јавноста.
- Мониторинг на судските случаи за навреда и клевета, Центар за развој на медиуми/ USAID, март 2014.
- Мониторинг на судските случаи за навреда и клевета, Центар за развој на медиуми/ USAID, јули 2014.
- Мониторинг на судските случаи за навреда и клевета, Центар за развој на медиуми/ USAID, октомври 2014.
- Мониторинг на судските случаи за навреда и клевета, Центар за развој на медиуми/ USAID, декември 2014.
- Мониторинг на судските случаи за навреда и клевета, Центар за развој на медиуми/ USAID, април 2015.
- Мониторинг на судските случаи за навреда и клевета, Центар за развој на медиуми/ USAID, јули 2015.
- Закон за заштита на укажувачите, Сл. Весник на РМ бр. 196/2015.
- Закон за граѓанска одговорност за навреда и клевета, Сл. Весник на РМ бр. 143/2012.
- <http://www.publicinterest.info/?q=public-interest-political-philosophy-and-study-public-administration>
- HRC General Comment 12 (Article 14), para. 6 - <https://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom13.htm>
- Пресуда 80.P4-61/13а донесена на 24.04.2014 година од страна на Основниот суд Скопје 2 Скопје.
- Пресуда ГЖ-1940/14 на Апелациониот суд во Скопје.
- Пресудата П1-1388/12 донесена на 22.04.2013 година од страна на Основниот суд Охрид
- Законот за управните спорови (СВРМ)



За проектот

Институтот за комуникациски студии (ИКС) го имплементира проектот „Изразување на јавниот интерес: зголемување на моќта на медиумите и граѓаните во штитењето на јавните политики во Македонија“. Во рамки на проектот ИКС (1) ќе креира анализи и документи за јавни политики и ќе организира дискусии по нив, (2) ќе развива уредувачки упатства за штитење на јавниот интерес наменети за редакциите, вклучувајќи и тест за јавен интерес и (3) ќе ги поттикнува граѓаните и експертите на активно учество во јавната сфера преку блогот *Res Publica*.

Преку анализи, дискусии и документи за јавни политики, ИКС ќе обезбеди јасна претстава за клучните аспекти на јавниот интерес, на пример, како граѓаните можат да влијаат врз креирањето на политиките, како новинарите ги покриваат темите од јавен интерес, балансирањето на јавниот интерес во однос на човековите права, улогата на судиите и одговорноста на Владата во штитењето на јавниот интерес.

ИКС ќе креира генерално упатство за новинарство од јавен интерес, што ќе содржи и тест за јавен интерес, со цел да се заштити јавноста од несовесно новинарство

и незаконски медиумски практики, и да се врати довербата на граѓаните во медиумите. Со упатството ќе се постават стандарди за производство и презентирање на медиумски производи. Исто така, ќе се обезбедат совети за медиумските професионалци за справување со уредувачките предизвици и продуцирање на содржини на највисоко етичко ниво кога се работи за јавниот интерес. Тестот за јавен интерес ќе ги оспособи новинарите како да постапат кога имаат дилеми околу известувањето за благосостојбата и безбедноста на јавноста. Институтот ќе работи директно со пет медиуми на национално и регионално ниво за развивање на редакциските упатства за уредувачка политика и продукција.

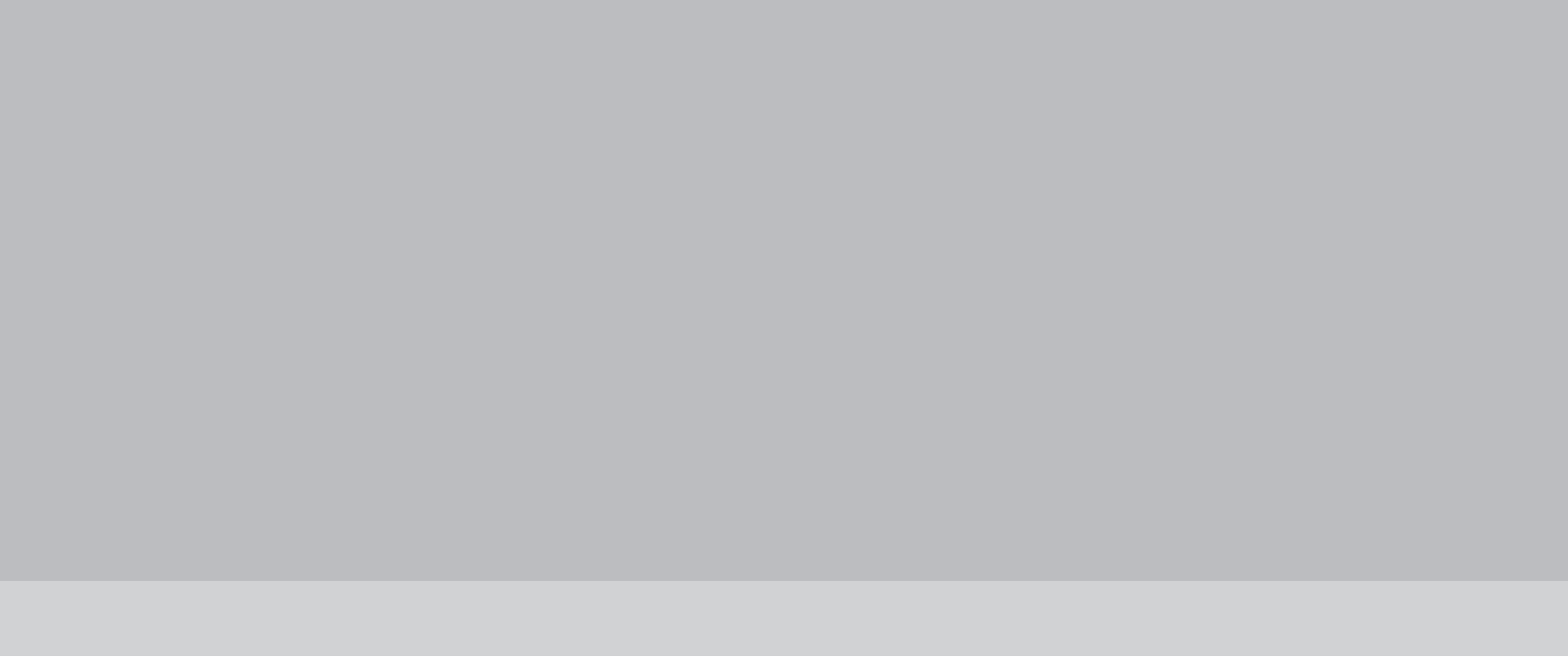
За да се достигне поширока публика, ИКС ќе користи посебно развиена веб платформа *Res Publica* (www.respublica.edu.mk) на која ќе ги поттикнува граѓаните, новинарите и експертите да пишуваат блогови и да дебатираат за прашања од јавен интерес. На овој начин, ИКС ќе креира професионална мрежа која во континуитет ќе анализира и ќе ја запознава јавноста со актуелни теми од јавен интерес во Република Македонија.

Проектот е поддржан од Британската амбасада во Скопје.



ИЗРАЗУВАЊЕ НА ЈАВНИОТ ИНТЕРЕС

Зголемување на моќта на медиумите и граѓаните во штитењето на јавните политики во Македонија

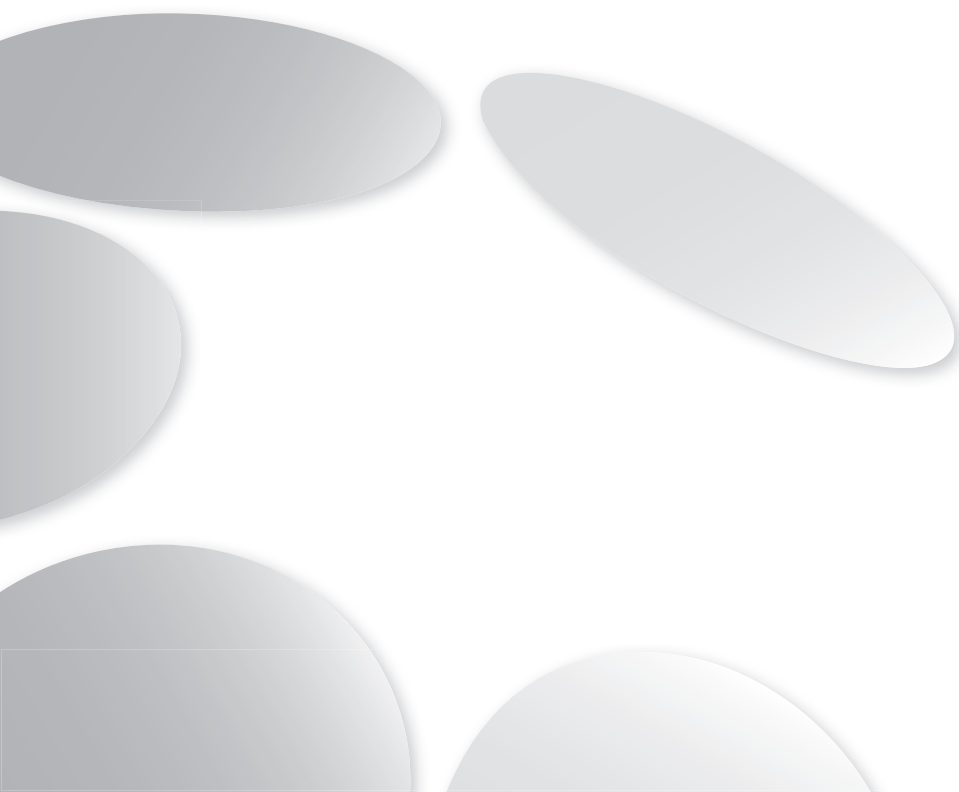
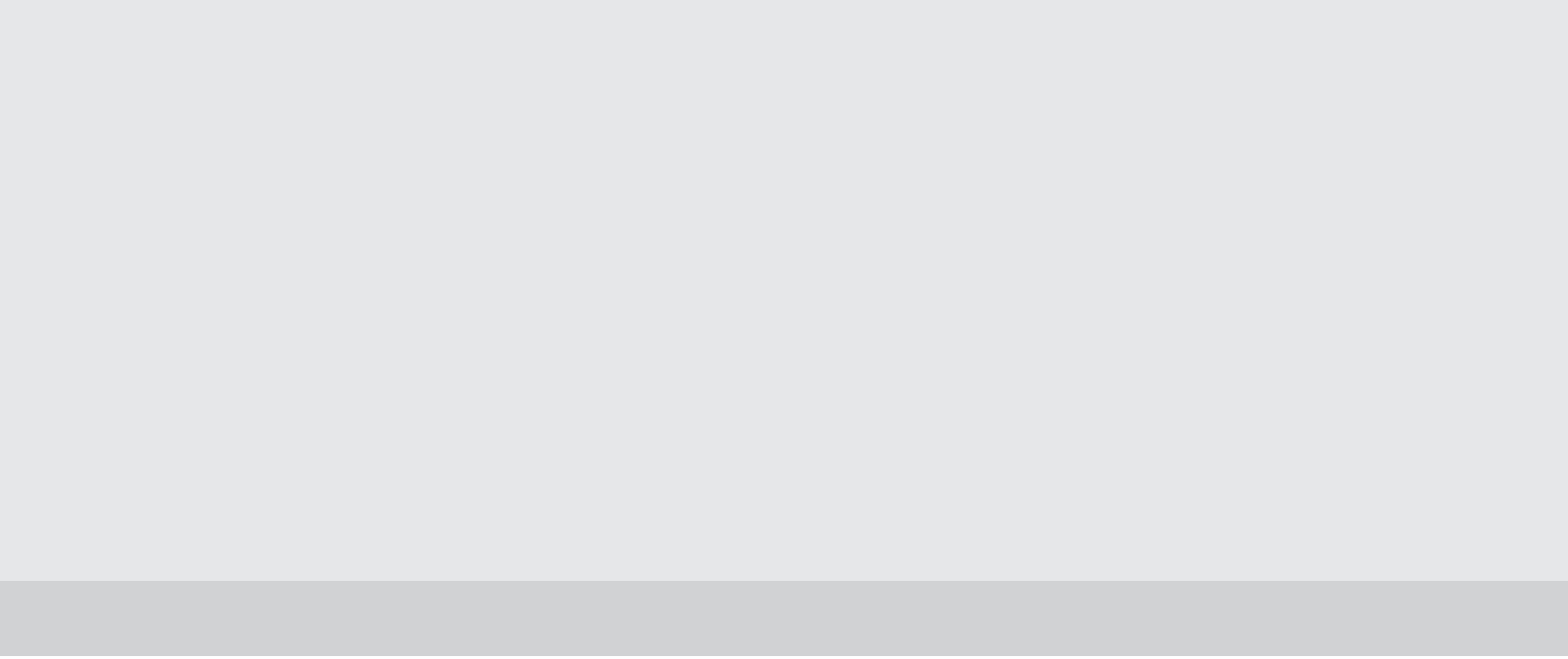


Институтот за комуникациски студии (ИКС) е основан од Високата школа за новинарство и за односи со јавноста во 2012 година. ИКС е водечка научно-истражувачка организација во областа на студиите по новинарство, медиуми, односи со јавност, политичка комуникација и корпоративно комуницирање. ИКС во Македонија има двоен фокус: со академските и применетите истражувања да ја унапредува науката и да им биде поддршка на практичарите; и преку постдипломските студии да изгради мрежа на млади истражувачи кои ќе ги зајакнуваат столбовите на овие научни дисциплини.

Институтот е акредитиран за спроведување на постдипломски студии во две области: Менаџирање на стратегиски комуникации и Менаџирање на медиуми и мултимедија. Поврзувањето на процесот на настава и учење со научноистражувачката дејност му овозможува на Институтот да го поттикнува развојот на млади кадри во истражувачката дејност и да го унапредува процесот на создавање и ширење на знаењето.

Институтот ѝ има следниве основни цели:

- Развивање академски и применети истражувања кои ќе го надградуваат знаењето во сферата на комуницирањето, медиумите и односите со јавноста;
- Градење темелна истражувачка база која ќе биде користена за процесот на образование во областа на комуницирањето, медиумите и односите со јавноста;
- Промовирање иновативни идеи во истражувањата што се поврзани со потребите на индустријата;
- Поттикнување на развојот на младите кадри во истражувачката дејност преку вклучување на студентите и на младите истражувачи во оваа област;
- Публикување на резултатите од истражувањата за актуелни теми и прашања со цел да придонесе во јавната дебата и во градењето на политиката во областите во кои работи ИКС.



Белешка за авторите

ДИВНА ИЛИЌ ДИМОСКИ е доктор на правни науки и доцент на Правниот факултет „Јустинијан први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Скопје, на научната област казнено процесно право. Автор е на повеќе научни и стручни трудови во домашни и меѓународни списанија, а коавтор е и на универзитетскиот учебник „Компаративно казнено процесно право“. Дипломирала, магистрирала и докторирала на Правниот факултет во Скопје. Докторирала на тема „Исказот на обвинетиот како доказ во казнената постапка“, одбранета во февруари 2014 година.

ЖАРКО ХАЌИ-ЗАФИРОВ е адвокат од Скопје, Магистер по Индустриски односи на Центарот за индустриски односи, Универзитетот на Каљари, Италија во 2002 година. Автор е на повеќе анализи во областа на човековите слободи и права и учесник во подготвувањето на закони од областа на човековите права и правосудството. Активен учесник во граѓанскиот сектор.

СУДОВИТЕ:

ЧУВАРИ НА ЈАВНИОТ ИНТЕРЕС
ИЛИ НА ПОЕДИНЕЧНИ ИНТЕРЕСИ

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНА ПОЛИТИКА



ИЗРАЗУВАЊЕ НА ЈАВНИОТ ИНТЕРЕС

Зголемување на моќта на медиумите и граѓаните
во штитењето на јавните политики во Македонија



British Embassy
Skopje

И Н С Т И Т У Т



ЗА КОМУНИКАЦИСКИ СТУДИИ

Јуриј Гагарин 17-1/1
1000 Скопје, Македонија
Т. +389 2 30 90 004
info@iks.edu.mk | www.iks.edu.mk