




ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВОТО НА

СЛОБОДА НА ИЗРАЗУВАЊЕ

ТЕОРИЈА И ПРАКТИКА





**ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВОТО
НА СЛОБОДА НА ИЗРАЗУВАЊЕ**



– ТЕОРИЈА И ПРАКТИКА

ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВОТО НА СЛОБОДА НА ИЗРАЗУВАЊЕ – ТЕОРИЈА И ПРАКТИКА

Издавачи:

Здружение на граѓани Институт за човекови права
Здружение за развој Центар за управување со промени

За издавачот:

Маргарита Цаца Николовска
Неда Малеска Сачмароска

Автори:

Темелко Ристески
Филип Медарски
Андреја Стојковски

Уредник:

Маја Стојаноска
Мирослав Драганов

Лектура:

Татјана Стојановска

Превод:

Блерица Старова Златку

Дизајн и печатење:

Бригада дизајн

Тираж: 400 примероци (Бесплатен/некомерцијален тираж)

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје
342.727:340.21(497.7)
342.727:340.21(4-672ЕУ)
РИСТЕСКИ, Темелко
Остварување на правото на слобода на изразување : -теорија и практика / [автори
Темелко Ристески, Филип Медарски, Андреја Стојковски ; превод Блерица Старова
Златку]. - Скопје : Институт за човекови права, 2017. - 57 стр. ; 21 см
Фусноти кон текстот
ISBN 978-608-66024-2-0
1. Медарски, Филип [автор] 2. Стојковски, Андреја [автор]
а) Право на изразување - Слобода на говор - Правна рамка
б) Право на изразување - Слобода на говор - Правна рамка - Европска унија
COBISS.MK-ID 103111946

Во електронска форма публикацијата е достапна на www.ihr.org.mk и на www.cup.org.mk



Оваа публикација е изработена во рамки на проектот „Истражувачко новинарство чувар на демократијата и човековите права“ финансиран од Европската Унија и ко-финансиран Британската Амбасада Скопје. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на авторите и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија и на Британската Амбасада Скопје.



Вовед.....	5
1. Национална правна рамка и Европската конвенција за човековите права на правото на слободата на изразување.....	7
1.1. Национална нормативна правна рамка на правото на слободата на изразување.....	7
1.1.1. Уставно правна рамка на правото на слободата на изразување	7
1.1.2. Преглед на одредени закони поврзани со правото на слобода на изразување.....	12
1.2. Ограничувањата на правото на слобода на изразување	16
1.3. Судската практика и уставно судската практика во РМ во однос на правото на слобода на изразување	23
1.4. Судската практика на Европскиот суд за човекови права во однос на правото на слобода на изразување	26
2. Посебен осврт на управна постапка во однос на обезбедување и заштита на правото на слобода на изразување	31
2.1. Стандардите на општата управна постапка и остварувањето на правото на слобода на изразување	31
2.2. Поведување и тек на управни постапки за остварување на правото на слобода на изразување и правата во врска со него.....	33
2.2.1. Општ осврт.....	33
2.2.2. Управни постапки за остварување на правото на слобода на изразување и правата во врска со него	34
2.3. Постапката по претставки и предлози и заштита на правото на слобода на изразување	41
2.4. Управно-судска заштита на правото на слобода на изразување.....	43

3. Право на слобода на изразувањето во Европската Унија	51
3.1. Опфат на правото на слобода на изразување и негова важност во рамките на Европската Унија	52
3.2. Дефинирање на правото на слобода на изразување во Европската Унија	52
3.3. Преглед на одредени акти кои го регулираат правото на слобода на изразување во Европска Унија.....	53
3.3.1. Директива за аудиовизуелни и медиумски услуги	53
3.3.2. Други директиви.....	55
3.4. Политика за правото на слобода на изразување во Европска Унија	56
3.5. Правото на слободата на изразување во пресудите на Судот на правдата ...	58
3.6. Правото на слобода на изразување помеѓу Луксембург и Стразбур	59
Заклучоци и препораки	61
Заклучоци	61
Препораки	62

Вовед

Правото на слобода на изразување претставува една од најсуштинските основи на едно демократско општество и еден од условите за неговиот напредок. Во демократските системи секој поединец има право да го изразува своето мислење, да комуницира, да прима и да пренесува информации и идеи, а ваквото право треба да биде функционално. Ова право не го вклучува само индивидуалното право на слобода на изразување преку кое се врши одредено изразување на ставови и мислења, како што е погоре наведено, туку и остварувањето на истите од страна на медиумите. Сепак, значајно е да се напомене дека правото на слобода на изразување е моќна алатка која може да биде злоупотребена и искористена да се поттикне насилство, да се шири омраза и да се наштети индивидуалната приватност и безбедност.

Правото на слобода на изразување им е гарантирано на граѓаните на светот со меѓународните правни акти за човековите права како Универзалната декларација за човековите права, Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права, Меѓународниот пакт за економските, социјалните и културните права, Европската конвенција за заштита на човековите права и други акти.¹ Нашата земја ги ратификуваше овие меѓународни правни инструменти, гарантирајќи и регулирајќи заштита на правото на слободата на изразување. Со тоа нашата држава, презеде обврска за почитување, гарантирање и заштита на човековите право на слобода на изразување кое во исто време е инкорпорирано во член 16 од Уставот на РМ². Имајќи предвид дека правото на слобода на изразување е уставна категорија, ова право е понатаму проследено преку низа закони и акти. Во таа насока нашата земја има развиено правна и институционална рамка која треба да овозможи реализирање на ова право и да го разграничи од сличните блиски концепти како говорот на омраза и клеветата и навреда.

Идејата на оваа публикација е детално анализирање на правото на слобода на изразување и тоа преку: 1. разгледување на поставеноста на ова право во националната и меѓународната правна рамка, 2. прикажување на судската практика на националните судови, на Европскиот суд за човекови права и на Европскиот суд на правдата во врска со оваа материја и 3. унапредување на правната рамка со заклучоци и препораки.

Оваа анализа е изготвена во склоп на проектот „Истражувачко новинарство чувар на демократијата и човековите права“ имплементиран од страна на Центарот за управување со промени и Институтот за човекови права, а финансиран од Европската Унија и кофинансиран од Британската амбасада Скопје.

¹ Универзалната декларација за човекови права е акт усвоена од Генералното собрание на ОН на 10 декември 1948 година; Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права и Меѓународниот пакт за граѓански и политички права се донесени во 1966 од страна на ОН; Европската конвенција за човекови права е конвенција за заштита на човековите права донесена од страна на Советот на Европа во 1950 година.

² „Устав на Република Македонија“, Службен весник бр. 52/1991 од 22.11.1991, достапен на: <http://www.sobranie.mk/ustav-na-rm.nspх>

1. Националната правна рамка на правото на слободата на изразување и Европската конвенција за човековите права

1.1. Национална нормативна правна рамка на правото на слободата на изразување

1.1.1. Уставно правна рамка на правото на слободата на изразување

Слободата на изразување во нашата земја е гарантирана, пред сè, со Уставот како највисок правен акт. Со член 16 од Уставот е дадена исклучително широка заштита на ова право и се гарантирани сите негови аспекти и појавни облици. Согласно формулацијата на одредбата од член 16 од Уставот, гаранциите на слободата на изразување може условно да се поделат на две поголеми групи, гаранции кои се однесуваат на слободата на изразување на поединецот, односно граѓанинот и гаранции на слободата на јавно информирање и медиумите. Ваквата поделба е условна бидејќи правата се взаемно тесно поврзани, а постојат и права кои подеднакво се однесуваат и на поединецот и медиумите. Така, генерално, права кои се гарантирани со член 16 од Уставот, а пред сè се права на поединецот, се правото на мисла, совест и убедување, правото на говор и јавен настап и правото на одговор и исправка во средствата за јавно информирање. Права кои се поврзани со основањето и функционирањето на медиумите се правото на јавното информирање и слободното основање на институции за јавно информирање и правото на заштита на изворот на информацијата во средствата за јавно информирање. Права кои ги тангираат како поединецот, така и медиумите се слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации и забраната за цензура.

Прво и основно право, кое е гарантирано со ставот 1 на членот 16 од Уставот, е слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата. Не може да постои слободата на изразување без да биде гарантирана слободата на мисла. Ваквото право не е случајно гарантирано, како со нашиот Устав, така со повеќето релевантни меѓународни документи за заштита на човековите права, бидејќи историски постоеле деликти на мислење. Така, постоела можност поединците да бидат казнети, многу често и со исклучително сурови казни, доколку постоело сомневање дека истите имаат размислувања различни од општоприфатените, најчесто религиски, догми. Токму заради ваквиот ис-

Член 16 „УСТАВ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА“

Се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата. Се гарантира слободата на говорот, јавниот настап, јавното информирање и слободното основање на институции за јавно информирање. Се гарантира слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации. Се гарантира правото на одговор во средствата за јавно информирање. Се гарантира правото на исправка во средствата за јавно информирање. Се гарантира правото на заштита на изворот на информацијата во средствата за јавно информирање. Цензурата е забранета.

ториски развој на заштитата на слободата на мисла, ова право денес многу често се гарантира заедно и со правото на слобода на вероисповед и со слободата на изразување. Таков пристап е прифатен во Европската конвенција за заштита на човековите права³ (понатаму во текстот ЕКЧП), каде со членот 9 се гарантира слободата на мислите, совеста и верата, а со членот 10 слободата на изразување, со сите различни аспекти на ова право, меѓу кои и слободата на мисла.

За разлика од другите права гарантирани со членот 16 од Уставот, кои можат со закон да биде ограничени во определени случаи, правото на мисла е апсолутно право и не постои никаква можност истото да се подложи на определени рестрикции и ограничувања. Ограничувањата, кои се однесуваат на другите аспекти на правото на слобода на изразување, за кои ќе стане збор натаму во оваа анализа, се предвидени, пред се, заради заштита на определени општествени вредности и придобивки, меѓу кои и другите човекови права, гарантирани со Уставот и меѓународните

ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

ЧЛЕН 9

Слобода на мислење, совест и вера

1. Секој човек има право на слобода на мислите, совеста и верата. Ова право ја вклучува слободата за промена на верата и убедувањето, како и слободата за изразување на својата вера или убедување, сам или заедно со другите, јавно или приватно, преку богослужба, поука, проповеди, верски обреди и ритуали.
2. Слободата за изразување на својата вера или на своите убедувања може да биде предмет само на оние ограничувања што се предвидени со закон и кои претставуваат мерки во интерес на јавната безбедност, поредокот, здравјето и моралот или заштитата на правата и слободите на други, неопходни во едно демократско општество.

ЧЛЕН 10

Слобода на изразување

1. Секој човек има право на слобода на изразувањето. Ова право ги опфаќа слободата на мислење и слободата на примање и пренесување информации или идеи, без мешање на јавната власт и без оглед на границите. Овој член не ги спречува државите, на претпријатијата за радио, филм и телевизија да им наметнуваат режим на дозволи за работа.
2. Остварувањето на овие слободи, коешто вклучува обврски и одговорности, може да биде под одредени формалности, услови, ограничувања и санкции предвидени со закон, кои во едно демократско општество претставуваат 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.

³ Европската конвенција за заштита на човековите права достапна на: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MKD.pdf

документи. Слободата на уверување, совест и мисла како прв и основен аспект на правото на слобода на изразување, е гарантирана со сите позначајни меѓународни документи за човековите права, од кои за нас најбитна е гореспоменатата ЕКЧП.

Во ставот 2 од членот 16 од Уставот се гарантира слободата на говорот, јавниот настап, јавното информирање и слободното основање на институции за јавно информирање. Во рамките на оваа уставна одредба, покрај тоа што се гарантира правото на поединецот на слобода на говор и јавен настап, се гарантира и правото јавноста да биде информирана преку основање и функционирање на медиуми, односно институции за јавно информирање. Понатаму, ваквото право нормативно се доразработува со донесување на низа закони со кои се воспоставуваат правилата за основањето на медиумите и информирањето на јавноста од нивна страна⁴.

Со ставот 3 од членот 16 на Уставот се гарантира слободниот пристап кон информациите и слободата на примање и пренесување на информации. Значи, со првиот дел од оваа одредба се гарантира слободниот пристап кон информации како составен дел од правото на слобода на изразување. Ова право е интегрален дел од правото на слобода на изразување, бидејќи без да постои гаранцијата за прием на информации, не може да стане збор за слободна дисеминација на истите преку медиумите. При тоа, иако во одредбата изречно не е нагласено, не е гарантиран пристапот кон сите информации, туку само кон оние кои се од јавен карактер. Информации кои не се опфатени со оваа гаранција се пред се класифицираните информации⁵, како и оние кои се третираат како лични податоци⁶. Генералната уставна гаранција за слободен пристап понатаму се ефектуира преку Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер⁷. Слободата на примање и пренесување на информации, што го претставува вториот дел од правото од цитираната уставна одредба од ставот 3 членот 16 од Уставот ја гарантира слободата на функционирање на медиумите.

Согласно ставовите 3 и 4 од членот 16 од Уставот, гарантирани се и правото на одговор и исправка во средствата за јавно информирање. Иако е јасно дека овие права се поврзани со функционирањето на медиумите и со тоа се дел од правото на слобода на изразување, по малку изненадува што тие се подигнати на степен на уставно гарантирани права. Во светот постојат само неколку земји каде овие права се подигнати на степен на уставно загарантирани права и тоа во Турција, Венецуела, Папуа Нова Гвинеја и Португалија⁸. Дополнително, во својата суштина тие се и права, кои ги заштитуваат честа и угледот, односно приватноста на поединецот

⁴ Така, Закон за медиуми, објавен во Службен весник бр. 184/2013 од 26.12.2013 година, Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, објавен во Службен весник бр. 184/2013 од 26.12.2013 година итн.

⁵ Согласно Законот за класифицирани информации, објавен во Службен весник бр. 9/2004 од 27.02.2004 година

⁶ Согласно Законот за заштита на лични податоци, објавен во Службен весник бр. 7/2005 од 01.02.2005 година

⁷ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, објавен во Службен весник бр. 13/2006 од 01.02.2006 година

⁸ Freedom of expression, Essays in Honour of Nicolas Bratza, Wolf Legal Publishers, Osterwijk, Netherlands, September 2012

и претставуваат обврска за медиумите, заради што некои автори ги третираат во суштина како облик на ограничување на слободата на изразување на медиумите⁹. Ова повторно ја доведува во прашање потребата да бидат составен дел од уставната одредба, која го гарантира правото на слобода на изразување. Во земјите со англосаксонски правен систем, како на пример во САД и Обединетото Кралство, овие права воопшто не постојат како нормативно уредени права. И овие права понатаму се регулирани со низа законски одредби¹⁰, а за скратување на овие права, законски е предвидена прекршочна одговорност и соодветна прекршочна санкција¹¹.

Со одредбата од ставот 5 од членот 16 од Уставот се гарантира правото на заштита на изворот на информација во средствата за јавно информирање. Ваквата гаранција е предвидена за да бидат заштитени лицата, кои се спремни на јавноста да и откријат сензитивни информации. Такви информации се на пример оние поврзани со корупцијата, злоупотребата на јавните функции и финансии или активностите на организираниот криминал. Лицата кои се спремни да изнесат вакви информации се нарекуваат укажувачи (whistleblowers). Бидејќи е факт дека доколку идентитетот на лицата биде откриен, тие ќе се соочат со одредени опасности, предвидени се превентивни и заштитни механизми, кои спречуваат нивно откривање и овозможуваат тие да бидат заштитени. Притоа, постојат укажувачи, кои информациите ги споделуваат со државните институции, за да бидат иницирани соодветни постапки и такви, кои сознанијата ги пренесуваат на медиумите, за тие да бидат изнесени во јавноста.

Најпознат случај на Европскиот суд за човекови права (понатаму во текстот ЕСЧП) на заштитата на новинарски извор на информации е случајот Goodwin v. UK¹². Во тој случај, британските судови му наредиле на апликантот, новинар на едно списание, да го открие изворот на информации во врска со напис за финансиската состојба на компанијата, каде лицето кое ги дало информациите работело во тоа време. Откако новинарот одбил да го открие идентитетот, бил казнет со парична казна од 5.000 фунти. ЕСЧП случајот го разгледувал од аспект на евентуална повреда на членот 10 од ЕКЧП, со кој е гарантирана слободата на изразување и финално, заради ваквиот начин на постапување на британските судови, утврдил повреда на овој член. Заради натамошно регулирање на заштитата на укажувачите во 2015 година кај нас е донесен и посебен Закон за заштита на укажувачите¹³. Со овој закон се регулираат заштитеното пријавување, правата на укажувачите, како и постапувањето и должностите на институциите, односно правните лица во врска со

⁹ Така, Давид Пор Бјоргвисон, The right of reply, Freedom of expression, Essays in Honour of Nicolas Bratza, Wolf Legal Publishers, Osterwijk, Netherlands, September 2012

¹⁰ Така, членовите 1,17,18,19, 23, 26,27,28 од Законот за медиуми објавен во Службен весник на Р.М. бр. 184/2013 од 26.12.2013 година, член 61 од Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, објавен во Службен весник бр. 184/2013 од 26.12.2013 година, член 14 од Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, објавен во Службен весник бр. 143/2012 од 14.11.2012 година итн.

¹¹ Така, член 31 од Законот за медиуми, објавен во Службен весник бр. 184/2013 од 26.12.2013 година,

¹² Goodwin v. UK, апликација бр. 17488/90, Пресуда од 17.03.1996

¹³ Закон за заштита на укажувачите, објавен во Службен весник бр. 196/2015 од 10.11.2015 година

заштитено пријавување и обезбедувањето заштита на укажувачите¹⁴. И во Законот за граѓанска одговорност за клевета и навреда е поместена одредба, која е обезбедува дополнителна заштита на новинарскиот извор на информации во граѓанската постапка за клевета и навреда¹⁵.

Со ставот 6 од членот 16 од Уставот, забранета е цензурата. Цензурата се дефинира како превентивен претходен преглед од страна на некое тело, орган на власта, црква, партија или приватно лице, на материјал кој треба да се објави преку печатот, радиото, телевизијата или некој друг медиум, пред неговото објавување, а заради давање на дозвола за негово објавување, или пак забрана за објавување на определени материјали и нивна заплена и уништување¹⁶. За разлика од членот 10 од ЕКЧП, кој изречно не ја забранува цензурата, нашиот Устав е исклучително либерален и ја забранува цензурата во било која форма и за остварување на било која цел. Ваквиот пристап е малку проблематичен бидејќи постојат определени законски механизми, кои овозможуваат на судот да забрани објавување на определени содржини¹⁷, а што може да се подведе под погоре цитираната дефиниција за цензура, заради што (основано) се поставува прашањето за уставноста на ваквите законски механизми.

Во контекст на уставно правната рамка за правото на слобода на изразување, треба да се спомене и членот 8 од Уставот, кој како прва темелна вредност на нашиот Устав ги определува основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, во кои спаѓа и слободата на изразување. Можеби уште побитно за правото на слободата на изразување, согласно ставот 2 од членот 8 Уставот во нашата земја слободно е сè што со Уставот и закон не е забрането. Токму од овој начелен уставен принцип треба да се тргне секогаш кога се поставува прашањето дали е дозволено нешто да се каже, изнесе или објави. Доколку не постои законски пропис кој тоа го забранува, секоја содржина е подобна за тоа. Токму заради ова, законодавецот при регулирањето на содржината, која може да се третира како материја од областа на правото на слобода на изразување, во законите со многу малку одредби истата ја гарантира, а се занимава пред се со пропишување на законски услови за нејзино ограничување.

Денес во светот се јавува и еден тренд на појава на нови права, што се должи пред се, на развојот на интернетот и дигиталните комуникации. Едно од најбитните модерни права е правото да се биде заборавен (the right to be forgotten). Суштината на ваквото право се состои во обврската на интернет пребарувачите (како на пример Google, Yahoo или Mozilla) на барање на заинтересирани лица да отстранат веб-страници, постирани од трети лица, доколку со нивната содржина се повредува честа и угледот или приватноста на лицата, а информациите содржани во нив се

¹⁴ Член 1 од Закон за заштита на укажувачите, објавен во Службен весник бр. 196/2015 од 10.11.2015 година

¹⁵ Член 12 од Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, објавен во Службен весник бр. 143/2012 од 14.11.2012 година

¹⁶ Николиќ Данило Л., Медиумско право, Службени гласник, Београд, 2010 година.

¹⁷ На пример, привремените мерки за забрана за објавување од членот 23 од Законот за граѓанска одговорност за клевета и навреда, објавен во Службен весник бр. 143/2012 од 14.11.2012 година

застарени или небитни. Најпознат европски случај, каде се конституира ваквото право е еден шпански случај од 2014 година.¹⁸ Во својата пресуда во овој случај, Судот на Правдата при Европската Унија одлучил да ја подржи одлуката на шпанските судови, кои му наложиле на Гугл да отстрани определена содржина од пребарувачот, заради тоа што таа била „застарена и небитна“, а со неа се повредувало правото на заштита на лични податоци. Основата за ваквата одлука, Судот ја нашол во Европската директива за заштита на личните податоци од 1995 година¹⁹.

1.1.2. Преглед на одредени закони поврзани со правото на слобода на изразување

Најзначајни закони, кои се поврзуваат со слободата на изразување се Законот за граѓанска одговорност за клевета и навреда, Законот за медиуми и Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги²⁰. Законски одредби кои спаѓаат во пошироката област на правото на слободата на изразување се содржани и во Кривичниот законик, Законот за класифицирани информации, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер итн²¹.

Едно од главните ограничувања на слободата на изразување во секое модерно демократско општество е она кое е предвидено заради заштитата на правата на чест и углед и приватност на другите поединци. Генерално, ова значи дека секој поединец при уживањето на својата слобода на изразување мора да се воздржува од изнесување на изјави со кои свесно и намерно ја нарушува честа и угледот или приватноста на другите лица. Притоа, скоро сите современи држави се судираат со оваа проблематика и скоро во сите постои законски механизам, со кој се воспоставува рамнотежа помеѓу овие права, односно правото на слобода на изразување од една страна и правото на приватност и чест и углед од друга страна. Во повеќето држави денес постои кривична одговорност за клевета и навреда, а како санкција во многу кривични законици е предвидена и затворската казна, иако таа исклучително ретко се изрекува. Заради стравот кој потенцијалната затворска казна го предизвикува кај новинарите, големиот судски совет на ЕСЧП во еден познат предмет²² заведе став дека таа не треба да се користи како санкција за клеветата и навредата. Најчеста кривична санкција која се изрекува за клевета и навреда е паричната казна.

¹⁸ e Google Spain SL, Google Inc. v Agencia Española de Protección de Datos, Mario Costeja González, Пресуда на Судот на правдата на ЕУ во Луксембург бр. C-131/12 од 13.05.2014 година

¹⁹ Европската директива за заштита на личните податоци, достапна на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML>

²⁰ Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, објавен во Службен весник бр. 143/2012 од 14.11.2012 година, Закон за медиуми, објавен во Службен весник бр. 184/2013 од 26.12.2013 година, Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, објавен во Службен весник бр. 184/2013 од 26.12.2013 година итн.

²¹ Кривичен законик, објавен во Службен весник бр. 37/1996 од 27.09.1996 година; Законот за класифицирани информации, објавен во Службен весник бр. 9/2004 од 27.02.2004 година; Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, објавен во Службен весник бр. 13/2006 од 01.02.2006 година

²² *Cumpana and Mazare v. Romania*, апликација бр. 33348/96, Пресуда од 17.12.2004 година

Во некои држави, меѓу и нашата, клеветата и навредата се декриминализирани и е воведен концепт на граѓанска одговорност. Кај нас клеветата и навредата беа декриминализирани во ноември 2012 година со донесувањето на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета (натаму во текстот ЗГОНК).

Овој закон, како едно од основните начела²³, декларативно ја гарантира слободата на изразување и информирање како една од битните основи на демократското општество. Она што е новина за поздравување во законот е што во ставот 2 од членот 2 и членот 3 од овој закон, за прв пат изречно, како извор на право, покрај законот и ЕКЧП, беше посочена и судската практика на ЕСЧП. Иако и претходно фактот што нашата земја беше потписничка на ЕКЧП значеше дека националните судови имаат обврска при одлучувањето како извор на право да ги користат и пресудите на ЕСЧП, во практика тоа многу ретко се случуваше. Од моментот на донесување и примена на овој закон, има еден солиден број на граѓански пресуди, кои се повикуваат на јуриспруденцијата на ЕСЧП. Главните содржини кои овој закон ги регулира се навредата, клеветата, основите за исклучување на одговорност за навреда и клевета, како и механизмот за определување на надомест на штета, во случај кога е утврдена одговорност.

Како што кажува и самиот назив на законот, во него се прави разлика помеѓу навредата, каде доминира елементот на омаловажување и клеветата, каде се работи за неистинито тврдење за факти. Ваквото разликување има теоретска оправданост, бидејќи со изнесувањето на лажни тврдења за факти честа и угледот на поединецот можат потешко да бидат нарушени отколку со изнесување на понижувачко мислење. Меѓутоа, во практиката тие се толку блиски и тесно поврзани што претставува проблем да се разграничат. На пример, изјавата дека некој политичар е корумпиран, може да се земе како мислење, односно вредносен суд, доколку од контекстот произлегува дека авторот на изјавата во предвид ги имал моралните и етички квалитети на оваа личност, а може да претставува и изјава за факти, доколку се даде во контекст на напис за конкретна коруптивна афера, со која тој политичар се поврзува. Во повеќето европски земји нема вакво разграничување и постои само еден концепт, кој во земјите од англиско говорно подрачје се нарекува дефамација (defamation), а кој ги опфаќа и клеветата и навредата.

Во нашиот закон²⁴, за клевета 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 пронесува неистинити факти што се штетни за неговата чест и углед, а знае или бил должен и може да знае дека се неистинити. За навреда пак, одговара тој што со намера да омаловажи, со изјава, однесување, објавување или на друг начин ќе изрази за друг понижувачко мислење, со кое се повредува неговата чест и углед²⁵.

²³ Став 1 од членот 2 од Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, објавен во Службен весник бр. 143/2012 од 14.11.2012 година

²⁴ Согласно став 1 од член 8 од Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, објавен во Службен весник бр. 143/2012 од 14.11.2012 година

²⁵ Согласно став 1 од член 6 од Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, објавен во Службен весник бр. 143/2012 од 14.11.2012 година

Генерално, иако малку предолга, нашата законска дефиниција за клевета одговара на дефиницијата, усвоена во другите правни поредоци и стандардите на ЕСЧП. Од друга страна, спорна е дефиницијата за навреда. Најпрво, во многу правни системи, навредата како правен институт воопшто ја нема во оваа, ниту било која друга форма. Ова произлегува од сфаќањето дека со навредата не се изразува некоја невистина, која би била штетна за честа и угледот, туку се изразува мислење или вредносен суд. Тргнувајќи од тоа дека слободата на формирање мислење е апсолутна, спорно е да се санкционира некој за искажаното мислење (колку и тоа да е омаложувачко и штетно за честа и угледот на другите индивидуи). Доколку во нашето законодавство се пристапи кон реформирање на ЗГОНК, треба многу сериозно да се размисли за укинување на концептот за одговорност за навреда или воведување на еден концепт, кој би ги опфатил и клеватата и навредата.

При определувањето на основите за исклучување на одговорност за клевета и навреда²⁶, кои се навистина многубројни и сеопфатни, се чини дека е земена во предвид јуриспруденцијата на ЕСЧП. Она што е недостаток на законот во овој дел е што номотехнички тоа е сторено на комплициран начин и овие одредби се исклучително тешки за практична примена. Па така, согласно ЗГОНК не постои одговорност за клевета/навреда за: изјави дадена во рамки на функционирање на државни органи (Собрание, Совет на општина), судски постапки, некои управни постапки (како пред Народен Правобранител) итн.; пренесени информации, содржани во службен документ; пренесени јавно изнесени изјави на друго лице. Како дополнителни критериуми за оценка дали постои одговорност, ЗГОНК упатува на тоа дали изјавата е дадена во средство за јавно информирање, дали истата е од јавен интерес и дали при објавувањето на текстот е водено сметка за професионалните стандарди на новинарската професија (на пример, дали е контактирана друга страна, дали е сознанијата се добиени од сериозен извор).

Доколку се утврди одговорност за клевета и навреда, законот предвидува можност да се определи надомест на штета и пропишува критериуми за определување на нејзината висина²⁷. И при утврдувањето на критериумите за надомест на штета, законодавецот се раководел од релевантната судска практика на ЕСЧП, па судот при утврдувањето на висината на штетата треба да внимава дали лицето кое е одговорно се извинило, дали презело чекори за ублажување на штетата, која е реалната штета по честа и угледот на наклеветениот, каква е имотната состојба на тужениот итн. Кај навредата, доколку постои извинување, надомест на штета воопшто не се досудува. Кога станува збор за надомест на штета предизвикана со клевета или навреда од новинар во вршење на новинарска професија, штетата не може да го надмине износот од 2.000 евра во денарска противвредност. Во ваков случај, максималната штета за уредникот е 10.000 евра, а за медиумот 15.000 евра. Овде се поставува прашање дали со ваквиот механизам за определување на лимит за штетата не се дискриминирани останатите граѓани во однос на новинарите и во контекст на тоа уставноста на целиот тој механизам. Доколку е пристапи кон менување на

²⁶ Член 7 и член 10 од Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, објавен во Службен весник бр. 143/2012 од 14.11.2012 година

²⁷ Член 13,15,16,17 и 18 од Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, објавен во Службен весник бр. 143/2012 од 14.11.2012 година

ЗГОНК би требало да се ревидира овој дел и да се воведат општ лимит за надоместокот на нематеријална штета, кој би важел за сите или пак лимит воопшто да не би се пропишал, а тоа прашање би се оставило на судската практика.

Закони кој се важни за функционирањето на медиумите се Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги²⁸ и Законот за медиуми²⁹. Законот за медиуми, за првпат стапи на сила кон крајот на 2013 година заедно со Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги кој го замени дотогашниот Закон за радиодифузна дејност. Самото носење на законите беше проследено со преговори меѓу Владата и еснафските здруженија на новинарите, бојкотирање на јавните расправи и јавни конфронтации. Предлог верзијата на законот беше критикувана и од специјалните претставници на ОБСЕ за слободата на медиумите. На крајот од 2013 година беше објавено дека е постигнат договор меѓу ЗНМ и Владата околу предлог текстот на законот, но тоа дополнително создаде раздор меѓу новинарите. Двата закона беа изгласани на крајот на декември 2013 година, за веднаш потоа измени да бидат донесени на почетокот од 2014 година.

Предмет на регулација на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги се правата, обврските и одговорностите на радиодифузерите (пред се радијата и телевизиите). Меѓу декларираниите цели на овој закон е и унапредување на слободата на изразување, иако од неговото стапување на сила до сега може да се заклучи дека не придонесе значително за подобрување на состојбите. Посебна глава во овој закон е посветена на Јавниот радиодифузен сервис, односно „Македонската радиотелевизија“. Значителна новина во законот беше воведувањето на новиот орган, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, која го замени дотогашниот Совет за радиодифузија³⁰.

Најголемите контроверзи при донесувањето на Законот за медиуми настанаа околу неколку работи, односно намерата да се контролира интернетот и печатените медиуми, формирањето на ново тело – Агенција чии надлежности се големи со можност да судат и да одземаат лиценци – практично судски овластувања, самиот состав на Агенцијата кој според предложениот начин на избор остава простор за сериозни политички влијанија, како и членот 4 кој практично дефинираше кои се исклучоците од слобода на изразување. По општа оценка овие исклучоци беа прешироко дефинирани и беше оставена можност за злоупотреби. Во законот беа спорни и дефиницијата новинар и медиум, финансирањето на МРТВ и предложениот состав за програмски надзор на јавниот сервис, исто така со сериозни политички влијанија.

Измените во Законот за медиуми ги иземаа електронските медиуми и публикации, а што претходно беше предмет на сериозна критика поради нивната преголема регулација. Измените во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги вклучија и нов став кој вели дека секое ограничување на содржините во медиумите тре-

²⁸ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, објавен во Службен весник бр. 184/2013 од 26.12.2013 година

²⁹ Закон за медиуми, објавен во Службен весник бр. 184/2013 од 26.12.2013 година,

³⁰ Повеќе на официјалната веб страна на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, достапна на: <http://www.avmu.mk/>

ба да биде во согласност со практиката на ЕСЧП³¹. Меѓутоа, ова остана само како гола декларација, бидејќи не беа пропишани дополнителни законски механизми за имплементирање на ова начело.

1.2. Ограничувањата на правото на слобода на изразување

За да се добие реална претстава до која мера слободата на изразување е нормативно заштитена во еден правен систем, битно е предвид да се земат како прописите со кои истата се гарантира, така и оние со кои таа се ограничува. Притоа, слично како кај нас, во повеќето современи демократски држави е прифатено генералното правило дека е дозволено се она што изречно не е забрането, а ограничувањата и рестрикциите се пропишани со Уставот и во законите. Како што веќе видовме, во нашиот Устав изречно не е наведено дека слободата на изразување е релативно право и дека таа може да биде ограничена во определени случаи, стриктно пропишани со закон. Ова е сосема различен пристап од оној, прифатен на пример, во ЕКЧП. Така, во ЕКЧП во ставот 1 од членот 10 се дадени гаранциите за слободата на изразување, а во ставот 2 е определено дека таа може да се подложи на одредени „...формалности, услови, ограничувања и санкции предвидени со закон“. Со оглед на важноста на Конвенцијата за заштитата на слободата на изразување кај нас, во натамошниот текст на оваа анализа ќе бидат анализирани поважните ограничувања од ставот 2 на членот 10.

Така, слободата на изразување може да биде ограничена исклучиво за остварување на некоја од легитимните цели, кои се јасно пропишани со ставот 2 од членот 10 од ЕКЧП. Притоа, не може да постои легитимно ограничување на слободата на изразување, доколку истото не е насочено кон остварување на некоја од вака пропишаните цели. Согласно ставот 2 член 10 од Конвенцијата, слободата на изразување може да се ограничи заради:

- државната безбедност, територијалниот интегритет или јавната безбедност
- заштита на редот, спречување на немири и криминал
- заштита на здравјето или моралот
- заштита на угледот или правата на другите
- заштита од откривање доверливи информации
- одржување на авторитетот и непристрасноста на правосудството

Така, на пример, ограничувањата на слободата на изразување, кои произлегуваат од ЗГОНК се насочени кон остварување на легитимната цел заштита на угледот или правата на другите, оние кои се пропишани со Законот за класифицирани информации³² се заради заштита на откривање на доверливи информации итн. Иако се

³¹ Член 48 став 1 од Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, објавен во Службен весник бр. 184/2013 од 26.12.2013 година

³² Законот за класифицирани информации, објавен во Службен весник бр. 9/2004 од 27.02.2004 година

чини дека листата на легитимни цели е прилично екстензивна, и по малку застрашувачка, не е доволно државата едноставно да се повика на „национална безбедност“ или на некое од другите достапни ограничувања и со тоа да ги прекрши човековите права. Постои добро утврден механизам за одлучување дали правото на слобода на изразување (или кое било друго човеково право) може да биде ограничено.

Од друга, страна, согласно постоечката практика на ЕСЧП, прашањето дали определено ограничување е насочено кон остварување на легитимна цел, ретко кога генерира материјална дискусија. Постојат многу малку пресуди каде е утврдена повреда, заради непостоење на легитимна цел на ограничувањето.

За да се утврди дали постои ограничување на слободата на изразување, кое е во согласност со ставот 2 од членот 10 од ЕКЧП, Судот го применува таканаречен трипартитен тест. Заради ова, упатно е националните судови при донесување на одлуки во предмети од оваа област (како на пример во постапките за клевета и навреда) и самите да постапуваат на истиот начин, заради потенцијалната можност нивните одлуки да бидат предмет на преиспитување во ЕСЧП. Самиот трипартитен тест директно произлегува од формулацијата на ставот 2 од членот 10 и истиот се состои во испитување дали ограничувањето на слободата на изразување е пропишано со закон, дали е насочено кон остварување на легитимна цел и дали е „неопходно во едно демократско општество“.

При практичната примена на трипартитниот тест, најпрвин се испитува дали ограничување пропишано со закон, потоа дали е насочено кон остварување на легитимна цел, па финално, дали е „неопходно во едно демократско општество“. Доколку се утврди дека не е законито, се утврдува повреда на слободата на изразување и натамошното испитување запира. Истото се однесува доколку се утврди дека не е насочено кон остварување на „легитимна цел“ - понатаму не се испитува дали ограничувањето е „неопходно во едно демократско општество“.

Прв дел на трипартитниот тест е ограничувањето да биде законито или пропишано со закон. Притоа, терминот „закон“ во јуриспруденцијата на ЕСЧП не го опфаќа само законот во класична смисла како (после Уставот) највисок правен акт, кој се донесува од националниот законодавен дом, а е потпишан од шефот на државата (претседателот или монархот). За да се прилагоди на правните култури на земјите на common-law традицијата (каде судската практика има третман на извор на правото), зборот „закон“ од страна ЕСЧП е сфатен така за да вклучува не само пишани, туку и неписани закони. Тој ги опфаќа и прописите донесени од страна на разни управни или професионални тела, на кои се пренесени нормативни и дисциплински овластувања. Во некои случаи, на определени норми на меѓународното право им се признава важење на „закон“ во оваа смисла.

За да една норма биде „закон“ во оваа смисла, мора да исполни два поттеста: мора да биде достапна и да биде јасна (или предвидлива). Нормата е достапна, доколку граѓанинот е „...во состојба да има индикација, која е адекватна во околностите, а во врска со правната основа, применлива на даден случај.“³³ Иако оваа дефиниција може да изгледа малку сложена, во практика ова прашање многу ретко предизвикува материјална дискусија. Ова најчесто подразбира нормата да биде обја-

³³ Sunday Times v. Uk no. 1, апликација бр. 6538/74, Пресуда од 26.04.1979 година

вена во официјалното гласило, каде законите и другите прописи се објавуваат, за да истите стапат на сила и почнат и да се применуваат.

Од друга страна, јасноста (или предвидливоста) на нормата почесто се јавува како проблем, кој може да доведе до оценка за повреда на слободата на изразување. Така, „...една норма не може да се смета како „закон“, ако не е формулирана со доволна прецизност да му овозможи на граѓанинот, ако е тоа потребно и со соодветен совет, да ги предвиди, во степен кој е разумен во дадените околности, последиците кои можат да произлезат од некое дејство...“³⁴.

Ова опфаќа две можни ситуации во практика. Првата е самата норма да не е доволно јасна и да пружа можност за повеќе различни толкување, така што субјектот на кого му ускратено правото немал можност да предвиди дека на определено негово поведение (во сферата на слободата на изразување) ќе се надоврзе определена санкција. Другата е ситуацијата кога имаме јасна норма, но органот кој ја применува ја толкува арбитрерно, со цел (нелегитимно) да интервенира во нечива слобода на изразување.

Но, ова не смее да значи поставување на невозможна задача за националниот законодавец во постигнување на апсолутна прецизност во врамувањето на законите. ЕСЧП допушта законите да бидат формулирани со флексибилни, па дури и со општи термини, за да се избегне претерана крутост и да се сочува чекорот со општествените околности, кои се менуваат. За да се илустрира кои се барањата на ЕСЧП во поглед на јасноста на законот, во продолжение ќе бидат презентирани два различни става, заземени во различни случаи.

Во случајот *Karademirci and others v. Turkey*³⁵, група на лица, членови на Лекарска комора на Турција, откако свикале прес-конференција, прочитале јавно изјава со која изнеле определена критика во врска со начинот на функционирање на образовниот систем во областа на здравството. Согласно член 44 и член 82 од Законот за здруженија, здружението или членови на здружението не смеееле јавно да објавуваат или дистрибуираат летоци, пишани изјави или „слични публикации“, без претходно решение на нивниот извршен одбор и без претходно да ги достават до јавниот обвинител на проверка. Повреда на оваа обврска претставувала кривично дело, па лицата, кои јавно излегле со изјавата биле кривично гонети и биле осудени на затворска казна од три месеци, подоцна заменета со условена парична казна.

Меѓутоа, ЕСЧП ценел дека фактот што оваа одредба била применета во дадената ситуација, кога имаме усна изјава (а не јавно објавување или дистрибуирање летоци, пишани изјави или „слични публикации“, како што пропишувал законот), значи дека нормата не била доволно јасна или предвидлива за апликантите да можат ја предвидат последицата, што би ја предизвикало превземеното дејство. Со тоа, не бил исполнет првиот предуслов од трипартитниот тест, односно ограничувањето на слободата на изразување не можело да се смета дека е „пропишано со закон“, па било утврдена повреда на членот 10 од Конвенцијата.

³⁴ *Muller and others v. Switzerland*, апликација бр. 10737/84, Пресуда од 24.05.1988 година

³⁵ *Karademirci and others v. Turkey*, апликација бр. 37096/97 и бр. 37101/97, Пресуда од 25.01.2005 година

Спротивно на ова, во случајот Markt Intern Verlag GmbH, Weber and Beyen v. Germany³⁶, ЕСЧП оценил дека германскиот закон за нелојална конкуренција, кој барал „чесни практики“ го задоволил тестот на предвидливост и покрај широка-та дискреција дадена на националните судови во толкувањето на непрецизниот јазик. Оваа оценка на Судот се засновала и на оценката дека областа, која била предмет на регулација била во постојана еволуција и регулацијата нужно морала да биде поширока, за да ги опфати сите промени во оваа област. Од друга страна, на ваквата оценка на Судот влијаело и постоењето на „јасна и обемна“ судска практика и „екстензивни академски коментари“ во врска со начинот на толкување и примената на спорната законска одредба. Сето ова придонело да поединците можат да ги согледаат и предвидат последиците од постапувањето спротивно на оваа одредба, што значело дека имаме предвидлив „закон“ во смисла на стандар-дот на ЕСЧП.

По завршувањето на оваа фаза од испитувањето, Судот следно испитува дали огра-ничувањето е насочено кон остварување на некоја од „леgitимните цели“ од ставот 2 од член 10, а кои се погоре наброени. Прва од овие „леgitимни цели“ е заштитата на државната безбедност, територијалниот интегритет или јавната безбедност. Во еден од најпознатите случаи поврзани со остварување на оваа цел, ЕСЧП одлучил дека наредба за забрана за влез во Велика Британија на лидер на Шин Феин, која го спречила да учествува на политичка средба не претставувала повреда на неговата слобода на изразување. Пресудно за донесување на ваквата одлука било тоа што постоела реална и континуирана закана со насилство за периодот во кој забраната била издадена. За ЕСЧП, при донесувањето на одлуката било битно и тоа што за-браната за влез била симната веднаш по прекилот на огнот.

И во нашите закони се пропишани низа одредби, кои може да се третираат како ограничување на слободата на изразување заради заштита на државната безбед-ност, територијалниот интегритет или јавната безбедност. Така, во нашиот Кривич-чен законик се предвидени повеќе кривични дела, со кои слободата на изразување може да се ограничи токму по овој основ. Повеќето од овие кривични дела се поместени во Дваесет и осмата глава од Кривичниот законик, каде се пропишани кривичните дела против државата³⁷. Дополнително во Законот за аудио и аудио-визуелни медиумски услуги е поместена забрана за програми со кои се загрозува националната безбедност, се поттикнува насилно уривање на уставниот поредок на РМ, се повикува на воена агресија или на оружен конфликт, се поттикнува или шири дискриминација, нетрпеливост или омраза врз основа на раса, пол, религија или националност³⁸. Слична одредба постои и во Законот за медиуми³⁹.

³⁶ Markt Intern Verlag GmbH, Weber and Beyen v. Germany, апликација бр. 12278/86, Пресуда од 27.05.1991 година

³⁷ Па така, кривичното дело Повикување на насилна промена на уставниот поредок од член 318, Признавање на окупација од член 306 од КЗ итн.

³⁸ Член 48 став 1 од Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, објавен во Службен весник бр. 184/2013 од 26.12.2013 година

³⁹ Член 4 став 1 од Закон за медиуми, објавен во Службен весник бр. 184/2013 од 26.12.2013 година

Следната легитимна цел, заради која може да ограничи слободата на изразување е спречување на немири или криминал. Заради тоа што оваа цел може да подлежи на ризик од злоупотреба на националните власти, ЕСЧП во повеќе пресуди барал задолжителни процедурални гаранции против таквата злоупотреба⁴⁰. Во рамки на оваа легитимна цел е вклучена и заштитата од тероризам, па кога станува збор за ваква опасност, националните држави се овластени да превземаат низа рестриктивни мерки, вклучително забрана за емитување на содржини, кои имаат врска со забранетите организации. Така, во случајот *Purcell v. Ireland*, со министерски налог било спречено емитување на интервју со портпароли на ИРА и политичката партија Шин Феин, за подоцна ЕСЧП да оцени дека ваквиот налог бил конзистентен со целите на заштитата на националната безбедност и спречувањето на немири и криминал⁴¹.

Најконтроверзна од сите легитимни цели, наведени во ставот 2 од членот 10 од ЕКЧП е заштитата на моралот. Ова од причина што не постои единствено европско разбирање на моралот, туку моралните норми значително се разликуваат од држава до држава, заради што националните судови, а не ЕСЧП можат подобро да ги вреднуваат барањата на локалниот морал. Ваквиот став на Судот е најдобро изразен во предметот *Handyside v. UK*, каде се констатира: „... во внатрешното право на државите-договорнички не е можно да се најде единствена европска концепција за моралот....државните власти се во подобра позиција од меѓународниот судија да дадат мислење за точната содржина на овие барања.“⁴².

Заштитата на угледот или правата на другите е легитимна цел, која генерира најголем број предмети пред ЕСЧП, бидејќи механизмот за утврдување на одговорност и санкционирање на клеветата потпаѓа токму под оваа цел. Овде нема подолго да се задржиме на оваа легитимна цел, бидејќи ова ограничување беше презентирano со анализата на одредбите на ЗГОНК. Вообичаено, во европското законодавство и судска практика клеветата е разграничена, со оглед на објектот на заштита, па така се прави разлика помеѓу клевета која претставува напад на приватноста, честа и угледот на приватни лица и онаа, каде се клевети некој носител на јавна функција, а во врска со јавната функција која ја обавува. Кај нас нема такво цврсто разграничување, па и носителите на јавни функции во случај на клевета се упатени на одредбите на ЗГОНК. Во нивниот официјален капацитет посебно заштитени се единствено шефовите на странски држави и дипломатските претставници на странски држави во нашата земја⁴³.

Заштитата од откривање доверливи информации претставува легитимна цел која на националните држави им овозможува да донесуваат закони со кои на определени информации им даваат третман на државна и службена тајна. Вообичаено, се работи за информации кои се сензитивни и поврзани со функционирањето на безбедносните служби, полициските единици, армијата итн., а чие откривање носи

⁴⁰ На пример, во случајот *Ekin Association v. France*, апликација 39288/98, Пресуда од 17.07.2001 година

⁴¹ *Purcell v. Ireland*, апликација бр. 15404/89, Пресуда од 16.04.1991 година

⁴² *Handyside v. UK*, апликација бр. 5493/72, Пресуда од 07.12.1976 година

⁴³ И тоа со кривичното дело Повреда на угледот на странска држава од чл 181 од објавен во Службен весник бр. 37/1996 од 27.09.1996 година

безбедносен ризик. Клучен закон со кој се дефинираат ваквите информации кај нас е Законот за класифицирани информации. Во нашиот Кривичен законик се пропишани низа кривични дела, кои се третираат како ограничување на слободата на изразување токму заради остварување на оваа легитимна цел⁴⁴.

Одржување на авторитетот и непристрасноста на правосудството е легитимна цел, која е резултат на бројни начела на кои се заснова функционирањето на оваа посебна и независна гранка на власта. Судската власт е независна и самостојна, како по Уставот, така и по Законот за судови и сите други закони со уредува функционирањето на правосудните органи. Во еден од најпознатите предмети пред ЕСЧП, поврзани со остварување на оваа легитимна цел, предмет на разгледување била апликација на еден новинар и уредник, заради нивна осуда за клеветење на еден судија⁴⁵. Во случајот, националните судови ги осудиле новинарот и уредникот, заради серијал исклучително остри критички коментари кон еден судија. Објект на напад во тие текстови не биле само одлуките на судијата, туку и неговиот личен и професионален интегритет. ЕСЧП донел одлука дека нивната осуда од страна на националните судови била оправдана, а заради остварување на оваа легитимна цел, односно заштита на авторитетот и непристрасноста на судовите. Кај нас во процесните закони, односно во Законот за парнична постапка и Законот за кривична постапка, е дадена можност судиите да ги казнуваат странките, заради непочитувањето на судот во текот на спроведувањето на постапката⁴⁶.

Доколку утврди дека ограничувањето е насочено кон остварување на легитимна цел, ЕСЧП го спроведува третиот дел од трипартитниот тест. Овој дел, односно утврдувањето на неопходноста на ограничувањето на слободата на изразување во едно демократско општество е она што во практика најчесто го задржува вниманието на ЕСЧП. Ова ја нагласува претпоставката дека ограничувањето на правото е последна опција и секогаш мора да биде пропорционална со целта која треба да се постигне. „Неопходно“ е посилен стандард од „разумно“ или „пожелно“, меѓутоа ограничувањето не мора да биде „апсолутно неопходно“ (како што тоа се бара кога на пример, се работи за ситуации на лишување од живот на некое лице, согласно ставот 2 од членот 2 од ЕКЧП).

Значи, при испитувањето дали ограничувањето е неопходно во едно демократско општество, ЕСЧП воспоставува баланс помеѓу тоа со која мерка е ограничена слободата на изразување од една страна и која легитимна цел се штитела со вака превземената мерка од друга сја да се примени некоја мерка за ограничување на слободата на изразување, нужно е за тоа да постои „силна општествена потреба“.

⁴⁴ Неовластено откривање тајна од член 150, Оддавање и неовластено прибавување деловна тајна од член 281, Оддавање државна тајна од член 317, Оддавање на воена тајна од член 345, Оддавање службена тајна од член 360, Злоупотреба на државна, службена или воена тајна од член 360-а од Кривичниот законик, објавен во Службен весник бр. 37/1996 од 27.09.1996 година

⁴⁵ Prager and Oberschlick v. Austria, апликација бр. 15794/90, Пресуда од 26.04.1995 година

⁴⁶ Така, член 102 од Законот за парнична постапка, објавен во Службен весник бр. 79/2005 од 21.09.2005 година, член 88 од Законот за кривична постапка, објавен во Службен весник бр. 150/2010 од 18.11.2010 година

Доколку постои таква „силна општествена потреба“, државата на располагање има широк дијапазон мерки за заштита на легитимните цели, а која од овие мерки ќе ги примени, спаѓа во нејзина диспозиција. Меѓутоа, во постапката пред ЕСЧП, државата ќе има обврска да докаже дека за остварување на таа легитимна цел, не постоела поблага мерка, која во дадениот случај можела ефикасно да ја употреби. Така, Судот ја задржува надлежноста да одлучи дали националните власти приложиле и „релевантни и задоволителни“ причини за оправдување на мерките со кои интервенирале во слободата на изразување.

За да се види како овој концепт функционира во практиката на ЕСЧП, може да земеме пример со мерките кои се превземаат за заштита на легитимната цел „заштита на угледот или правата на другите“. Како што кажавме, угледот на другите се штити со правниот механизам за утврдување на постоење на клеветата и навреда и мерките, кои се превземаат за санкционирање на лицето, кое наклеветило или навредило. За ЕСЧП не е спорно дека заштитата на угледот е легитимна цел, заради која може да се ограничи слободата на изразување, односно да се санкционира лицето кое со изречена клеветата наштетило на туѓа чест и углед. Меѓутоа, во погоре споменатиот случај *Cumrana and Mazare v. Romania*⁴⁷, ЕСЧП зазел став дека доколку клеветата е сторена преку печат, изрекувањето на затворската казна како мерка, со која се ограничува слободата на изразување никогаш нема да е компатибилна со легитимната цел, заради која се изрекува. Во оваа пресуда Судот резонира дека во други случаи, кога националните власти се стремат да се остварат други легитимни цели, како на пример, да спречат говор на омраза или поттикнување на насилство во принцип и затворската казна како мерка не е исклучена, но не кога се работи за случај на клеветата.

Од овој пример може да се види како ЕСЧП го воспоставува балансот - легитимна цел која се стреми да се оствари, во случајот заштита на угледот на друго лице, со мерката која се превзема за остварување на таа цел, односно изрекување на затворска казна (во случајот, условена затворска казна) за изречена клеветата и како утврдува диспропорција, односно непостоење на „неопходност во едно демократско општество“. Доколку се утврди дека не постои „неопходност во едно демократско општество“ се утврдува и повреда на слободата на изразување од членот 10 од Конвенцијата.

Генерално, ЕСЧП при оценувањето дали постои пропорционалност на интервенцијата ќе ги истражи конкретните околности на случајот, а пред се:

1. природата на мешањето;
2. позицијата на апликантот и статусот на жртвата на клеветата;
3. предметот на оспорената изјава;
4. причините за интервенцијата, кои ги изнеле националните власти;
5. медиумот преку кој изјавата е пронесена, односно степенот на дисеминација на спорната изјава итн.⁴⁸.

⁴⁷ *Cumrana and Mazare v. Romania*, апликација бр. 33348/96, Пресуда од 17.12.2004 година

⁴⁸ Харис, О'Бојл и Ворбрик, Право на Европската конвенција за човекови права, второ издание, Пролетно дело, 2009 година

На пример, во Пресудата *Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France*⁴⁹, токму природата и степенот на публицитет, кој го добила спорната изјава биле клучни во оценување на дозволената реакција од страна на државата. Фактот што клеветничката изјава била пронесена од страна на национален весник со огромен тираж придонела да се оцени дека националната држава не ги пречекорила границите на прифатливо мешање. Во продолжение ќе разгледаме некои од најважните принципи, на кои инсистира Судот во своите пресуди од оваа област.

1.3. Судската практика и уставно судската практика во РМ во однос на правото на слобода на изразување

Кај нас, прашањето на судската практика, поврзана со слободата на изразување во голем дел се исцрпува со пресудите во парничните постапки за клевета и навреда. Исцрпна анализа за почетокот на примена на ЗГОНК и ефектите од неговата примена од почетокот на примена до септември 2015 година има изготвено Здружението на новинари на РМ⁵⁰, а со сличен Извештај кон крајот на 2015 година излезе и Центарот за развој на медиуми⁵¹. Како главна слабост на парничните постапки за клевета и навреда двата Извештаи го констатираат спорото одвивање на постапките и бавното процесирање на тужбите.

Доколку се анализираат пресудите кои се донесени во правосилно завршените постапки генерално може да се заклучи дека нашите судови се обидуваат да изградат судска практика, кој ќе ја следи јуриспруденцијата на ЕСЧП и се чини дека во голема мера успеваат во тоа. Постојат исклучоци и тоа се одлуките во предметите каде како тужители се јавуваат политичари и тоа носители на високи јавни функции. Во овие предмети, нашите судови, наместо да ја следат тенденцијата на ЕСЧП и да бараат повисок праг на толеранција кон критика од страна на носителите на јавни функции, тие нив им пружаат поголем степен на заштита. Во продолжение, преку анализа на два правосилно завршени случаи, особено преку утврдувањето на постоенето на јавниот интерес, ќе видиме како тоа функционира во практиката на нашите судови.

Во еден од случаите каде парничниот суд одлучувал дали постои одговорност за клевета⁵², тужител бил тогашниот Директор на Управата за безбедност и контраразузнавање, кој тужел за клевета поранешен амбасадор на нашата земја во Р.Чешка, како и новинар и уредничка на неделен весник. Тужбата била поднесена заради објавени два новинарски текста во текот на јануари 2013 година. Притоа, поранешниот амбасадор бил тужен заради тоа што изнел определени тврдења, новинарот

⁴⁹ *Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France*, апликација бр. 21279/02, Пресуда од 22.10.2007 година

⁵⁰ Анализа на случаи на клевета и навреда, достапна на: <http://znm.org.mk/wp-content/uploads/2016/03/Анализа-клевета-и-Навреда-септември-2015.pdf>

⁵¹ Владимир Медарски, Мониторинг на судските случаи за клевета и навреда, Центар за развој на медиуми, (Октомври 2015), достапно на: http://mdc.org.mk/wp-content/uploads/2015/11/CRM_Izvestaj-br:7_Monitoring_Navreda-i-kleveta-Oktomvri-2015L.pdf

⁵² Пресуда на Основен суд Скопје 2 Скопје , 8П4-30/13а од 27.12.2013 година

заради тоа врз основа на тоа ги приготвил текстовите, а уредничката заради тоа што како одговорен уредник дозволила нивно објавување. Содржината на текстовите во голем дел била втемелена врз кажувања (и е-маил комуникација) на поранешниот амбасадор, кој тврдел дека тужителот, заедно со адвокатот на неговата поранешна сопруга, во Прага, Р.Чешка оневозможиле да биде имплементирана судска мерка за враќање на неговиот син на таткото. Тој тврдел дека тужителот, под влијание на адвокатот на поранешната сопруга, вршел притисок врз Претседателот на РМ, како и министерот за надворешни работи, да не се инволвираат во случајот. Дополнително, тој тврдел дека тужителот бил нем набљудувач на четири закани по неговиот живот, како и трите закани за бомба на амбасадата на РМ во Чешката република.

Едно од прашањата со кое парничниот суд се судрил при одлучувањето било прашањето дали објавените текстови третираат прашања од јавен интерес. Притоа, судот зазел став дека од содржината на текстовите не произлегува дека истите се однесуваат за прашање од јавен интерес, ниту пак дека објавените информациите предизвикале или можеле да предизвикаат дебата за некое прашање од јавен интерес. Дополнително, судот сметал дека поранешниот амбасадор не може да се смета како сериозен извор на информации во поглед на прашањата за кои пишувал новинарот.

Доколку се има предвид дефиницијата на јавниот интерес од ЗГОНК, се чини дека е неприфатлива ваквата аргументација на судот. Сите облици, институции и активности на вршење на државната власт се првото прашање или подрачје на јавниот интерес⁵³. Притоа, од аспект на јавниот интерес не е битно само прашањето на вршењето на јавната власт во рамки на законските овластувања, туку посебно важно е прашањето за пречекорување на границите на службеното овластување односно злоупотребата на власта од страна на носителите на јавните функции. Во случајот, тужениот экс-амбасадор изнел токму такви наводи за тужителот и се чини дека останатите тужени исправно постапиле кога го препознале јавниот интерес во отварањето на јавна дебата за ова прашање и ги објавиле текстовите. Дополнително, се чини дека новинарот исправно постапил кога поранешниот амбасадор го третираше како сериозен извор на информации. Апелациониот суд Скопје, по повод поднесена жалба, ја потврдил првостепената пресуда со скоро идентична аргументација⁵⁴.

Во друг случај, каде судот утврдувал постоење на клевета, тужен бил портпарол на една политичка партија, кој на прес-конференција изјавил дека „...конзулот на РМ во Чикаго, САД, се степал на паркинг и нападнал службено лице.“ Конзулот како тужител барал од судот да утврди постоење на клевета заради тоа што ценел дека со таквата објава е нанесена штета на неговите чест и углед. Судот го одбил вака поставеното тужбено барање⁵⁵, помеѓу друго, заради тоа што сметал дека се работи за „...тема од јавен интерес на граѓаните на РМ.“ Значи, спротивно на погоре изложениот став, овде судот исправно нашол дека однесувањето на избраните

⁵³ Член 5 став 2 од Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, објавен во Службен весник бр. 143/2012 од 14.11.2012 година

⁵⁴ Пресуда на Апелационен суд Скопје ГЖ бр. 1742/14 од 03.09.2014 год.

⁵⁵ Пресуда на Основен суд Скопје 2 Скопје XI П5 бр.38/14 од 10.09.2015 год.

функционери и кога излегува надвор од вршењето на нивните службени должности, претставува прашање од јавен интерес и сметал дека дадената законска дефиниција е апликативна на објавата. Ваквиот став, по повод изјавена жалба од страна на тужителот, бил поддржан од повисокиот суд⁵⁶.

Во нашата судска пракса, кога станува збор за надоместот на нематеријална штета, може да се заклучи дека износите кои се определуваат не се премногу високи и се во согласност со постоечката практика на ЕСЧП. Сепак, треба да се спомене дека е донесена првостепена пресуда во постапка каде тогашниот Премиер го тужеше тогашниот лидер на опозицијата за клевета, а со која судот определи надомест на нематеријална штета за клевета во износ од неверојатни 50.000 евра во денарска противвредност⁵⁷. По повод изјавена жалба Апелациониот суд Скопје подоцна ја укина оваа пресуда токму во делот на надоместот на штета, сметајќи дека таа е превисока и несоодветно утврдена⁵⁸.

Постојат и други правосилно завршени случаи, каде парничниот суд, заради постоење на јавен интерес на отвореното прашање или тема, го одбил барањето да се утврди постоење на клевета/навреда. Така, кога поранешниот сопственик на новинската агенција Макфакс јавно укажал дека новиот сопственик не успеал да го задржи независниот и објективен дискурс, а новинската агенција „...ја претворил во партиско провладино гласило...“, судот нашол дека била отворена дебата за прашање од јавен интерес, а тоа прашање било „...дали постои влијание од власта врз медиумите и дали и какво е тоа влијание...“⁵⁹. Слично, кога еден дневен весник пишувал за имотната состојба и приватните фирми на уредник на една телевизија и уредничка на еден дневен весник, судот утврдил постоење на јавен интерес за тоа прашање⁶⁰. Во друг случај, судот нашол дека постои прашање од јавен интерес, кога новинар во еден напис го отворил прашањето за висината на платата на шоферот на заменик-министерот за одбрана⁶¹. Судот утврдил постоење на јавен интерес и во случајот кога водител на една емисија отворил дебата во која се критикувала висината на сметките, кои граѓаните ги плаќале за испорака на топлинска енергија⁶². Во сите овие пресуди е евидентно дека судот правилно ја применил законската дефиниција за јавен интерес. Меѓутоа, иако пресудите се потврдени од повисокиот суд, од нивните образложенија може да се заклучи дека судот не дал доволно аргументи зошто во конкретниот случај нашол дека е отворено прашање од јавен интерес.

За жал, уставно-судската практика не го следи примерот на судската практика и не може да се најде одлука на Уставниот суд каде би била утврдена повреда на слободата на изразување и би била дадена издржана аргументација за тоа. Меѓутоа, она што вреди да се забележи е дека постојат определени издвоени мислења на уставни

⁵⁶ Пресуда на Апелациониот суд Скопје ГЖ бр. 1368/16 од 09.09.2016 год.

⁵⁷ Пресуда на Основниот суд Скопје II Скопје П4-742/14 од 03.09.2014 година.

⁵⁸ Пресуда на Апелациониот суд Скопје ГЖ бр. 758/15 од 01.09.2016 година

⁵⁹ Пресуда на Основниот суд Скопје 2 Скопје XI П4-а-137/13 од 04.12.2014 год.

⁶⁰ Пресуда на Основниот суд Скопје 2 Скопје XI П4-881/14 од 20.02.2015 год.

⁶¹ Пресуда на Основниот суд Скопје 2 Скопје XI П4а-136/13 од 02.12.2014 год.

⁶² Пресуда на Основниот суд Скопје 2 Скопје 8 П4-44/13а од 07.10.2013 год.

судии кон некои негативни одлуки на судот, а кои може да послужат како пример за одлична правна аргументација, кога е во прашање слободата на изразување⁶³

1.4. Судската практика на Европскиот суд за човекови права во однос на правото на слобода на изразување

Во делот од оваа анализа, каде беа изложени најбитните ограничувања на слободата на изразување, беа презентирани и некои од стандардите на стразбуршката јуриспруденција, врзани за оваа проблематика. Во овој дел ќе ги разгледаме најбитните принципи на ЕСЧП, кои претходно не беа изнесени, а на крајот ќе ја изложиме и единствената пресуда во која е утврдена повреда на слободата на изразување во македонски случај, односно Пресудата Селмани и други против РМ.⁶⁴

Во контекст на судската практика на ЕСЧП, интересно е да се разгледа односот на членот 10, кој ги штити правото на слобода на изразување и членот 8, кој го штити правото на приватност. При пишувањето на медиумите, во повеќе случаи доаѓа до колизија на овие две права, од причина што новинарите, при вршење на нивната професија, нужно навлегуваат во приватноста на јавните личности, бидејќи тоа е од интерес на јавноста. Кога станува збор за упад во приватноста на приватни лица, Судот има прилично јасен пристап и инсистира на стриктно придржување кон „должностите и одговорностите“ на новинарите, како и нивната професионална етика. Во случај кога се работи за јавни личности, при оценка дали преовладува правото на приватност или потребата јавноста да биде информирана, ЕСЧП најпрво цени дали објавените информации се од јавен интерес. Потоа, помеѓу другото се раководи од следните критериуми: а) импактот на објавувањето; б) дали се работи за првична објава на некои информации или фотографии или јавност веќе има сознание за нив и в) степенот на повреда на личните чувства на засегнатите поединци⁶⁵.

Во еден од најважните случаи каде ЕСЧП воспоставува баланс помеѓу овие две права, *Editions Plon v. France*⁶⁶, докторот кој го лекувал починатиот претседател на Франција, Митеран, објавил книга во која опишал како го лекувал од рак на простата. Меѓу другото, во книгата пишувал за тоа како подолг период бил принуден лекувањето да го чува како тајна. Книгата требала да се објави уште додека Митеран бил жив, но тој во меѓувреме починал и почетокот на дистрибуцијата коинцидирал со смртта. Семејството барало од националните судови да ја спречат дистрибуцијата на книгата и тие тоа го сториле. ЕСЧП, тргнувајќи од погоре наведените критериуми, донел одлука дека првичната одлука на француските судови, до-

⁶³ Така, издвоеното мислење на судијата, др. Наташа Габер-Дамјановска кон Одлуката У.Број 27/2013-0-1 од 16.04.2014 година, издвоеното мислење на судијата Игор Спиоровски кон Одлуката У.Број 107/2010-0-0 од 16.02.2011 година итн.

⁶⁴ *Selmani and others v. R.M.*, апликација бр. 67259/14, Пресуда од 09.02.2017 година

⁶⁵ Харис, О'Бојл и Ворбрик, *Право на Европската конвенција за човекови права*, второ издание, Прoсветно дело, 200

⁶⁶ *Editions Plon v. France*, апликација бр. 58148/00, Пресуда од 18.05.2004 година

несена заради заштита на приватноста и репутацијата на починатиот и членовите на неговото семејство е оправдана, но дека со пролонгирањето на ваквата забрана (за период од повеќе од 10 месеци) е повредено правото на слобода на изразување.

При одлучувањето дали во еден случај националната држава го повредила правото на слобода на изразување, ЕСЧП применува доктрина за „маргина на процена“. Таа се однесува на флексибилноста дадена на секоја држава при примена на ЕКЧП. Тргувајќи од тоа дека различни држави имаат различна правна и културна традиција, неизбежно е тие различно да гледаат на обврските, кои произлегуваат од Конвенцијата. Доктрината на „маргината на процена“ му овозможува ЕСЧП да даде одреден простор на националните власти за автономно толкување на Конвенцијата, без притоа да бидат загрозени клучните цели и принципи на конвенциското право. Така, на пример во случаи на оценка на политички говор, „маргината на процена“ ќе биде многу мала бидејќи ова се смета како заедничка вредност од големо значење. Маргината ќе биде значително поголема во случаи на прашања од областа на пример на јавен морал, бидејќи ова е област на поголеми културни разлики меѓу европските земји.

Добар пример за имплементација на принципите, кои ЕСЧП ги има развиено во врска со маргината на процена е пресудата во случајот *Handyside v. UK*⁶⁷. Главниот проблем во тој случај бил дали одлуката на британските судови да се осуди едно лице за објавување на „неморална“ публикација и со тоа таа публикација да се забрани и повлече од дистрибуција, би можела да се третира како „неопходна во едно демократско општество“. ЕСЧП, тргнувајќи токму од маргината на процена на британските национални власти, завзел став дека тие се во подобра позиција да оценат дали публикацијата навистина е неморална. Заради тоа, оценил дека со одлуката на британските судови не е повредена слободата на изразување.

Прашање кое претходно не беше споменато во оваа анализа, а кое ЕСЧП многу често го разгледува во контекст на оценката за „неопходност во едно демократско општество“ на интервенцијата е прашањето дали спорната изјава била за факти или содржела „вредносни судови“. Оваа дистинкција е битна бидејќи изјавите за факти треба да се докажуваат и вообичаено товарот на докажување на нивната вистинитост паѓа на лицето кое ги изнесува или пронесува, решение кое е прифатено и во нашиот закон⁶⁸. Од друга страна, вредносните судови, како што се коментарите или мислењата, се смета дека не се подложни на докажување. Во многу случаи е исклучително тешко да се направи оваа дистинкција и тоа е возможно исклучиво доколку во предвид се има целокупниот контекст.

При оценката дали една изјава содржи факти или вредносни судови, ЕСЧП генерално применува либерална конструкција, преку признавање на широко значење на идејата за вредносен суд, особено кога е во прашање слободата на изразување на новинар или политичар. Пример за ова е случајот *Jerusalem v. Austria*⁶⁹ каде политичар од локалната самоуправа, при расправа во Советот на Општината коментирал дека определени секти имаат тоталитарен карактер и фашистички тенденции.

⁶⁷ *Handyside v. UK*, апликација бр. 5493/72, Пресуда од 07.12.1976 година

⁶⁸ Член 8 од Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета, објавен во Службен весник бр. 143/2012 од 14.11.2012 година

⁶⁹ *Jerusalem v. Austria*, апликација бр. 26968/95, Пресуда од 27.02.2001 година

Австриските судови оваа изјава ја третираше како тврдење за факти, кои се покажале како неистинити, заради што политичарот бил осуден за клевета. Меѓутоа, спротивно на ова, став на ЕСЧП бил дека во суштина се работи за вредносни судови и „...правични коментари за прашања од јавен интерес, кои не бараат доказ за вистинитоста.“ Од овој пример е јасно дека во некои случаи, оценката на Судот дали се изразуваат вредносни судови или се работи за изјава за факти, ќе зависи и од постоењето на јавен интерес на целокупната статија.

Од како ЕСЧП ќе утврди дека во еден конкретен случај се работи за вредносни судови, а не за изјави за факти, следно нешто утврдува е дали постои „задоволителна фактичка основа“ да ги поткрепи. Неопходноста за постоење на врска помеѓу фактите и вредносните судови може да варира, во зависност од случајот. Така, во случајот *Brasilier v. France*⁷⁰, испрашување на еден градоначелник пред национален трибунал за измама во врска со гласањето беше оценето како доволна фактичка основа за обвинување дека тој ги украде изборите. Повторно, при оценката дали постои „задоволителна фактичка основа“ за формирање на определен вредносен суд, ЕСЧП во предвид го има јавниот интерес на целокупната статија и дали се работи за некоја од привилегираните форми на изразување (како новинарското или политичкото изразување).

Следно прашање кое ЕСЧП го разгледува во контекст на утврдување на повреда на слободата на изразување е прашањето на одговорноста за пренесувањето на туѓи изјави. Судот има прилично јасен став (заземен во случајот *Thoma v. Luxemburg*) за ова прашање: „...Судот нагласува дека казнувањето на новинар за пренесување на туѓи изјави сериозно би го загрозило придонесот на печатот во отварањето на дебата за прашања од јавен интерес и не би требало да се преземе, доколку нема исклучително силни причини за тоа.“⁷¹ И покрај ваквиот став на ЕСЧП, многу национални јурисдикции сè уште имаат тенденција да ги третираат новинарите како одговорни за известување за туѓите изјави.

Најпознатиот случај од овој тип, *Jersild v. Denmark*⁷², не се однесува на клевета, туку дисеминација на расистички изјави. Јершилд бил дански новинар кој направил телевизиски документарец за неонацистичка група од млади лица. Во текот на филмот, тие дале низа екстремни и навредливи расистички изјави. По поплаките од јавноста, Јершилд и учесниците во документарецот биле гонети и осудени под со примена на законите за расна омраза. Во разгледување на случајот, ЕСЧП зазел став, кој оттогаш често го повторувал, дека судовите не смеат да преземат улога во одредувањето како новинарите ја работат својата работа: „...начинот на објективно и урамнотежено известување може значително да варира, меѓу другото, зависно од тоа за кој медиум се работи. Не е работа на овој Суд, ниту на националните судови да ги заменат нивните улоги со оние на печатот во однос на тоа која техника на известувањето ќе ја усвојат новинарите.“ Финалниот заклучок на Судот е со големо практично значење за секојдневното постапување на новинарите: „...Казнувањето еден новинар за помагање при ширењето искази дадени од друго лице во интервју сериозно би го попречило придонесот на печатот во дискусиите за работи од јавен интерес и не треба да се предочи, освен ако постојат особено силни причини да се стори тоа.“

⁷⁰ *Brasilier v. France*, апликација бр. 71343/01, Пресуда од 11.04.2006 година

⁷¹ *Thoma v. Luxemburg*, апликација бр. 38432/97, Пресуда од 29.03.2001 година

⁷² *Jersild v. Denmark*, апликација бр. 15890/89, Пресуда од 01.09.1994 година

Една од најкоментираниите и најконтроверзни понови одлуки на ЕСЧП во врска со слободата на изразување на интернет платформите е онаа во случајот *Delphi AS v. Estonia*⁷³. Во овој случај, интернет порталот Делфи бил осуден за клевета, заради постирање на навредливи и клеветнички коментари на читатели, во врска со еден објавен напис. Значи, не била спорна самата содржина на написот, туку коментарите кои дошле од трети лица, а биле објавени по самиот напис. И покрај тоа што коментарите биле веднаш отстранети, сепак естонските судови нашле дека постои клевета и определиле надомест од 320 евра. ЕСЧП преку Големиот судски совет ја подржал ваквата одлука на естонските судови, помеѓу другото заради тоа што сметал дека „... коментарите биле екстремни, а биле поврзани со напис објавен на професионален интернет портал, кој функционира на комерцијална основа“. При тоа, определениот надомест од 320 евра, според ЕСЧП, бил пропорционален, бидејќи се работело за еден од најголемите интернет портали во Естонија, а фактот што коментарите биле веднаш отстранети не можел да се смета како доволен да ја отстрани одговорноста за штета.

Во поглед на висината на надоместокот на нематеријална штета, од судската практика на ЕСЧП, за нас најрелевантен е случајот *Koprivica v. Montenegro*⁷⁴. Во овој случај црногорските судови го осудиле новинарот Веселко Копривица за клевета и го задолжиле со надомест на нематеријална штета во висина од 5.000 евра и трошоци на постапката во износ од 2.667 евра. ЕСЧП генерално се согласил со националните судови дека има основа да се утврди одговорност за клевета, бидејќи апликантот не превзел доволно чекори да ја испита вистинитоста на наводите, кои ги објавил. Но, тргнувајќи од месечните примања на апликантот, кои биле отприлика 25 пати пониски од износот на определена нематеријална штета, како и од општиот економски стандард во Црна Гора, утврдил дека износот на нематеријална штета и трошоците на постапката се превисоки и ваквата осуда не може да се смета како „неопходна во едно демократско општество“. Оваа пресуда треба да е релевантна за одмерување на висината на нематеријалната штета од страна на нашите судови, бидејќи економскиот стандард и примањата на новинарите кај нас се многу слични со оние во Црна Гора.

Единствена пресуда на ЕСЧП во предмет против нашата земја е онаа во случајот *Selmani and others v. FYROM*⁷⁵. Во оваа пресуда, Судот утврдил повреда на слободата на изразување на група новинари, кои биле присилно отстранети од галеријата на Собранието на 24.12.2012 година, кога во собраниската сала настанала конфликтна ситуација и пратениците на опозицијата биле исфрлени од пленарната сала од страна на собраниското обезбедување. Со ваквото отстранување, новинарите биле спречени да го снимат и да известуваат за самиот настан кој се одвивал во Собранието. Во тек на постапката, од страна на апликантите бил оспорен легалитет на интервенцијата на собраниското обезбедување, односно била доведена во прашање предвидливоста на законот (Деловникот на Собранието), врз основа кој интервенцијата била превземена, била оспорена легитимната цел за преземање

⁷³ *Delphi AS v. Estonia*, апликација бр. 64569/09, Пресуда од 16.06.2015 година

⁷⁴ *Koprivica v. Montenegro*, апликација 41158/09, Пресуда од 22.11.2011 година

⁷⁵ *Selmani and others v. FYROM*, апликација бр. 67259/14, Пресуда од 09.02.2017 година

на интервенцијата, како и „неопходноста во едно демократско општество“ на ваков вид мерка за остварување на таа легитимна цел.

Применувајќи го трипартилниот тест, ЕСЧП оценил дека интервенцијата била законита, односно законот, врз основа на кој била превземена ги исполнувал критериумите на достапност и предвидливост, како и дека била насочена кон постигнување на легитимната цел заштита на редот и спречување на немири. Кога ЕСЧП оценувал дали ваквата интервенција била „неопходна во едно демократско општество“ тргнал од тоа дека собраниското обезбедување има право да интервенира кога при работата на Собранието, редот е нарушен. Потоа, оценил дека постои јавен интерес медиумите да известуваат за такви ситуации. Како што постои јавен интерес медиумите да бидат присутни и да известуваат за насилни демонстрации и реакцијата на властите на таквите демонстрации, а со цел да се оцени дали реакцијата е пропорционална, уште повеќе постои јавен интерес медиумите да известуваат за немири во самото Собрание и начинот на кој власта се справува со тие немири. Значи, јавниот интерес за известувањето од страна на медиумите бил евидентен. Потоа, за да оцени дали за интервенцијата имало релевантни и достатни причини, како и дали таа била пропорционална со легитимната цел, ЕСЧП во предвид зел три групи фактори:

- дали одлуката за отстранување била донесена врз основа на соодветна оценка на фактите? Одговорот на ова прашање бил негативен, бидејќи физичкиот интегритет и животите на апликантите не било доведени во опасност;
- дали апликантите можеле да известуваат за случувањата во Собранието? Одговорот и на ова прашање бил негативен, бидејќи фактот што биле оневозможени да известуваат од клучните моменти на конфликтот, значел дека јавноста немала увид во тоа како надлежните се справуваат со конфликтната ситуација, со цел да се оцени дали нивната реакција била соодветна;
- какво било однесувањето на апликантите за време на целата ситуација? Самите апликанти со ништо не придонеле за настанување на конфликтната ситуација, истите биле пасивни и „не претставувале опасност за јавниот мир и безбедноста, како во галеријата, така и општо“.

Имајќи ги во предвид сите овие фактори, ЕСЧП одлучил дека присилното отстранување на новинарите не било пропорционално со легитимната цел заштита на редот и спречување на немири и со тоа не било „неопходно во едно демократско општество“. Покрај повреда на членот 10 од ЕКЧП, Судот утврдил и повреда на членот 6, односно правото на фер судење на апликантите, од причина што Уставниот суд за нивното барање не одлучувал на усна седница. По објавата, пресудата предизвика голем број реакции, беше оценета како „влијателна пресуда за собраниското известување“ и беше анализирана во меѓународни ревији за судската практика на ЕСЧП⁷⁶.

⁷⁶ Selmani and Ors v. FYROM: influential judgment on press galleries and parliamentary reporting, достапна на: <https://strasbourgobservers.com/2017/02/14/selmani-and-ors-v-fyrom-influential-judgment-on-press-galleries-and-parliamentary-reporting/>

2. Посебен осврт на управна постапка во однос на обезбедување и заштита на правото на слобода на изразување

2.1. Стандардите на општата управна постапка и остварувањето на правото на слобода на изразување

Законот за општата управна постапка од 2005 година, кој му претходеше на актуелниот закон, ги познава следниве основни начела на постапката:

- начелото на законитост;
- начелото на заштита на правата на странките и заштита на јавниот интерес;
- начелото на еднаквост, непристрасност и објективност;
- начелото на сервисна ориентација на органите;
- начелото на ефикасност;
- начелото на материјална вистина;
- начелото на сослушување на странките;
- начелото на одговорност;
- начелото на слободна оцена на доказите;
- начелото на самостојност во решавањето;
- начелото на двостепеност;
- начелото на правосилност;
- начелото на економичност и итност на постапката;
- начелото на помош на неука странка и начелото на употреба на својот јазик и писмо.

Новиот Законот за општата управна постапка⁷⁷ содржи 13 основни начела на управната постапка кои всушност претставуваат општи стандарди за постапување на јавните органи при решавањето во управните работи. Тие се:

- начелото на законитост.
- начело на пропорционалност
- начело на економичност и ефикасност на постапката
- начелото на еднаквост, непристрасност и објективност
- начелото на сервисна ориентација на јавните органи
- начелото на утврдување на материјалната вистина
- начелото на сослушување на странките
- начелото на слободна оцена на доказите
- начелото на делегирање на надлежноста за решавање,
- начелото на правна заштита
- начелото на конечност на управниот акт
- начелото на правосилност.
- начелото на активна помош на странката.

⁷⁷ Закон за општата управна постапка, Службен весник бр.38/2005, бр 110/2008, бр 51/2011 и бр 145/2015

Законот за општата управна постапка од 2015 година⁷⁸ почна да се применува пред неполна година, односно од 1 август 2016 година. Нема сомнение дека извесен број управни постапки во врска со правото на слобода на изразување се започнати пред почетокот на неговата примена. На нив ќе се применува Законот за општата управна постапка од 2005 година. Затоа ќе направиме мал компаративен осврт на стандардите (начелата) на постапката содржани во тој закон и на стандардите на новиот закон.

На прв поглед е забележливо дека во новиот закон има две начела помалку отколку во претходниот и дека некои од начелата се поинаку насловени. Така, во новиот закон недостасуваат начелото на одговорност и начелото на употреба на својот јазик и писмо.

Недостатокот на начелото на употреба на својот јазик и писмо е компензиран со посебни одредби за употреба на јазиците и писмата во управната постапка содржани во член 3 од Законот.

Што се однесува до начелото на одговорност, тоа не е опфатено со ниту една одредба од новиот Закон за општа управна постапка

На новиот Закон може да му се забележи и фактот што недоволно ја потенцира самостојноста на службените лица во одлучувањето за правата и обврските на странките.. Пропуштањето да се нагласи самостојноста на службените лица при решавањето во управните работи без сомнение е недостаток на Законот кој негативно ќе се одразува на решавањето на сите управни предмети, па и на предметите во кои се решава за правото на слобода на изразување.

Од редот на останатите начела на управната постапка кои не се посебно стипулирани со одредбите од Законот за (начелата) стандардите на управната постапка внимание привлекува начелото на јавност кое е запоставено од страна на законодавецот. Ова заради тоа што тој со ни една одредба не ја стипулирал усната расправа во постапката која му претходи на донесувањето на првостепеното решение

Доследната и потполна примена на начелото на јавност треба да обезбеди отвореност на управната постапка за странката и за другите заинтересирани лица. Токму затоа законодавецот требало на ова начело да му посвети поголемо внимание, а тоа ќе го сторел ако не ја отфрлил усната расправа како начин за отворено, јавно расправање за фактите пред донесувањето на решението во управна постапка.

Примената на ова начело, во областа на јавното информирање, особено доаѓа до израз во постапката за доделување Дозвола за телевизиско и радио емитување која е пропишана со Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

⁷⁸ Закон за општата управна постапка, Службен весник бр. 145/2015

2.2. Поведување и тек на управни постапки за остварување на правото на слобода на изразување и правата во врска со него

2.2.1. Општ осврт

Управната постапка се одвива во пет фази. Тие се: поведување на постапката, испитна постапка, донесување управен акт (решение), постапка по жалба (второстепена постапка) и административно извршување.

Поведување на постапка да е поделен на два дела едниот поведување на управната постапка по повод барање од странката и другиот поведување на управната постапка по службена должност.

Управна постапка **по барање на странката** се поведува тогаш кога странката ќе поднесе барање до надлежниот орган за остварување одредено право. Во управните работи во кои според законот или според природата на работата за поведување и водење на управната постапка е потребно барање од странката, надлежниот орган може да ја поведе и да ја води постапката само ако постои такво барање.

Ако надлежниот орган по поднесеното барање на странката најде дека според важечките прописи нема услови за поведување на постапката, треба да донесе заклучок за тоа. Против заклучокот е допуштена посебна жалба.

Управната постапка се поведува **по службена должност** тогаш кога тоа е утврдено со закон и кога надлежниот орган ќе утврди или ќе дознае дека, со оглед на постојната фактичка состојба, треба, заради заштита на јавниот интерес, да се поведе управна постапка. Тоа се случува кога на странката треба да и се наметне извршување на одредена обврска. При поведување управна постапка по службена должност надлежниот орган ги зема предвид и евентуалните претставки од граѓаните и од други субјекти. Во областа на јавното информирање, по службена должност се поведува постапката за одземање дозвола за телевизиско или радио емитување.

1

Барањето за поведување управна постапка е еден од поднесоците предвидени со ЗОУП. Дека е поведена управна постапка по барање на странката се смета според денот кога е поднесено барањето. Од тој ден течат роковите за донесување на решенијата за правата на странките, а тоа е од особено значење во постапките за заштита на правото на слобода на изразување. Управната постапка што е поведена по службена должност започнува со првото дејствие во постапката преземено од овластеното службено лице.

2

3

Веднаш по поведувањето на управната постапка започнува испитната постапка во која се утврдуваат правнорелевантните факти за донесувањето на конкретниот управен акт со кој се одлучува за правото или за обврската на странката. Одлучувањето се врши со конкретен управен акт. Конкретните управни акти за остварување и заштита на правото на слобода на изразување се донесуваат во форма на решение и носат назив Решение. Начелно, против решението странката има право на жалба по која конечно одлучува орган кој е хиерархиски непосредно повисок од јавниот орган што го донел решението.

4

Откако решението ќе стане правосилно, настапува последната фаза од управната постапка, а тоа е административното извршување. Административното извршување е круна на постапката. Со него фактички се остварува правото на странката што е предмет на постапката. Без него Решението останува само обично парче хартија.

5

Покрај наведените недостатоци, сметаме дека Законот за општа управна постапка претставува квалитетна нормативно правна основа за ефективно остварување и за заштита на правото на слобода на изразување, се разбира, под услов органите кои што одлучуваат за негова заштита доследно да се придржуваат на неговите одредби.

2.2.2. Управни постапки за остварување на правото на слобода на изразување и правата во врска со него

Одредбите за посебните управни постапки во врска со правото на слобода на изразување се содржани во Законот за медиум, Законот за аудио и аудио визуелни медиумски услуги⁷⁹ и Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Законот за медиуми пропишува три постапки во врска со правото на слобода на изразување. Тие се:

- A. постапка за остварување на правото на исправка на информација дадена во медиум;
 - B. постапка за остварување право на објава на информации поврзани со судски постапки;
 - B. постапка за остварување на право на одговор на објавена информација.
- A. Постапката за остварување на правото на исправка дадена во медиум се поведува по барање на странката. Странка може да биде физичко лице, правно лице и друга организација или тело, доколку со информацијата биле повредени нивните права или правни интереси.
- Барањето за објавување исправка се поднесува до одговорниот уредник на издавачот на медиумот, во писмена форма, во рок од 30 дена од денот на објаву-

⁷⁹ Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Службен весник бр. 184/2013

вањето на информацијата на која се однесува исправката. Барањето мора да биде образложено и потпишано од подносителот на исправката и да ги содржи сите потребни податоци за подносителот на исправката, како и неговата адреса. Подносителот на барањето за објавување исправка мора јасно да ја наведе информацијата, односно податокот од информацијата на кој се однесува барањето за исправка и датумот на нејзината објава.

Исправката мора да се објави, без измени и дополнувања, на исто или соодветно место во содржината на медиумот и на ист или соодветен начин на оној на кој информацијата била објавена. Таа не смее да биде несразмерно подолга од информацијата, односно од делот на информацијата на која се однесува. Може да се објави во изменета форма само доколку на тоа се согласи подносителот на барањето на исправката.

Во програмите на радиодифузерите исправката се објавува со читање во истата програма и во истиот термин во која е објавена информацијата на која се однесува исправката, или во ист вид програма со исто ниво на гледаност или слушаност.

Исправката мора да биде објавена во рок од два дена од доставувањето на барањето за исправка во првиот нареден број, ако се работи за периодични изданија, или во друг медиум, ако се работи за непериодична публикација. Во време на избран процес исправката мора да биде објавена во првото следно издание, односно во првата следна програма од ист вид веднаш по примањето на исправката.

Ако одговорниот уредник на издавач на медиум не ја објави исправката на горенаведениот начин и во наведените рокови, заинтересираното лице има право да покрене тужба против одговорниот уредник пред надлежниот суд во рок од 30 дена од истекот на рокот за објавување на исправката, односно од денот кога исправката не била објавена или била објавена на начин кој не е во согласност со Законот. Со оглед на значењето на исправката за заштита на правото на слобода на изразување, сметаме дека овој рок е предолг и дека треба да се скрати на 15 дена.

Судските спорови во врска со објавата на исправката се решаваат по итна постапка. Одговорниот уредник е должен при објавување на исправката, по завршувањето на судската постапка, да наведе дека објавувањето се извршува врз основа на правосилна судска пресуда и притоа е должен да ја цитира изречената пресуда.

- Б. Покај правото на исправка на информација објавена во медиум, Законот пропишува и право на објава на информации поврзани со судски постапки (член 25 од Законот).⁸⁰ Ова право се остварува на ист начин и во иста постапка како и правото на исправка.

⁸⁰ Според Законот за медиуми, секое правно или физичко лице за кое во содржина на некој медиум е спомнато дека против него е поднесена кривична пријава или дека е покрената истражна или кривична постапка, има право, во рок од три месеци од донесувањето на одлуката за отфрлање на кривичната пријава, или е донесено правосилно решение со кое е прекината истражната или кривичната постапка, или е донесена ослободителна правосилна пресуда, од одговорниот уредник да бара да ја објави информацијата за тоа.

- В. Истата постапка се применува и на правото на одговор на објавена информација (член 26 од Законот).

Императивниот карактер на обврските на медиумите во однос на барањата на странките за остварување на наведените права е зајакнат со строги прекршочни санкции кои изнесуваат од 1500 до 3000 евра во денарска противвредност за правното лице(медиумот) и 500 до 1000 евра во денарска противвредност за одговорното лице во правното лице (медиумот).

Законот за аудио и аудио визуелни медиумски услуги пропишува повеќе посебни управни постапки во областа на радиодифузната дејност. Постапките ги води Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Оттука, во надлежност на Советот на Агенцијата се следниве управни постапки:

- постапката за доделување дозвола за телевизиско или радио емитување,
- постапката за одземање на дозволата за телевизиско или радио емитување,
- постапката за продолжување на дозволата за телевизиско или радио емитување,
- постапката за утврдување постоење на недозволена медиумска концентрација,
- постапката за преземање мерки за времено ограничување на пренос и прием на аудио или аудиовизуелни медиумски услуги од други држави на територијата и
- постапката за утврдување листа на настани од големо значење за јавноста, како и други постапки.

За правото на слобода на изразување најзначајни се првите три постапки. Затоа на нив посебно ќе се задржиме.

1. Постапката за доделување дозвола за телевизиско или радио емитување треба да биде транспарентна и да се води според начелото на еднаков третман на сите учесници во неа.

Дозволата всушност претставува овластување со чие добивање имателот стекнува право да емитува и да пренесува одреден радио или телевизиски програмски сервис наменет за прием од јавноста. Со дозволата се уредува природата на програмскиот сервис.⁸¹ За емитување нов програмски сервис е потребно добивање нова дозвола.

За издавање Дозвола Агенцијата распишува конкурс. Конкурсот се распишува по службена должност или по писмено барање од заинтересирана страна, а во согласност со а) Планот за доделување и користење на радиофреквенциите, б) Планот за намена и распределба на капацитетите на дигитален те-

⁸¹ Програмски сервис или Програмски канал е целина од програми и други елементи на една единствена аудио или аудиовизуелна медиумска услуга која ја обезбедува конкретен радиодифузер и која е наменета за прием од јавноста (Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги-поимник);

рестријален мултиплекс,⁸² како и во согласност со в) Студијата за оправданост за објавување јавен конкурс. Доколку со наведените планови се утврди дека нема слободни радиофреквенции или капацитети, Агенцијата, во рок од осум дена од денот на приемот на барањето ќе донесе Одлука со која истото ќе го одбие. Одлуката е конечна. Против истата може да се поднесе тужба пред надлежниот суд во рок од 30 дена од денот на нејзиниот прием. Кандидатите на конкурсот поднесуваат пријави на посебен образец чија форма и содржина ги пропишува Агенцијата. Пријавите се поднесуваат во рок кој е определен со Одлуката за објавување конкурс. Рокот за поднесување пријави мора да му овозможи на кандидатот подготвување квалитетна понуда и не може да биде пократок од еден месец, ниту подолг од три месеца. Постапувајќи по пријавите, а врз основа на приложените материјали од учесниците на конкурсот и законските критериуми за вршење радиодифузна дејност⁸³, Советот на Агенцијата донесува одлука за доделување дозвола за телевизиско или радио емитување.⁸⁴ Одлуката се донесува со мнозинство гласови од вкупниот број членови на Советот. Според податоците на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги во РМ, до 10 март 2017 година, дозволи за емитување телевизиски програми имаат 60 телевизии. Од нив 15 се на државно ниво, 31 се на регионално ниво и 14 се на локално ниво.⁸⁵

Одлуката за доделување дозвола се објавува во „Службен весник“ и на веб страната на Агенцијата. Агенцијата е должна да им ја достави Одлуката на сите учесници на конкурсот, во рок од седум дена од денот на нејзиното донесување. Учесниците на конкурсот кои не се задоволни од Одлуката, имаат право да поднесат тужба до надлежниот суд во рок од 30 дена од денот на приемот на одлуката. Постапката пред надлежниот суд е итна. Дадената Дозвола за вршење радиодифузна дејност Советот на Агенцијата може да ја одземе во постапка за нејзино одземање.

- 2. Советот поведува постапка за одземање на Дозволата за телевизиско или радио емитување** по предлог на директорот на Агенцијата. Предлогот се доставува до сите членови на Советот, во писмена форма, со детално образложение за причините за одземање на дозволата. Советот е должен, во рок од 15 дена од денот на приемот на предлогот, да донесе своја одлука, со мнозинство гласови од вкупниот број членови. Доколку Советот донесе Одлука за одземање на дозволата, таа мора да биде образложена и објавена во „Службен весник“, на веб страната на Агенцијата и во најмалку два дневни

⁸² Капацитети на повеќе дигитални предаватели на површината на земјата. Според податоците од веб-сајтот на Агенцијата за АВМУ работат 55 оператори на јавни електронски комуникациски мрежи.

⁸³ Закон за радиодифузна дејност, Службен весник бр.100/ 2005, од 21.11.2005 година

⁸⁴ Според податоците земени од веб-сајтот на Агенцијата за АВМУ, на ден 10 март 2017 година, дозволи за телевизиско емитување имаат 60 телевизии.

⁸⁵ Официјална веб страна на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги во РМ достапна на www.avmu.mk

весници од кои едниот е на јазикот на заедницата која не е во мнозинство, а го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во земјава. Против одлуката за одземање на дозволата имателот има право, во рок од 30 дена од денот на добивањето на Одлуката, да поднесе тужба до надлежен суд. Постапката пред надлежниот суд е итна. Тужбата не го одлага извршувањето на одлуката.

3. Дозволата за телевизиско или радио емитување може да се продолжи во посебна управна постапка за нејзино продолжување. Дозволата се продолжува по барање на носителот на дозволата за време од девет години. Барањето се доставува до Агенцијата, во рок кој не е подолг од шест месеци пред истекот на важноста на дозволата. Таа се продолжува со Одлука на Советот, во рок кој не е подолг од 30 дена од денот на приемот на барањето.

Ако не се исполнети условите за продолжување на дозволата Советот може да го одбие барањето. Против одлуката на Советот со која се одбива барањето за продолжување на дозволата, имателот има право да поднесе тужба до надлежниот суд во рок од 30 дена од денот на приемот на одлуката.

За посебните управни постапки пропишани со Законот за медиуми и со Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги е карактеристично тоа што е исклучена постапката по жалба, како правен лек во управната постапка. Странките се упатуваат да поднесат тужба до надлежниот суд по приемот на одлуката со која не се задоволни. Можно е законодавецот да се раководел од потребата за итност во постапувањето, со оглед на тоа што се работи за права со кои непосредно се тангираат загарантирани права со Уставот, како:

-Правото на слобода на примање и пренесување информации,

-Правото на лично достоинство,

-Правото на слобода на јавно информирање

- и правото на слободно основање институции за јавно информирање чија заштита, по природата на нештата, не трпи одолговлекување на постапката. Сепак, сметаме дека требало да се пропише право на жалба, се разбира со кратки рокови за нејзино поднесување и постапување по неа. Со тоа се овозможува во постапката да се појават две инстанции, кои со своите идеи за толкување на законите можат да придонесат за нивна поквалитетна примена.

Сериозна забелешка му се упатува на законодавецот во врска со Законот за медиуми за тоа што, во ниеден од случаите во кои се предвидува Тужбата како правен лек против управниот акт на првостепениот орган, не е пропишано кој е надлежниот суд до кој се поднесува тужбата. Формулацијата “тужба до надлежниот суд“ ги збунува дури и искусните правници, така што и тие мора да се замислат кој е тој „надлежен суд“. По природата на работите може да се заклучи дека тоа е Управниот суд. Меѓутоа, правно неуките или недоволно упатените граѓани не се во состојба, врз основа на природата на работите, да ја утврдат надлежноста на судот. Законите во демократското

општество треба да бидат ефективно правно средство за остварување и за заштита на правата на граѓаните. За да можат тоа да бидат, тие треба да бидат јасни, со јасни, прецизни и недвосмислени одредби, така што секој граѓанин да може да ги разбере и да ги примени, кога за тоа ќе се укаже потреба.

За разлика од Законот за медиумите, Законот за аудио и аудио визуелни медиумски услуги, во член 24 содржи одредби за правото на судска заштита. Според овие одредби одлуките и решенијата донесени во случај на повреда на одредбите од овој закон, дозволите, издадените потврди за регистрација, подзаконските акти и другите акти на Агенцијата се конечни. Против одлуките и решенијата може да се поднесе тужба за поведување управен спор пред надлежен суд. Тужбата се поднесува во рок од 30 дена од денот на приемот на одлуката или решението.

Како и во однос на рокот за поднесување тужба пропишан со законот за медиумите, така и во однос на овој рок сметеме дека е предолг и дека треба да се скрати на 15 дена.

Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер содржи мошне детални одредби за постапката за остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер. Постапката се поведува по повод поднесено барање за пристап до информација од страна на странката (барателот). Барањето може да се поднесе *усно, писмено или во електронски облик*. По барањето одлучува имателот на информацијата.

- Ако барателот бара пристап до информација со *усно барање*, имателот на информацијата е должен да му овозможи пристап до информацијата, на начин со кој тој ќе има доволно време да се запознае со нејзината содржина, за што имателот на информацијата составува службена белешка, освен ако се работи за класифицирани, односно за доверливи информации, кои, според Законот, се исклучени од слободниот пристап.

Ако имателот на информацијата одговори негативно на барањето, или не може веднаш да одговори на него, како и ако барателот поднел устен или писмен приговор на начинот на запознавањето со информацијата, службеното лице за посредување со информации е должно за барањето да изготви службена белешка во која ќе внесе податоци за барателот, датумот на прием на барањето и да го известат барателот за посебното барање, односно за бараната информација. Во ваков случај постапката по усното барање продолжува како по писмено барање.

- *Писменото барање* за пристап до информации од јавен карактер го поднесува барателот до имателот на информации. Се поднесува на посебен образец кој го утврдува Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер.

Ако барањето е непотполно и поради тоа имателот на информацијата не може да постапува, тој ќе побара од барателот на информацијата да го дополни, со укажување на последиците ако тоа не го направи. Барателот е должен да го дополни барањето, во рок од три дена од денот на известувањето, односно од денот на при-

емот на известувањето за потребата од дополнување. Службеното лице определено за посредување на информации е должно на барателот да му даде соодветна помош при дополнување на барањето. Ако барателот не го дополни барањето или ако не го стори тоа во наведениот рок, имателот на информацијата, со заклучок, ќе констатира дека барањето е повлечено. Ако барањето и по дополнувањето не ги содржи потребните податоци за постапување и поради тоа не може да се постапи по него, имателот на информацијата ќе донесе решение со кое барањето ќе го отфрли.

Во случај имателот на информацијата што го примил барањето да не располага со бараната информација, тој е должен веднаш, а најдоцна во рок од десет дена од денот на приемот на барањето, да го препрати барањето до имателот на информацијата кој, според содржината на барањето, е имател на информацијата. За тоа ќе го известат барателот. Во ваков случај рокот за добивање на информацијата почнува да тече од денот на добивањето на барањето кај имателот на информацијата на кој му е препратено барањето.

Имателот на информацијата е должен веднаш да одговори по барањето на барателот, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на приемот на барањето. Имателот на информацијата истата ја дава во бараната форма, освен ако таа веќе постои во однапред пропишана форма и е достапна за јавноста и ако е поповолно таа да се достави во поинаква форма од бараната, за што имателот ја образложува причината за ваквиот начин на доставување.

Ако на имателот на информацијата му е потребно подолго време од горенаведениот рок за одговор по барањето, рокот може да се продолжи, но најмногу до 40 дена од денот на приемот на барањето. За продолжувањето на рокот, како и за образложението на причините за продолжување, имателот на информацијата е должен писмено да го известат барателот, најдоцна во рок од три дена пред истекот на рокот од 30 дена за одговор по барањето.

Имателот на информацијата е должен да го известат барателот на информацијата во однос на барањето за пристап до информации, ако по барањето веќе одговорил позитивно на исто или слично барање на истото лице во рок од шест месеца пред денот на приемот на барањето.

Ако имателот на информации позитивно одговори на барањето, за тоа ќе изготви записник. Имателот на информацијата може делумно или целосно да го одбие барањето. За одбивањето треба да донесе решение. Решението треба да содржи образложение за причините поради кои барањето е одбиено.

Ако имателот на информацијата не одговорил по барањето во рок од 30, односно 40 дена од неговиот прием и не му овозможил на барателот пристап до информацијата, како и ако не донесе и не му достави решение за делумно или целосно одбивање на барањето, се смета дека барањето е одбиено (молчење на администрацијата), поради што барателот на информацијата може да поднесе жалба. Жалбата се поднесува до Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, во рок од осум дена по истекот на рокот.

Против решението со кое имателот на информацијата го одбил барањето, барателот има право на жалба во рок од 15 дена од денот на приемот на решението до Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер решава по жалбата на барателот во рок од 15 дена од денот на нејзиниот прием. Постапката по жалбата се спроведува според одредбите од Законот за општата управна постапка.

Во одредбата од член 34, за Судска заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер од ЗОУП е пропишано дека против решението на Комисијата може да се поднесе тужба за поведување управен спор до надлежниот суд.

Според податоците прибавени по барања за слободен пристап до информации од јавен карактер од извештајот на Вишиот управен суд, во периодот од 1 јануари 2013 до 31 декември 2016 година во овој суд се примени 163 предмети по жалби против пресудите на Управниот суд.

2.3. Постапката по претставки и предлози и заштита на правото на слобода на изразување

Претставките и предлозите се посебни правни средства за заштита на правата и интересите на граѓаните надвор од општата и посебните управни постапки. Постапката по претставките и предлозите во извесна мера наликува на постапката по барањето, но и значително се разликува од неа, пред се по начинот на одлучувањето и по формата на одлуката. Според тоа, можеме да кажеме дека постапката по претставките и предлозите е своевидна квази управна постапка.

Претставка, односно предлог може да поднесе секое физичко и правно лице. Претставките, односно предлозите се поднесуваат во писмена форма, или усно, на записник, поединечно или групно до надлежниот орган.

Подносителот не смее да биде повикан на одговорност, ниту да трпи какви било штетни последици поради поднесувањето на претставката, односно предлогот и изнесувањето на ставови и мислења, освен ако со тоа не е сторено кривично дело. Ако претставката, односно предлог е упатен до ненадлежен орган, се евидентира во евиденцијата на тој орган и без одлагање се доставува до надлежниот орган. За доставувањето на претставката, односно на предлогот за надлежност веднаш се известува подносителот. Органот кој постапува по претставките и предлозите е должен по приемот да ја евидентира претставката, односно предлогот, веднаш да ја земе во работа, да ја разгледа и по неа да постапи во согласност со Законот.

Кога претставката, односно предлогот е поднесен до повеќе органи кои постапуваат по претставки и предлози, органите меѓусебно соработуваат и го координираат постапувањето. Постапувањето по претставките и предлозите опфаќа прибирање на податоци, известувања и мислења за фактите и околностите од значење за нивно правилно оценување, непосредно испитување, анализирање и евидентирање на

појавите и причините за нивното поднесување и преземање потребни дејствија и мерки за остварување на правата на подносителот или на јавниот интерес утврден со закон.

Органот кој постапува по претставките и предлозите е должен да му одговори на подносителот за основаноста и за резултатите од постапувањето во рок од 15 дена, а за сложени прашања во рок од 30 дена од приемот на претставката, односно предлогот. Кога органот кој постапува по претставките и предлозите ќе оцени дека е потребно претставката, односно предлогот да се прецизира и да се достават докази при разгледувањето, може тоа да го побара од подносителот. Во тој случај наведените рокови почнуваат да течат од почеток.

Ако органот кој постапува по претставките и предлозите утврди дека претставката, односно предлогот се однесува на правна работа по која не е започната постапка (управна, управносудска, парнична и сл.) должен е да го подучи подносителот дека може да поведе соодветна постапка. Ако пак утврди дека по прашањето наведено во претставката, односно предлогот се води судска или друга постапка, должен е да го извести подносителот за тоа. Ако органот кој постапува по претставката, односно предлогот, утврди дека на подносителот, со акт, дејствие или мерка, му е повредено правото или му е нанесена штета, односно дека е повреден јавниот интерес утврден со закон, ќе му укаже на надлежниот орган и ќе побара да се преземат потребни мерки, согласно со законот за отстранување на повредата на правото, односно на причинетата штета. Ако органот на кој му е укажано за повредата не постапи по доставеното укажување, органот што постапува по претставката ќе го извести за тоа органот кој врши надзор над работата на органот на кој му е укажано, а се' со цел да се преземат соодветни мерки, согласно со законот.

Доколку подносителот не добие одговор на претставката, односно предлогот, може да се обрати до Народниот правобранител и да побара заштита. Имајќи го предвид фактот дека за поднесување претставки не е пропишан рок, претставките, барем според словото на Законот, претставуваат ефикасно средство за заштита на правото на слобода на изразување во сите случаи кога ќе се пропушти користењето на ефективен правен лек за негова заштита или кога неговото користење не е можно. Се разбира дека ефектот на претставките е најголем додека прашањето во врска со кое е поднесена претставката е се' уште актуелно, односно нерешено.

2.4. Управно-судска заштита на правото на слобода на изразување

Управно-судската заштита на правото на слобода на изразување може да се остварува во постапка по управните спорови и во постапка по посебните правни средства за заштита на слободите и правата на граѓаните.

Како што произлегува од одредбите на Законот за управните спорови⁸⁶ (во натамошниот текст ЗУС),⁸⁷ управен спор е оној спор кој настанува меѓу физичко лице, правно лице и овластен орган или организација, од една страна, и орган на јавната администрација, од друга страна, а во врска со законитоста на одреден конкретен управен акт. Во постапката по управните спорови, во нашиот правен систем, се обезбедува судска заштита на правата на граѓаните, на трговските друштва, на државните органи и други органи и организации кога нивните права се повредени со незаконски конкретни управни акти на органите на јавната управа – администрацијата. Значи, со управните спорови се обезбедува судска заштита на законитоста во работата на органите на управата кога тие донесуваат конкретни управни акти (решенија и др.). Поинаку кажано, низ управните спорови се остварува судска контрола над законитоста на конкретните управни акти донесени во управната постапка и над работата на органите кои одлучуваат во управните работи, односно кои ги донесуваат наведените акти. Од ова може да се заклучи дека до поведување на управен спор доаѓа кога е донесен конкретен управен акт со кој странката не е задоволна или пак кога таков акт не е донесен, а надлежниот орган на управата бил должен да го донесе (молчење на администрацијата).

Според карактерот на одлуката и според обемот на работата на судовите во управните спорови, постојат два вида вакви спорови. Тие се:

- управни спорови за законитоста на конкретните управни акти и
- управни спорови на полна јурисдикција.

Кај **управните спорови за законитоста на конкретните управни акти** судот ја цени законитоста на актот и ако утврди дека тој не е во согласност со законот, со пресуда го поништува и му го враќа предметот на органот што го донел на повторно решавање, со укажување на незаконитостите во постапката што му претходела на донесувањето на актот и со налог тие да се отстранат.

Кај **управните спорови на полна јурисдикција** судот ја цени законитоста на актот и ако утврди дека тој не е во согласност со законот, со пресуда го поништува актот, но не му го враќа предметот на органот што го донел на повторно одлучување, туку сам ја решава односно пресудува правната работа која била предмет на управниот спор.

⁸⁶ Закон за управните спорови, Службен весник бр. 62/2006, со примена од 27.05.2006

⁸⁷ Овој закон е објавен во Службен весник број 62, од 19 мај 2006 година. Изменет е и дополнет со Законот за изменување и дополнување на Законот за управните спорови, објавен во Службен весник број 150, од 18.11.2010 година, со кој се предвидува право на жалба против одлуките (пресудите и решенијата) на Управниот суд и се востановува Виш управен суд.

Во управно-судската практика управните спорови најчесто се практикуваат за законитоста на конкретните управни акти поради тоа што обично органот што го донел оспореното решение многу полесно може да ги отстрани недостатоците во постапката што му претходела на неговото донесување, отколку што тоа може да го направи судот.

Но, со оглед на значењето на слободите и правата од областа на информирањето на граѓаните (на кои им припаѓа и правото на слобода на изразување), за демократските процеси во општеството сметаме дека во управните спорови за заштита на овие права треба да се постапува согласно со начелото на итност. Од таа причина сметаме дека заштитата на овие слободи и права треба да се врши во спор на полна јурисдикција. Секое враќање на предметот назад, на решавање на органот кој го донел оспореното решение, ќе ја одолговлекува постапката. За да може судот да одлучува во спор на полна јурисдикција треба да инсистира тужениот орган да му ги достави сите потребни докази за утврдување на фактичката состојба на работите во врска со постапката која се водела кај органот.

Според Законот за управни спорови, за водење управно-судската постапка и за одлучување во управните спорови, во прв степен надлежен е Управниот суд, а во втор степен Вишиот управен суд.

Основна цел на управните спорови е обезбедување судска заштита на правата и правните интереси на физичките лица, правните лица и други лица кои можат да бидат носители на права и обврски и на обезбедување на законитоста.

Странки во управниот спор се тужителот и тужениот.

Законот за управните спорови, во член 3, таксативно ги набројува субјектите кои можат да се јават како тужители во управните спорови. Имајќи ја предвид природата на правата од областа на јавното информирање на граѓаните, како тужители во управен спор можат да се јават:

- физичко (граѓанин) или правно лице и друго лице, ако смета дека со управниот акт му е повредено некое право или непосреден интерес заснован врз закон;
- синдикална организација, ако оцени дека на нејзин член со управниот акт му е повредено право или непосреден интерес заснован врз закон. (кај нас Синдикат на новинари и медиумски работници, а во постапките за остварување на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, кој било синдикат);
- дружение на граѓани кое според своите правила има задача да штити определени права и интереси на своите членови, а со управен акт на негов член му е повредено некое право или интерес (Здружението на новинари на РМ и други здруженија, ако според Статутот имаат задача да ги штитат правата и интересите на своите членови).

Трето лице, на кое поништувањето на оспорениот управен акт непосредно би му било од штета, како заинтересирано лице во спорот, има положба на странка.

Тужена страна во управниот спор е органот чиј акт се оспорува.

Имајќи ги предвид одредбите од Законот за управните спорови, кога е во прашање управно-судска заштита на правото на слобода на изразување, управен спор пред сè може да се води:

- против првостепен управен акт, против кој нема место за жалба во управната постапка. Такви се актите кои се донесуваат врз основа на Законот за медиуми и Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги;
- против управен акт донесен во втор степен (конечен управен акт донесен од Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер);
- кога надлежниот орган, по барањето, односно по жалбата на странката не донел соодветен управен акт под условите предвидени со Законот (молчење на администрацијата).

Управен спор не може да се поведе:

- против акти донесени за работи во кои судска заштита е обезбедена во управниот спор (на пр. во врска со клеветата или навреда);
- за работи за кои, врз основа на уставни овластувања, директно одлучува Собранието и Претседателот на земјата.

Управниот акт може да се побива со тужба во следниве случаи:

- ако неправилно е применет законот;
- ако актот е донесен од ненадлежен орган; и
- ако во постапката која му претходела на актот не се постапило според правилата на постапката, а особено ако фактичката состојба не е утврдена правилно, или ако од утврдените факти е изведен неправилен заклучок во однос на фактичката состојба.

Тужбата се поднесува во рок од 30 дена од денот на доставувањето на управниот акт до странката. Овој рок важи и за органот овластен за поднесување тужба, ако му е доставен управниот акт. Ако актот не му е доставен, може да поднесе тужба во рок од 60 дена од денот на доставувањето на управниот акт до странката во чија корист е донесен актот. Поради неисполнување на обврски од управните договори, тужба се поднесува во рок од 30 дена од денот кога е утврдено неисполнување на обврската.⁸⁸ Тужбата му се предава на судот непосредно, или му се испраќа по пошта. Денот на предавањето на тужбата како препорачана пратка по пошта, се смета како ден на предавање на судот.

- Ако тужбата не му е предадена на судот, туку на друг орган, а пристигне до Управниот суд по истекот на рокот за поднесување на тужба, ќе се смета дека е поднесена навреме, ако нејзиното поднесување до тој орган може да му се припише на незнаење или на очигледна грешка на подносителот. Кон тужбата мора да се поднесе актот што се оспорува во оригинал или во препис.

⁸⁸ Наведените рокови важат ако со законот со кој се уредува одредена правна работа (*lex specialis*) не е пропишан поинаков рок, што не е случај со законите од областа на информирањето на граѓаните.

- Ако со тужбата се бара враќање на предмет или надоместок на штета, мора да се стави и определено барање во поглед на предметот или височината на претрпената штета.
- Ако второстепениот орган, во рок од 60 дена или во пократок рок, определен со посебен пропис, не донел решение по жалбата на странката против првостепеното решение, а не го донесе ниту во рок од седум дена по повторното барање, странката може да поведе управен спор како жалбата да била одбиена. На ваков начин може да постапи странката и кога по нејзиното барање не донел решение првостепениот орган против чиј акт нема место за жалба.
- Ако првостепениот орган против чиј акт има место за жалба, во рок од 60 дена или во пократок рок определен со посебен пропис не донел решение по барањето, странката има право, со свое барање да се обрати до второстепениот орган. Против решението на второстепениот орган странката може да поведе управен спор, односно да го поведе и кога овој орган не донел решение.

Тужбата, по правило, не го спречува извршувањето на управниот акт против кој е поднесена.

По приемот на тужбата судот пред сè цени дали таа е целосна и разбирлива. Ако тужбата е нецелосна или неразбирлива, претседателот на советот ќе го повика тужителот, по потреба, во оставениот рок да ги отстрани недостатоците на тужбата. Притоа ќе го поучи што и како треба да направи, ќе му укаже за потребата од полномошник и ќе му укаже на последиците што ќе настанат ако не постапи по барањето на судот.

Ако тужителот, во оставениот рок, не ги отстрани недостатоците од тужбата, а тие се такви што ја спречуваат работата на судот, судот, со решение, ќе ја отфрли тужбата како неуредна, ако не најде дека оспорениот управен акт е ништовен. Потоа судот цени дали тужбата има одредени формални недостатоци. Ако најде такви недостатоци Судот со решение ќе ја отфрли тужбата.⁸⁹

Ако судот не ја отфрли тужбата, а најде дека оспорениот управен акт содржи такви суштествени недостатоци кои ја спречуваат оцената на неговата законитост, со пресуда може да го поништи актот и без доставување на тужбата на одговор.

⁸⁹ Судот ќе ја отфрли тужбата поради формални недостатоци во следниве случаи: - ако утврди дека тужбата е поднесена ненавремено или предвреме; ако актот кој се оспорува со тужбата не е управен акт; ако е очигледно дека со управниот акт кој се оспорува со тужбата не се засега во правото на тужителот или во негов непосреден личен интерес заснован врз закон; ако против управниот акт кој се оспорува со тужбата можело да се изјави жалба, а воопшто не е изјавена или не е навремено изјавена; ако се работи за управен предмет за кој не може да се води управен спор и ако веќе постои правосилна одлука донесена во управен спор за истата работа. Од овие причините судот треба да ја отфрли тужбата во секој стадиум на постапката.

Ако органот за време на судската постапка донесе друг акт со кој се менува или се става вон сила управниот акт против кој е поведен управен спор, како и кога има случај на молчење на администрацијата, дополнително ќе донесе управен акт. Тој орган, покрај тужителот, едновременно ќе го извести и судот пред кој е поведен спорот. Судот во тој случај ќе го повика тужителот во рок од 15 дена да изјави дали со дополнително донесениот акт е задоволен или останува при тужбата и во кој обем, односно дали тужбата ја проширува и врз новиот акт.

Ако тужителот изјави дека со дополнително донесениот акт е задоволен, или ако не даде изјава во определениот рок, судот ќе донесе решение за запирање на постапката.

Ако тужителот изјави дека не е задоволен со новиот акт, судот ќе ја продолжи постапката.

Ако судот тужбата не ја отфрли, ниту го поништи актот, по еден препис од тужбата со прилозите ќе достави на одговор до тужената странка и до заинтересираните лица, ако ги има.

Одговор на тужбата се дава во рокот што ќе го определи судот, во секој одделен случај. Овој рок не може да биде пократок од 8, ниту подолг од 30 дена.

Во оставениот рок тужената странка е должна да ги испрати до судот сите списи што се однесуваат на предметот.

Ако тужената страна и по второто барање не ги достави списите на предметот, или ако изјави дека не може да ги достави, судот може да ја реши работата и без списите.

Судот го решава спорот, по правило, врз основа на фактите што се утврдени во управната постапка, или врз основа на фактите што сам ќе ги утврди.

Ако судот најде дека спорот не може да се расправа врз основа на фактите утврдени во управната постапка, поради тоа што во однос на утврдените факти постои противречност во списите, ако тие во суштествени точки се нецелосно утврдени, ако од утврдените факти е изведен неправилен заклучок во однос на фактичката состојба, или ако најде дека во управната постапка не се водело сметка за правилата на постапката што би биле од влијание врз решавањето на работата, ќе го поништи оспорениот управен акт со пресуда. Во таков случај, надлежниот орган е должен да постапи онака како што е определено во пресудата и е должен да донесе нов управен акт.

Ако поништувањето на оспорениот управен акт и повторното водење на постапката пред надлежниот орган би предизвикало за тужителот штета, која тешко би можела да се надомести, или ако врз основа на јавни исправи или други докази во списите на предметот е очигледно дека фактичката состојба е поинаква од онаа што е утврдена во управната постапка, или ако во истиот спор веќе еднаш е поништен управниот акт, а надлежниот орган не постапил во целост по пресудата, судот ќе ја утврди фактичката состојба и врз основа на така утврдената фактичка состојба ќе донесе пресуда, односно решение.

Со пресудата тужбата се уважува или се одбива како неоснована. Ако тужбата се уважува, судот го поништува оспорениот управен акт.

Кога судот ќе најде дека оспорениот управен акт треба да се поништи, може, ако природата на работата тоа го дозволува и ако податоците на постапката даваат сигурна основа за тоа, со пресуда да ја реши управната работа. Судот задолжително ќе постапи така, покрај другото, и во случај кога:

надлежниот орган по поништувањето на управниот акт ќе донесе управен акт спротивно на правното мислење на судот, или спротивно на забелешките од судот во однос на постапката, па тужителот ќе поднесе нова тужба, а судот ќе го поништи оспорениот акт и сам ќе ја реши работата со пресуда. Таквата пресуда во се' го заменува актот на надлежниот орган.

За ваков случај судот го известува органот што врши надзор. Органот што врши надзор го суспендира овластеното службено лице кое не ја почитувало пресудата на судот и покренува постапка за негова одговорност. Кога тужбата е поднесена поради молчење на администрацијата, а судот најде дека таа е оправдана, со пресуда ќе ја уважи тужбата и ќе определи во која смисла надлежниот орган ќе донесе решение.

Пресудата, односно решението им се издава на странките во заверен препис.

Законот за управните спорови, исто како и Законот за општата управна постапка, пропишува два вида правни средства. Тоа се редовните и вонредните правни средства. Редовно правно средство во управниот спор е жалбата. Вонредни правни средства се повторувањето на постапката и барањето за заштита на законитоста.

Против одлуките на Управниот суд странките можат да изјават жалба во рок од 15 дена од денот на доставувањето на одлуката, преку Управниот суд, до Вишиот управен суд.

Во жалбата не можат да се истакнуваат нови факти, ниту да се предлагаат нови докази, освен ако се однесуваат на суштествени повреди на одредбите од постапката пред судот поради кои може да се изјави жалба.

Против одлуката на судот може да се изјави жалба поради:

- суштествени повреди на одредбите на постапката,
- поради погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба, и
- поради погрешна примена на материјалното право.

Постапувајќи по жалбата Вишиот управен суд може да ја укине пресудата и предметот да му го врати на Управниот суд на повторно судење или пак со мериторно одлучување сам да ја реши правната работа.

Според податоците на Вишиот управен суд, во периодот од 1 јануари 2013, до 31 декември 2016 година, во правната работа Заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер се примени 163 предмети по жалби. Од нив 60 предмети се од 2013 година, 8 предмети од 2014, еден предмет од 2015 и 94 предмети од 2016 година.

Во наведениот период, во погоренаведената правна работа, од страна на Вишиот управен суд мериторно е одлучено во 162 предмети. Од нив во 152 предмети е потврдена одлуката на Управниот суд, во 2 предмета таа е преиначена, а во 8 предмети жалбата е отфрлена.

Од наведените предмети само во еден предмет (Ушлиновски против Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер) е укината одлуката на Управниот суд и предметот е вратен на повторно постапување и одлучување. Овој предмет е интересен од причина што информациите се барани од Управниот суд, кој, како правосудна институција, требало да покаже највисок степен на стручност во поглед на примената на процесните закони и во поглед на утврдувањето на фактичката состојба во однос на барањето на странката, а потоа да одлучи по тоа барање. Судот, како имател на информацијата, тоа не го направил и го отфрлил барањето на странката за слободен пристап до информациите од јавен карактер со кои располагал. Странката поднела жалба до Комисијата за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Комисијата, со решение, ја одбила жалбата. Странката поднела тужба до судот, а тој, со пресуда, ја одбил тужбата како неоснована. Уследила жалба на странката до Вишиот управен суд. Овој суд ја уважил жалбата, со решение ја укинал пресудата на Управниот суд, предметот му го вратил на повторно одлучување и му наложил да ги утврди правнорелевантните факти, а потоа да донесе одлука, согласно со законот.

Од констатацијата на Вишиот управен суд, наведена во решението за укинување на пресудата, според која имателот на информацијата не донел посебен акт со кој го задолжил барателот на информацијата со одредени трошоци за бараната информација, па оттука останува нејасно врз која основа, конкретното барање за пристап до информации од јавен карактер е отфрлено, може да се заклучи дека имало пропусти од процедурален карактер во управната постапка која му претходела на решението за отфрлање на барањето на странката за слободен пристап до бараните информации.

Од констатацијата на Судот во наведеното решение дека трошоците за бараната информација не се услов за тоа дали имателот на информацијата (Управниот суд) ќе постапи по конкретното барање, може да се заклучи дека, покрај нецелосно утврдената фактичка состојба, во овој случај е повредно материјалното право.

Покрај тужбата, за поведување управен спор Законот за управните спорови пропишува две посебни правни средства за заштита на слободите и правата на граѓаните, кога не е обезбедена друга судска заштита. Такви се: Барањето за заштита на слободите и правата загарантирани со Уставот, ако таквата слобода и право се

повредени со конечен поединечен акт, и Предлогот за заштита на слободите и правата поради незаконско дејствие на службено или одговорно лице. Со оглед на фактот дека за најголем број случаи на повреда на слободите и правата загарантирани со Уставот е обезбедена друга судска заштита, овие правни средства ретко се користат. Законите од областа на јавното информирање, како што видовме, обезбедуваат судска заштита на правото на слобода на изразување и на другите слободи и права од оваа област. Но, со оглед на динамиката на општествените односи, не е исклучена можноста да се појави ситуација на необезбеденост на друга судска заштита на овие слободи и права. Во тој случај можноста за примена на овие правни средства секако ќе биде добродојдена.

Барањето се поднесува против конечен поединечен акт, а предлогот се поднесува поради незаконско дејствие. По барањето и по предлогот одлучува Управниот суд. Кога судот ќе најде дека предлогот е основан, ќе донесе решение со кое ќе го забрани понатамошното вршење на дејствието. Во спротивно, ќе го одбие предлогот. Судот, со решение, истовремено ќе определи што е потребно за да се воспостави законската состојба, оставајќи рок за извршување, и ќе определи санкции за случај на неизвршување на решението. Против ова решение е дозволена жалба до „Врховен суд на Република Македонија“, која се поднесува во рок од 3 дена од денот на доставувањето на решението. Жалбата не го одлага извршувањето на решението, но судот може, по предлог, да го одложи извршувањето, ако според околностите на случајот најде дека тоа е потребно.

Се стекнува впечаток дека законодавецот ги запоставил овие правни средства. Иако, по донесувањето на ЗУС, следеа негови измени во врска со воведувањето на правото на жалба и востановувањето на Вишиот управен суд, во одредбите за овие правни средства во Законот ништо не е изменето. Како што веќе беше кажано, против решението по предлогот за заштита поради незаконско дејствие е пропишано право на жалба до Врховниот суд, што е нелогично, бидејќи по формирањето на Вашиот управен суд, второстепена инстанца на Управниот суд е токму тој суд, а не Врховниот суд.

3. Право на слобода на изразувањето во Европската Унија

Слободата на изразувањето во Европската Унија (ЕУ) претставува темелно право на секој човек и според разбирањето на Унијата претставува нераскинлив дел од човековото достоинство на кое што почива целокупниот текст на Повелбата за темелните права⁹⁰. ЕУ ја разбира слободата на говорот како основа на демократијата, владеењето на правото, мирот, стабилноста и активното граѓанство, а државите членки имаат обврска да ја почитуваат и да ја заштитиуваат.

Слободата на изразувањето е содржана во одделот 2 од Повелбата⁹¹, насловен како „Слободи“ и притоа е опишана во членот 11, кој соодветствува со членот 10 од Европската конвенција за човекови права иако вториот е далеку поекстензивен во своето регулирање. Додека, ставот 1 го регулира правото, со ставот 2 од членот 10 на Повелбата се однесува на слободата на изразувањето.

Европска конвенција за човековите права, член 10	Повелба за темелните права на ЕУ, член 11
<ol style="list-style-type: none">1. Секој човек има право на слобода на изразувањето. Ова право ги опфаќа слободата на мислење и слободата на примање и пренесување информации или идеи, без мешање на јавната власт и без оглед на границите. Овој член не ги спречува државите, на претпријатијата за радио, филм и телевизија да им наметнуваат режим на дозволи за работа.2. Остварувањето на овие слободи, коешто вклучува обврски и одговорности, може да биде под одредени формалности, услови, ограничувања и санкции предвидени со закон, кои во едно демократско општество претставуваат 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.	<ol style="list-style-type: none">1. Секој има право на слободен израз. Ова право ја вклучува слободата на сопствено мислење и примање и давање информации и идеи, без вмешаност од јавно тело и без оглед на границите.2. Се почитува слободата и плурализмот на медиумите.

⁹⁰ Interlocking Constitutions – Towards an Interordinal Theory of National, European and UN Law, Luis I Gordillo; Hart Publishing 2012; страници 94-96

⁹¹ Повелба за основните права на Европската унија, 2000/С 364/01

како економска дејност и вршењето на радиодифузна дејност, а истиот е во согласност со одлуката на Европскиот суд на правдата од случајот C-288/89 (од 25 јули 1991, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda and others [1991] ECR I-4007)⁹², но и со Протоколот кон Договорот од Лисабон за системот за јавна радиодифузија⁹³ во државите членки и Директивата на Советот 2010/13/EУ⁹⁴.

3.1. Опфат на правото на слобода на изразување и негова важност во рамките на Европската Унија

Ако го имаме предвид членот 52, став 3 од Повелбата, значењето и опфатот на ова право се подеднакво со правото гарантирано од бидејќи токму Конвенцијата и како правото го прифаќа или разбира Европскиот суд за човекови права се инспирацијата за Унијата. Притоа, било кое ограничување кое се наметнува во Унијата, или во било која од државите - членки како последица на Правото на конкуренција нема да можат да излезат надвор од утврденото со третата реченица во членот 10, став 1 од ЕКЧП. Разлика во ограничувањето треба да се прави во однос на слободата на говор од говорот на омраза, или говорот кој навредува, шокира, вознемирува поединци или групи наспроти говорот кој повикува или оправдува насилство, промовира нетолерантност итн.

Важноста на слободата на изразување за ЕУ произлегува од фактот дека на истата тие гледаат како на основа за уживањето на широк опфат на други темелни права. Можноста граѓанинот на ЕУ да изрази свое мислење директно ги условува слободата на здружување, слободата на мислата и вероисповеста, а се поврзува и со остварувањето на слободата на образование и правото да учествува во културниот живот. Конечно, слободата на изразување директно влијае на остварувањето на правото на глас и можноста граѓанинот да учествува во јавниот живот. Оттаму, нема демократија онаму каде што нема и слобода на изразување.

3.2. Дефинирање на правото на слобода на изразување во Европската Унија

Слободата на изразување се содржи во најважните меѓународни документи за човековите права. Првиот опис на слободата на изразување се содржи во членот 19 од Универзалната декларација за човековите права⁹⁵, но и во членот 19 од Меѓународниот пакт за основните граѓански и политички права. Во членот 19 од Пактот се вели: „1. Никој не може да биде вознемируван и поради своите мислења. 2. Секое лице има право на слобода на изразување. Ова право, без оглед на граници, ја подразбира слободата на изноаѓање, примање и ширење на информации и идеи од

⁹² Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda and others [1991] ECR I-4007 C-288/89 достапно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0288>

⁹³ Договорот од Лисабон за системот за јавна радиодифузија, достапно на: [http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Dogovor%20od%20Lisabon\(1\).pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Dogovor%20od%20Lisabon(1).pdf)

⁹⁴ Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги на ЕУ достапна на: http://ec.europa.eu/archives/information_society/avpolicy/reg/avms/index_en.htm

⁹⁵ Универзална декларација за човекови права, достапна на: http://ipa.mk/?page_id=120

сиие видови во усмена, писмена, печатена или уметничка форма, или на кој и да е начин по слободен избор. 3. Осврнувањето на слободите предвидени во членката 2 на овој член офаќа посебни должности и одговорности. Следствено на тоа, тоа може да биде подложено на извесни ограничувања што мораат, меѓутоа, да бидат одредени со закон, а се потребни од причините: а) на почитување на правата или угледот на групи лица; б) на заштитата на државната безбедност, на јавниот ред, на јавното здравје и на моралот.⁹⁶ Оттука произлегува дека слободата содржи:

1. Право да се има мислење, односно забрана за било кој на било каков начин да спречи друг да има свое мислење, како и право едно лице да го промени своето мислење по сопствен избор; и
2. Право да се изрази мислење што се отсликува во правото едно лице да споделува, но и да добива информации.

Токму овој, вториот, аспект, се поврзува со демократското општество и се утврдува како основа за учеството во донесување на одлуки и активното граѓанство кое демократски избраните власти ќе го поддржуваат.

3.3. Преглед на одредени акти кои го регулираат на правото на слобода на изразување во Европска Унија

Првиот акт од секундарното законодавство на ЕУ со кое натаму се развива слободата на изразување беше Директивата на Европскиот парламент и Советот 89/552/ЕЕЗ за аудиовизуелни и медиумски услуги, која по неколкукратно изменување, беше кодификувана и заменета со Директивата на Европскиот парламент и Советот 2010/113/ЕУ за аудиовизуелни и медиумски услуги. Новата директива беше усвоена на 10 март 2010 година.

3.3.1. Директива за аудиовизуелни и медиумски услуги

За директивата аудиовизуелните и медиумски услуги се културни услуги, но истовремено се и економски услуги. Нивната растечка важност за општеството, за демократијата - посебно да се обезбедувањето на слобода на информации, различност на мислења и медиумскиот плурализам - оправдува примена на посебни правила. Новата директива тргнува од претпоставката дека аудиовизуелните и медиумските услуги современата ЕУ треба со помош на различните технологии да ги надминат границите на поединечните држави членки. Оттаму, со нормативниот дел на директивата се утврдуваат мерки кои ќе овозможат и ќе обезбедат премин на националните пазари и фер конкуренција имајќи го предвид секогаш јавниот интерес. Натаму, директивата прави напори во својот нормативен дел да го земе предвид развивањето и ширењето на информатичката и комуникациската технологија и технолошкиот развој на бизнис моделите, како и да обезбеди правна сигурност и почитување на културната и јазичната разновидност.

⁹⁶ Меѓународен пакт за граѓанските и политички права на човекот и граѓанинот, достапна на: <https://goo.gl/9gQb1s>

За ЕУ е од исклучително значење директивата да спречи преземање на дејствија кои би биле штетни за слободата на изразување, но и за размената на телевизиска програма и на тој начин ќе обезбедат доминантна положба на пазарот. Доминантната положба на пазарот, во овој случај, ЕУ не ја гледа како препрека за конкуренцијата и слободата на пазарот, туку и како пречка за остварување на слободата на изразување на мислата и правото на пристап до информации од повеќе извори.

Механизмот на кој се заснова директивата не предвидува нови правила, ниту пак нови системи за лиценцирање или издавање на согласност од државен орган. Напротив Унијата е многу јасна кога вели дека „...независноста и културниот развој во државите членки и заштитата на културната различност во Унијата треба да останат недопрени.“⁹⁷

За потребите на директивата следните поими ги имаат значењата според описот подолу:

- **аудиовизуелна и медиумска услуга** е масовен медиум кој има задача да ја информира, забавува и образува јавноста, како и комерцијалната комуникација која не ги опфаќа: 1) размената на електронски пораки помеѓу конкретен број на корисници, како и 2) услугите каде размената на аудиовизуелна содржина претставува исклучок и не е во насока на основните цели на услугата.
- **давател на аудиовизуелна и медиумска услуга** е физичко или правно лице кое создава програма и комерцијално ја комуницира со цел информирање, забава и образување на јавноста, исклучувајќи ги директно електронските верзии на весници и магазини.

Системот на аудиовизуелни и медиумски услуги на Унијата преку директивата се заснова на четири столбови: 1) уредничка одговорност; 2) саморегулација; 3) заштита на јавноста од содржини кои го нарушуваат дигнитетот на јавноста; и 4) ограничување на обемот на рекламирање.

Имајќи ја предвид специфичната природа на аудиовизуелните и медиумски услуги, како и на фактот дека граѓаните ги формираат своите ставови и мислења благодарение токму на достапната содржина и на нејзиниот квалитет за директивата е исклучително важно да се направат достапни сите информации за давателот на услугата и за постоечката одговорност, особено уредничката одговорност за квалитетот на услугите кои се нудат. Од друга страна, уредничката одговорност е важна и поради моментот на ефективна контрола и следење на индивидуалните спроведувања на директивата.

Во однос на вториот столб, саморегулација, директивата ја разбира важноста на саморегулацијата. Притоа, за Унијата саморегулацијата е комплементарна на редовната регулатива и на сите правни, судски и административни механизми кои ќе се воспостават во државите членки. Оттаму, Унијата остава простор само-регулацијата и нејзиниот опфат да бидат прашање на одлука на државите членки.

Поврзувајќи го информирањето со јавниот интерес и укажувајќи дека од правото

⁹⁷ Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги на ЕУ и Повелба за основните права на ЕУ

на информирање зависи слободата на мисла и изразување на мислата директивата предвидува механизми за заштита на јавниот интерес, Притоа заштитата се движи во рамките на три точки: 1) заштита од навредлива содржина и спречување на говор на омраза; 2) достапност на содржини од интерес за општата јавност; и 3) заштита на малолетници и лица во развој од содржини кои не се соодветни за нивната возраст или пак имаат навредлива содржина, односно претставуваат говор на омраза.

Притоа, директивата утврдува дека ниту една од мерките кои се однесуваат на овој столб не подразбираат претходна верификација на содржината од страна на државната власт, туку очекува а posteriori реакција по направена повреда.

Конечно, кога зборуваме за четвртиот столб, рекламирањето и неговиот обем, директивата утврдува лимит од 20% реклама во текот на еден час телевизиска програма. Ова ограничување, согласно директивата, ги опфаќа и т.н. prime time програмски часови.

3.3.2. Други директиви

Листата на законодавство сепак не завршува тука и не се ограничува само на директивата за аудиовизуелни и медиумски услуги, туку опфаќа и други аспекти на слободата на изразување иако не директно поврзани со нејзиното уживање, истата ги опфаќа и:

- Директива 98/34/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 22 јуни 1998 година за утврдување постапка за обезбедување на информации во областа на техничките стандарди и прописи и правила за услугите на информатичкото општество;
- Директива 2007/65/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 11 декември 2007 за изменување на Директивата 89/552 / ЕЕЗ на Советот за координација на одредени одредби утврдени со закон, регулатива или административна постапка во државите членки во врска со вршење на радиодифузна дејност;
- Директива 2002/21/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 7 март 2002 година за заедничка регулаторна рамка за електронски комуникациски мрежи и услуги;
- Директива 2000/31/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 8 јуни 2000 година за одредени правни аспекти на услугите на информатичкото општество, особено на електронската трговија, на внатрешниот пазар;
- Директива 2001/29/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 22 мај 2001 година за хармонизација на одредени аспекти на авторското право и сродните права во информатичкото општество.

3.4. Политика за правото на слобода на изразување во Европска Унија

Културата и креативноста се во сржта на европскиот проект. Од културата зависи нашиот идентитет, тежнењата и како ние се поврзуваме со другите во светот. Од културата зависи какво е местото во кое ќе живееме или животниот стил кој ќе го водиме. Оттаму, ЕУ преку програмата Креативна Европа инвестира приближно 1,5 милијарди евра во секторите култура и аудиовизуелни услуги во рамките на актуелната финансиска рамка 2014-2020. Програмата е наменета за да ја поддржи соработката помеѓу државите членки, но и да овозможи развој на политиката на Унијата за култура, оттаму и за слобода на изразување.

Меѓу другото, имајќи го предвид фокусот на оваа студија, програмата поддржува:

- професионална обука и јакнење на капацитетите на професионалци од сферата на аудиовизуелните и медиумски услуги;
- развој на програма за телевизија и други платформи;
- дистрибуција и продажба на аудиовизуелни производи во и надвор од Европа.

Развивајќи ја политиката за слобода на изразување натаму, ЕУ се повикува на неколку клучни меѓународни документи кои веќе ги споменавме погоре во студијата: Универзалната декларација за човекови права; Меѓународниот пакт за граѓански и политички слободи и права, но и ЕКЧП и пресудите на ЕСЧП. За Унијата, слободата на мисла и изразување на мислата е основно човеково право и треба да се заштитува без оглед на лицето во прашање, состојбата во која се наоѓаме или местото каде што истото се практикува. Од особено значење е Унијата да постапува конзистентно во заштитата на слободата на изразување и оттаму политиката за истата предвидува сет на мерки и постапки кои се поврзуваат со конкретни аспекти на слободата, но и со конкретни постапки кои Унијата ќе ги преземе.

На 12 мај 2014 година Советот на ЕУ усвои Упатство за човекови права за слобода на изразување по електронски и редовен пат⁹⁸. Во упатството се утврдуваат неколку приоритетни области за акција, како и практики за самата ЕУ. Во продолжение во табеларен преглед се нудат основните приоритети и главните акции.

⁹⁸ Насоките на ЕУ за човекови права за слобода на изразување онлајн и офлајн, Брисел, 2014 достапна на http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/142549.pdf

<p>Борба против насилството, прогон, малтретирање и заплашување на поединци, вклучувајќи ги и новинарите и другите медиумски актери, бидејќи на нивната примена на правото на слобода на изразување онлајн и офлајн, и борба против неказнивоста на ваквите злосторства</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Јавна осуда за актите на насилство, прогон, малтретирање и заплашување; ▶ Јавен повик до властите во државата за почитување на преземените меѓународни обврски со можност за следење на судењата и сл.; ▶ Јавен повик до властите во државата да превенираат насилство врз новинари и медиуми; ▶ Охрабрување до носителите на јавни овластувања и другите чинители да ги осудат сите акти на насилство и заплашување; ▶ Поддршка во спроведувањето на резолуцијата на ООН за безбедност на новинарите; ▶ Размена на искуства на менаџери на медиуми, уредници, новинари и други вработени во медиуми; ▶ Размена на добри практики помеѓу новинари и судии и новинари за безбедност на новинарите.
<p>Промовирање на закони и практики кои ја штитат слободата на мисла и изразување на мислата</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Спречување на арбитрарни напади и злоупотреба на кривичната и граѓанската постапка насочени кон замолчување и повреда на слободата на изразување; ▶ Јавна осуда за било каква рестрикција на слободата на изразување, цензура и сл.; ▶ Повикување да се изменат прописи и акти кои казнуваат лица и организации за уживање на слободата на изразување; ▶ Застапување против рестриктивното законодавство за граѓанско општество и човекови права; ▶ Барање на ослободување и набљудување на судењата на лицата, вклучувајќи и новинари кои се обвинети поради тоа што искажувале свое мислење; ▶ Поддршка во донесувањето на законодавство кои обезбедува адекватна заштита на свиркачите и поддршка на реформи за заштита на новинари; ▶ Охрабрување на размена на добри практики и промоција на заштитата на слободата на говорот; ▶ Обезбедување на техничка поддршка и помош за новинари, активисти и застапувачи за човекови права; ▶ Подобрување на заштитата на правата на детето од страна на медиумите.
<p>Промовирање на слободата на медиумите и плурализмот и поттикнување на разбирање меѓу јавните власти за опасностите од неоправдано мешање со непристрасно известување</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Поддршка во обезбедување рамка врз основа на меѓународните стандарди за заштита и промоција на слободата на изразување и информирање; ▶ Поддршка во усвојување процедури за олеснет пристап до информации; ▶ Промоција на независноста на регулаторните тела; ▶ Поддршка за подобрување на транспарентноста на сопственоста на медиумите; ▶ Подобрување на транспарентноста и фер употреба на јавните пари во медиумскиот сектор; ▶ Зајакнување на новинарската и уредувачка независност; ▶ Поддршка на иницијативи за саморегулација; ▶ Поттикнување на слободно и плуралистичко известување за изборите; ▶ Поттикнување на независни организации активно да ја следат состојбата на слободата на медиумите;

<p>Унапредување и почитување на човековите права во сајбер-просторот и други информации и комуникациски технологии</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Заштита на човековите права ▶ Поддршка на напорите за зголемување и подобрување на пристапот на граѓаните до интернет и дигитална комуникација; ▶ Промоција на непречен, нецензуриран и недискриминаторски пристап до ИКТ; ▶ Спречување на секаков обид да за цензура; ▶ Обезбедување техничка поддршка на поединци; ▶ Одржување и зајакнување на модел со повеќе чинители за управување на интернет.
<p>Промовирање на најдобрите практики од страна на компании</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Промовирање на развој на најдобри практики и почитувањето на човековите права во однос на извозот на технологии; ▶ Подигнување на свеста кај јавноста и усогласување на бизнис практиките со човековите права; ▶ Подигање на свеста кај јавноста за потребата да се промовираат меѓународните стандарди
<p>Промовирање на законски измени и практики со цел зајакнување на заштитата на личните податоци и приватноста на интернет / офлајн</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Промоција на мерки за заштита на правото на приватност; ▶ Промоција и овозможување на размена на добри практики за следење на комуникации и заштита на човековите права ▶ Промоција на дијалог за правото на приватност и заштитата на човековите права.

Преземајќи ги овие акции, а во насока на заштита на слободата на изразување, ЕУ ќе користи повеќе алатки, меѓу кои: политички дијалог на високо ниво; мониторинг, оценка и известување на уживањето на слободата на изразување, јавни изјави и демарши, финансиски инструменти, јавна дипломатија, јакнење на капацитетите, промоција на инструментите на Советот на Европа и ОБСЕ, како и трговски мерки. Покрај овие инструменти, а во насока на заштитата на слободата на изразување Унијата ја користи и Политиката за проширување.

3.5. Правото на слободата на изразување во пресудите на Судот на правдата

Како што беше искажано погоре, Судот на правдата толкувајќи го законодавството на ЕУ помага да бидат разјаснети, утврдени и подобрени основните права. Во случајот, за потребите на оваа студија и разбирањето на слободата на изразување, важна е пресудата понудена подолу во табелата во која судот постапува врз основа на член 10 и член 11 од Повелбата за темелните права:

<p>Слобода на мислата и говорот [Повелба, член 10 и член 11]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Случај C-112/00 <i>Schmidberger v Austria</i> [2003] ECR I-5659, параграфи 79-80
--	--

Притоа Судот постапувајќи во случајот утврдил дека било кое ограничување на слободата на движење е дозволено само ако не е трајно, ниту пак сериозно. Проценката на интересот кој постои треба секогаш да ја има предвид слободата на изразување и слободата на здружување имајќи предвид дека темелните права имаат супрематија во општеството.⁹⁹

⁹⁹ Schmidberger v Austria ECR I-5659, случај бр. C-112/00, параграфи 79-80, параграф 17; достапна на: <https://goo.gl/5QwDD6>

Од другите понови случаи важно е да се споменат случајот Декман против Вандерстеен¹⁰⁰, од 3 септември 2014 година каде Судот на правдата го разјаснува опфатот на исклучокот на пародијата во однос на авторските права, а во врска со слободата на информирање, како и случајот на Ирските дигитални права¹⁰¹, каде Судот утврдил дефакто ограничување на слободата на изразување и наредил поништување на актот. Листата на важни случаи не завршува тука, а имајќи го предвид членот 19, став 1 од Договорот за Европската унија¹⁰², односно дека судскиот систем на Унијата го сочинуваат и националните судови, на листата се додаваат и ред на судски одлуки од државите членки.¹⁰³

3.6. Правото на слобода на изразување помеѓу Луксембург и Стразбур

Договорот од Лисабон е обележје на заштитата на човековите права во ЕУ. Со членот 6(1) од ДЕУ, Повелбата за основните права на ЕУ е дел од примарното европско право и има обврзувачка природа. Во исто време пристапувањето на ЕУ кон Европската конвенција за човековите права е обврска според членот 6(2) од истиот договор.

Сепак, Договорот од Лисабон не го менува, во материјална смисла, тоа што било правило пред да влезе во сила. Придржувајќи се кон Европски суд за човекови права, со Договорот од Лисабон и пристапувањето кон Конвенцијата за човекови права ЕУ ќе креира интегриран систем за заштита на човековите права во Европа. При тоа, преку засилен дијалог помеѓу Европскиот суд за човекови права и Европскиот суд на правда ќе биде намален ризикот од конфликтни одлуки. Впрочем, уште од почетокот на заштитата на основните права на европско ниво, Конвенцијата и прецедентното право на Европски суд за човекови права биле „важен ако не и главен извор на инспирација за Луксембуршкиот суд“¹⁰⁴

Европскиот суд на правдата веќе во Stauder од 12 Ноември 1969, Internationale Handelsgesellschaft од 17 Декември 1970, и Nold од 14 Мај 1974 потврдил дека правата заштитени од Конвенцијата ги прават основните принципи на правото на ЕУ. Во ERT, судот отиде и подалеку дефинирајќи ја улогата што ја има Конвенцијата во правниот систем на ЕУ, велејќи дека „основните права формираат интегрален дел

¹⁰⁰ Johan Deckmyn and Vrijheidsfonds VZW v Helena Vandersteen and Others., Case C-201/13, достапна на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62013CJ0201>

¹⁰¹ Joined Cases C-293/12 and 594/12 Digital Rights Ireland and Seitlinger and Others: The Good, the Bad and the Ugly, достапна на: <http://europeanlawblog.eu/tag/joined-cases-c-29312-and-59412-digital-rights-ireland-ltd-and-seitlinger-and-others/>

¹⁰² Договорот за Европската унија, достапен на: [http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Dogovor%20od%20Lisabon\(1\).pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Dogovor%20od%20Lisabon(1).pdf)

¹⁰³ Повелбата на ЕУ за фундаментални права, член 11 - Слобода на изразување и информирање, достапен на: <http://fra.europa.eu/en/charterpedia/article/11-freedom-expression-and-information>

¹⁰⁴ Timmermans, op. cit.; see also the judgements of the Court in the case Rutili, C-36/75 and Hauer, C-44/79

од генералните принципи на правото¹⁰⁵, а судот „црпе инспирација од уставните традиции заеднички на државите членки“¹⁰⁶.

Претходната изјава на судот во Луксембург не треба воопшто да не чуди, особено ако се има предвид фактот дека двата судови беа толку поврзани и демонстрираа реален меѓусебен респект. Важниот аспект од оваа поврзаност се наоѓа во легитимноста на нивните одлуки. Со повикувањето на прецедентно право на другиот, секој суд ја зголемува легитимноста и ја подобрува прифатливоста на неговото прецедентно право и до значителен степен го зајакнува правниот систем.

¹⁰⁵ Elliniki Radiophonia Tileorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others., случај бр. C-260/89, Пресуда од 18.06.1991, достапна на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0260>

¹⁰⁶ Ibid 19

Заклучоци и препораки

Заклучоци

- ▶ Правото на слободата на изразување како фундаментално право, иако е уставно загарантирано, неговата реализација и заштита во практика се среќава со големи недостатоци, нешто што е констатирано како од меѓународниот релевантен фактор така и од националниот.
- ▶ Медиумското работење ја доби оценката на неслободна заробена состојба со политички и партиски притисок, пристрасен и зависен од комерцијални и други влијанија и идеологии.
- ▶ Продлабочувањето на политичката и институционалната криза влијае на неможноста слободата на изразување, во која се вклучени слободата на мислење и правото на примање и пренесување информации или идеи, без било какво мешање на јавната власт и без оглед на границите, да се остварува согласно меѓународни стандарди делумно преземени и во домашната легислатива.
- ▶ Законите (Законот за медиуми, Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Закон за граѓанска одговорност за клеветата и навреда...) кои се однесуваат на правото на слобода на изразување не содржат доволно јасни, прецизни и недвосмислени одредби за ефикасни и ефективни правни лекови за заштита на ова право, што доведува до одредена забуна во постапките за негова заштита.
- ▶ Законите од управно правната област не содржат доволно изградена нормативно правна основа за заштита на правото на слобода на изразување преку механизмите на управното процесно право.
- ▶ Законот за општата управна постапка не го пропишува начелото на одговорност како клучен стандард на сервисно ориентирана управа во демократско општество. Дополнително, во овој Закон не му е посветено доволно внимание на начелото на јавност, што се гледа од изоставањето на усната расправа во испитната постапка со цел утврдување на фактичката состојба.
- ▶ Итните реформски приоритети презентирани во меѓународните извештаи (т.н. Извештај на Прибе, извештајот на Европската комисија за напредокот на РМ, извештајот на Стејт Департментот и извештајот на Фридом Хаус), иако се начелно прифатени, не се почитуваат во насока на отстранување на недостатоците особено во однос во владината уредничка контрола преку корумпираноста на медиумските сопственици, стравот и заплашувањата на новинарите, детектирани во наведените извештаи.
- ▶ Во Законот за медиуми исклучоците од слобода на изразување се прешироко дефинирани и со тоа е оставена можност за злоупотреби. Во овој закон се спорни и дефиницијата новинар и медиум, финансирањето на МРТВ и предложениот состав за програмски надзор на јавниот сервис, што исто така овозможуваат и сериозни политички влијанија.

- ▶ Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги има надлежности кои даваат можност таа да одлучува и за доделување, продолжување и одземање на дозволи за телевизиско и радио емитување кои се практично судски овластувања. Дополнително, членовите на Советот на Агенцијата се избираат на начин кој остава простор за политичко вмешување.
- ▶ Одредени одредби од Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета се проблематични и тоа во делот на дефиницијата за навреда, во делот на определување на основи за исклучување на одговорност за навреда и клевета во примена во праксата (изјави дадена во рамки на функционирање на државни органи, судски постапки, некои управни постапки итн.; пренесени информации, содржани во службен документ; пренесени јавно изнесени изјави на друго лице), како и во делот за надомест на штета.

Препораки

- ▶ Потребно е да се почитуваат и применуваат меѓународните правни документи ратификувани од страна на нашата земја (Универзалната декларација за човековите права, Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права, Меѓународниот пакт за економските, социјалните и културните права, Европска конвенција за заштита на човековите права), кои го гарантираат правото на слобода на изразување во насока на практично остварување на ова право.
- ▶ Задолжително мора редовно да се следи праксата на Европскиот суд за човекови права и на Европскиот суд на правда во однос на правото на слобода на изразување и соодветна нивна примена од сите релевантни институции во РМ, и тоа било како основа за промена на постојните закони и носење на нови закони, така и како основа при правораздавањето.
- ▶ Неопходно е дополнување и изменување на националната правна рамка согласно заклучоците изведени од оваа анализа со цел поефикасна и поефективна заштита на правото на слобода на изразување.

