



**Анализа на судската  
пракса на Управниот  
суд во врска со  
Законот за пристап  
до информации од  
јавен карактер  
(2019-2023)**

Скопје, октомври 2024

МКД

Корфинансиран од  
Европската Унија



Корфинансиран и  
имплементиран од  
Советот на Европа



# **Анализа на судската пракса на Управниот суд во врска со Законот за пристап до информации од јавен карактер (2019-2023)**

Заштита на слободата на изразување и слободата  
на медиумите во Северна Македонија  
(ПРО-ФРЕКС)

21 Октомври 2024

Оваа анализа беше подготвена од страна на консултант(к)ите на Советот на Европа,  
адвокат Бобан Величковиќ, адвокатските приправнички Сена Анастасова и Елеонор Петровска  
од Адвокатското друштво Георгиевски и проф д-р Јасна Бачовска Недиќ

Советот на Европа  
Оддел за соработка и слобода на изразување

Оваа публикација е подготвена со финансиска поддршка на Европската Унија и Советот на Европа, преку заедничката програма “Horizontal Facility за Западен Балкан и Турција” преку заедничкиот проект “Заштита на слободата на изразување и слободата на медиумите во Северна Македонија (ПРО-ФРЕКС)” и истата е изработена само на македонски јазик.

Нејзината содржина е единствена одговорност на автор(к)ите. Изразените ставови нужно не се смета дека го одразуваат официјалното мислење на Европската Унија или на Советот на Европа. Дозволена е репродукција на извадоци (до 500 збора), освен за комерцијални цели сè додека интегритетот на текстот е сочуван, извадокот не се користи вон контекст, не се даваат нецелосни информации или генерално не се наведува читателот во погрешен правец во однос на природата, опсегот или содржината на текстот. Секогаш мора да се наведе изворниот текст на следниов начин, „© Советот на Европа, 2024 година“. Сите други барања во врска со репродукцијата/преводот на целиот или делови од документот, треба да се достават до Директоратот за комуникација, Совет на Европа (-67075 Strasbourg Cedex или publishing@coe.int).

Целата друга кореспонденција во врска со оваа публикација треба да се упати на Одделот за соработка во делот на слободата на изразување, Avenue de l’Europe F-67075 Strasbourg Cedex, France,  
Tel. +33 (0)3 88 41 20 00;  
E-mail: Horizontal.acility@coe.int

© Совет на Европа, октомври 2024. Сите права се задржани. Правата на користење ги има Европската Унија под одредени услови.  
[www.coe.int/freedomofexpression](http://www.coe.int/freedomofexpression)  
Слика на насловната страница: ©Shutterstock

# Содржина

|                                                                                                                                                                                |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Листа на кратенки и поими</b>                                                                                                                                               | <b>4</b>  |
| <b>1 Вовед</b>                                                                                                                                                                 | <b>6</b>  |
| <b>2 Регулаторна рамка на Европската Унија и Советот на Европа во контекст на слободниот пристап до информации од јавен карактер</b>                                           | <b>7</b>  |
| <b>3 Постапка по поднесено Барање за пристап до информации од јавен карактер</b>                                                                                               | <b>11</b> |
| <b>4 „Тест на штетност“, јавниот интерес и исклучоци од слободен пристап до информации од јавен карактер</b>                                                                   | <b>12</b> |
| <b>5 Право на правна заштита</b>                                                                                                                                               | <b>14</b> |
| <b>6 Праксата во управните спорови по барања за слободен пристап до информации од јавен карактер</b>                                                                           | <b>15</b> |
| 6.1.1 Управни спорови покренати од барателите на информации против одлуките на Агенцијата со кои се одбива барањето за пристап до информациите                                 | 20        |
| 6.1.2 Управни спорови покренати од барателите на информации против имателите на информации поради недоставување на бараните информации во согласност со одлуките на Агенцијата | 22        |
| 6.1.3 Управни спорови покренати од имателите на информации против одлуките на Агенцијата со кои се задолжуваат да ги достават бараните информации                              | 24        |
| <b>7 Заклучоци</b>                                                                                                                                                             | <b>31</b> |
| <b>8 Препораки</b>                                                                                                                                                             | <b>34</b> |
| <b>Референци</b>                                                                                                                                                               | <b>36</b> |

## Листа на кратенки и поими

|                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ЗСПИЈК</b>                     | Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>ЕУ</b>                         | Европска унија                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Повелба</b>                    | Повелбата за фундаменталните права на Европската унија                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>ЕКЧП</b>                       | Европската конвенција за заштита на човекови права и основни слободи                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>ЕСЧП</b>                       | Европски суд за човекови права во Стразбур                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Агенцијата</b>                 | Агенција за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Препораката<br/>Rec(2002)2</b> | Препорака Rec(2002)2 на Комитетот на Министри при Советот на Европа до државите членки за пристап до официјалните документи                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Управните<br/>судови</b>       | Управен суд на Република Северна Македонија и Виш Управен суд                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>ЗОУП</b>                       | Закон за општата управна постапка                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>ЗУС</b>                        | Закон за управните спорови                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Комисија</b>                   | Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Северна<br/>Македонија</b>     | Република Северна Македонија                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>иматели на<br/>информации</b>  | се органите на државната власт и други органи и организации утврдени со закон, органите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје, установите и јавните служби, јавните претпријатија, правни и физички лица што вршат јавни овластувања утврдени со закон и дејности од јавен интерес и политичките партии во делот на приходите и расходите |
| <b>службено<br/>лице</b>          | е лице вработено кај имателот на информации назначено со акт на одговорното лице, кое посредува со информациите од јавен карактер што ги создал или со кои располага имателот на информации согласно со неговите надлежности, односно дејности                                                                                                               |
| <b>барател на<br/>информација</b> | е секое правно и физичко лице без дискриминација по која било основа, на начин и под услови утврдени со овој и друг закон (во натамошниот текст: барателот                                                                                                                                                                                                   |

**тест на  
штетност**

е задолжителна постапка која ја спроведува имателот на информацијата, пред да го одбие пристапот согласно со членот 6 став (1) од овој закон, а со која ги проверува последиците врз интересот кој се заштитува, односно јавниот интерес што би се постигнал со објавување на информацијата и

**јавен  
интерес**

во остварувањето на правото на пристап до информации подразбира, но не се ограничува, на интерес за информации, со чие што објавување, односно остварување пристап: 1) ќе се открие злоупотреба на службена положба и коруптивно однесување; 2) ќе се открие противправно стекнување или трошење на буџетски средства; 3) ќе се открие потенцијален судир на интереси; 4) ќе се спречат и откријат сериозни закани по здравјето и животот на луѓето; 5) ќе се спречи и открие загрозување на животната средина; 6) ќе се помогне да се разбере прашањето за кое се креира јавна политика или се води парламентарна дебата и 7) ќе се овозможи еднаков третман на секој граѓанин пред законите

# 1. Вовед

Правото на слободен пристап до информации од јавен карактер е уставно загарантирано право на граѓан(к)ите во Република Северна Македонија уште од 2006 година.<sup>1</sup> Ова право има за цел да овозможи транспарентност и отвореност на јавните органи, јавна контрола врз нивната работа преку спречување на корупцијата и другите незаконитости.

Правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер претставува исклучително моќна алатка, особено за медиумите и новинар(к)ите и придонесува кон повисок степен на отчетност во работењето и ефикасно користење на јавните средства од страна на институциите и создава основа за добро владеење и доверба на граѓан(к)ите во нивната работа.

Уставно загарантираното право на слободен пристап до информации од јавен карактер е операционализирано во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер („ЗСПИЈК“)<sup>2</sup> кој стапи во сила во 2019 година. ЗСПИЈК пропишува посебна постапка по поднесено барање за слободен пристап до информации од јавен карактер,<sup>3</sup> исклучоците од слободниот пристап<sup>4</sup> како и задолжителната примена на „тестот на штетност“ од страна на имателите на информациите.<sup>5</sup> „Тестот за штетност“ претставува инструмент за проценка дали јавниот интерес за достапноста на информации преовладува над потребата да се ограничи пристапот до информации заради заштита на одредени права пропишани со закон. Со други зборови, „тестот за штетност“ е клучен инструмент на ЗСПИЈК за остварување на правото на пристап до информации од јавен карактер од страна на барателите на информации.

<sup>1</sup> Устав на Република С. Македонија 1991, член 16(3) („Се гарантира слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации.“); Достапно на: Собрание на [Република Северна Македонија - Устав на Република Северна Македонија \(sobranie.mk\)](http://sobranie.mk)

<sup>2</sup> Закон за пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на РСМ“ бр. 101/19) („ЗСПИЈК“) Достапно на: [Закон-за-слободен-пристап-до-информациите-од-јавен-карактер.pdf \(aspi.mk\)](http://aspi.mk)

<sup>3</sup> ЗСПИЈК, Глава IV

<sup>4</sup> ЗСПИЈК, член 6(1)

<sup>5</sup> ЗСПИЈК, член 6(3)

## 2. Регулаторна рамка на Европската Унија и Советот на Европа во контекст на слободниот пристап до информации од јавен карактер

Правото на слободен пристап до информации од јавен карактер се смета за дел од основниот корпус на човекови права. Во членот 11 од Договорот за Европската Унија<sup>6</sup>, кој преставува своевиден „Устав“ на ЕУ, ова право е предвидено во рамките на делот „одредби за демократски начела“ и се предвидува генерална обврска на институциите на ЕУ да одржуваат отворен, транспарентен и редовен пристап во комуникација со граѓанското општество.<sup>7</sup>

Понатаму, **во членот 11** од Договорот за функционирањето на Европската Унија<sup>8</sup>, со цел да се промовира добро владеење и да се обезбеди учество на граѓанското општество, е предвидено дека институциите, телата, канцелариите и агенциите на ЕУ својата работа треба да ја вршат колку што е можно на поотворен начин и дека секој/а граѓанин/ка на ЕУ и секое физичко или правно лице кое живее или има регистрирано седиште во земја-членка на ЕУ има право на пристап до документите на институциите и телата на ЕУ, без оглед на нивната форма. Предвидена е една општа обврска на сите тела и институции на ЕУ активно да соработуваат со граѓанското општество и на барање на било кој/а граѓанин/ка на ЕУ да му овозможат пристап до документите кои се однесуваат на работата на институциите на ЕУ и другите тела и агенции.<sup>9</sup>

Повелбата на фундаменталните права на Европската Унија („**Повелбата**“), прашањето за слободниот пристап до информации од јавен карактер го третира во рамките на основните граѓански права како генерално право на пристап до документи дека секој/а граѓанин/ка на ЕУ и секое физичко или правно лице што живее или има седиште во земја-членка на ЕУ има право на пристап до документите на институциите, телата, канцелариите и агенциите на ЕУ, без оглед на нивната форма.<sup>10</sup>

Советот на Европа, од своето формирање до денес, преку работата на своите институции врши клучно влијание во однос на поставувањето на правната рамка и регулирањето на слободниот пристап до информации од јавен карактер како

<sup>6</sup> Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union, Official Journal of the European Union 7.6.2016 Достапно на: [Consolidated version of the Treaty on European Union \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0864)

<sup>7</sup> Член 11 од Договорот на ЕУ

<sup>8</sup> Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union 7.6.2016<Достапно на [Consolidated version of the Treaty on European Union \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0864)

<sup>9</sup> исто

<sup>10</sup> Charter of Fundamental Rights of the European union, Official Journal of the European Communities, 18.12.2000, Article 42, C 364/19; Достапно на [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)

темелна вредност на современото демократско општество.

**Членот 10** (слобода на изразување) од Европската Конвенција за заштита на човекови права и основни слободи („ЕКЧП“), на пример, поставува солидна основа, предвидувајќи дека слободата на изразување подразбира, меѓу останатото, и право на секој да има слобода на изразување преку слободата на сопственото мислење и „примање и пренесување на информации“ и дека таквата слобода може да се ограничи само во случај и во интерес на националната безбедност, заштитата на територијалниот интегритет или јавната сигурност, за заштита од немири или кривично дело, на здравјето или моралот, репутацијата или правата на другите, за заштита од откривање на доверливи информации или за одржување на авторитетот и непристрасноста на правосудството.<sup>11</sup>

Во контекст на членот 10 од ЕКЧП, треба да се напомене дека самиот член експлицитно не го уредува прашањето за слободен пристап до информации од јавен карактер. Во таа конотација, со членот 10 од ЕКЧП на државите-членки не им се наметнува позитивна обврска за собирање и овозможување пристап до информации по сопствена желба. Меѓутоа, неодамнешната пракса на Европскиот суд за човекови права во Стразбур („ЕСЧП“) оди во насока дека ЕКЧП е т.н. „жив инструмент“ кој треба да се толкува во светло на денешните услови, а со тоа судот низ својата пракса усвои еден друг стандард со кој му даде пошироко толкување на поимот „слобода на примање информации“ од членот 10 на ЕКЧП и на тој начин индиректно се опфати и призна правото на пристап до информации од јавен карактер. На тој начин ЕСЧП јасно го зазеде ставот дека правото на пристап до информациите со кои располагаат јавните власти потпаѓа под членот 10 од ЕКЧП.<sup>12</sup>

Според тоа, таквото право и обврска би можеле да се појавуваат, прво, каде обелоденувањето на информациите било наметнато со правосилна судска одлука и второ, во околности каде што пристапот до информации е од суштинско значење за остварувањето на слободата на примање и давање информации и каде што негирањето на пристапот би било мешање во тоа право.<sup>13</sup>

Во таа смисла, информациите, податоците или документите **до кои се бара пристап мора да го исполнат тестот на „јавен интерес“** со цел да се потенцира потребата од нивното обелоденување. Таквата потреба може да постои, меѓу другото, таму каде што со обелоденувањето се обезбедува транспарентност во однос на начинот на однесување со јавните работи и за прашањата од интерес за општеството во целина.<sup>14</sup>

Јавниот интерес во смисла на јуриспруденцијата на ЕСЧП, исто така се однесува на прашањата кои влијаат на јавноста до таква мера што може легитимно да се очекува јавноста да се интересира за тие прашања. Ова понатаму подразбира дека прашањата кои се предмет на интерес на јавноста можат да предизвикаат значителна контроверзност, кои се однесуваат на важни општествени прашања или прашања за кои јавноста ќе има интерес да биде информирана.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> 11 The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; Достапно на: [https://prd-echr.coe.int/documents/d/chr/Convention\\_ENG](https://prd-echr.coe.int/documents/d/chr/Convention_ENG)

<sup>12</sup> The Right of Access to Information, a Key Prerequisite for the Freedom of Expression, Platform to Promote and Protection the Journalism and Safety of Journalists; Достапно на: <https://rm.coe.int/the-right-to-access-of-information-22mar21/native/1680a1dca2>

<sup>13</sup> ИСТО

<sup>14</sup> ИСТО

<sup>15</sup> ИСТО

Фактот дали бараната информација е подготвена и достапна претставува важен критериум во целокупната проценка дали одбивањето да се обезбеди информација може да се смета за мешање во слободата на „примање и прикажување на информации» како што е заштитено со член 10 од ЕКЧП.

Исто така, во **членот 3 и 4** од Препораката Rec(2002)2 на Комитетот на Министри при Советот на Европа до државите членки за пристап до официјалните документи („Препораката Rec(2002)2”)<sup>16</sup>, утврдени се генералните принципи и можните ограничувања во пристапот до официјалните документи.

Членот 3<sup>17</sup> предвидува дека државите-членки треба да го гарантираат правото на сите да имаат пристап, по поднесено барање, на официјалните документи кои се наоѓаат кај јавните власти и органи и дека овој принцип треба да се применува без дискриминација по било кој основ, вклучувајќи ја и националната основа.

Во членот 4 од Препораката Rec(2002)2 се предвидени исклучоците кога може да дојде до ограничување на правото на пристап до официјалните документи, со тоа што се предвидува дека таквите ограничувања: 1.) мора стриктно да бидат определени во закон, 2.) да бидат нужни во демократското општество и 3.) да бидат пропорционални на целта која се заштитува со оневозможувањето на пристап и тоа ако се работи за:

- 1) национална безбедност, одбрана и меѓународни односи,
- 2) јавно здравје,
- 3) превенција, истрага и гонење на криминални активности,
- 4) заштита на приватноста и другите легитимни приватни интереси,
- 5) комерцијални и други економски интереси, приватни или јавни,
- 6) еднаквост на страните во врска со судските постапки,
- 7) природата на информациите,
- 8) инспекција, контрола и надзор на јавните власти,
- 9) економска, монетарна и девизна политика на државата,
- 10) доверливост на расправата во рамките на јавните власти или помеѓу нив за време на внатрешната подготовка на некое прашање.

Генералната обврска за обезбедувањето пристап до информациите од јавен карактер се предвидува и во Препораката CM/Rec(2016)4 на Комитетот на Министри<sup>18</sup> до државите членки за заштита на новинарството и безбедност на новинар(к)ите и останатите медиумски чинители, како обврска на земјите-членки на Советот на Европа да донесат сеопфатна законодавна рамка со која ќе се овозможи новинар(к)ите и останатите медиумски чинители делотворно и без страв да допринесат кон јавниот дијалог. Таквата рамка треба да ги одржува принципите утврдени во препораката и на тој начин да ги гарантира: „јавниот пристап до информациите“, заштитата на приватноста и податоците, доверливоста и безбедноста на комуникациите и лицата кои пријавуваат корупција.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official Documents ; Достапно на: [https://search.coe.int/cm/#f%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016804c6fcc%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]](https://search.coe.int/cm/#f%22CoEIdentifier%22:[%2209000016804c6fcc%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22])

<sup>17</sup> Член 3 од Препораката Rec(2002)2

<sup>18</sup> Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, 13 April 2016; Достапно на [https://search.coe.int/cm/#f%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016806415d9%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]](https://search.coe.int/cm/#f%22CoEIdentifier%22:[%2209000016806415d9%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22])

<sup>19</sup> Додаток кон Препораката CM/Rec(2016)4 на Комитетот на Министри до државите членки за заштита на новинарството и безбедност на новинар(к)ите и останатите медиумски чинители, „Спречување“, параграф 2; the Treaty on the f 2024 година. Достапно на [https://search.coe.int/cm/#f%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016806415d9%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]](https://search.coe.int/cm/#f%22CoEIdentifier%22:[%2209000016806415d9%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22])

Особено важен документ од меѓународен карактер, чија земја потписничка е и Република Северна Македонија, со кој се уредува прашањето за пристап до информациите од јавен карактер е Конвенцијата на Советот на Европа за пристап до официјалните документи, т.н. Тромсо Конвенција.<sup>20</sup>

Тромсо Конвенцијата е првиот обврзувачки меѓународен правен инструмент кој го признава општото право на пристап до официјалните документи кои се наоѓаат кај јавните власти. Транспарентноста на јавните власти е клучна карактеристика на доброто управување и показател за тоа дали едно општество е вистински демократско и плуралистичко. Правото на пристап до официјалните документи е од суштинско значење за саморазвиток на луѓето и за остварувањето на основните човекови права. На тој начин се зајакнува легитимноста на јавните власти во очите на јавноста и нивната доверба во нив.<sup>21</sup>

Со оваа Конвенција е усвоено правото на пристап до официјалните документи, а ограничувањата на ова право се дозволени само со цел да се заштитат одредени интереси како националната безбедност, одбрана или приватноста. Исто така, се одредуваат минималните стандарди кои треба да се применат од страна на јавните власти при постапувањето по барањата за пристап до официјалните документи (во кои се содржани информации од јавен карактер), процедура за преглед и комплементарните мерки, притоа оставајќи флексибилност за да им се овозможи на националните законодавства на државите потписнички да ги надградуваат фундаменталните принципи и да обезбедат уште поголем пристап до официјалните документи.<sup>22</sup>

Имајќи ја предвид анализираната правна рамка на Европската унија и Советот на Европа во врска со слободниот пристап до информациите од јавен карактер како и сличностите во однос на правното нормирање, исклучоците и постапката за пристап до информации од јавен карактер, може да се констатира дека македонскиот правен систем со донесувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во 2019 година, во значителна мерка го следи чекорот на хармонизација на националното право со правото на овие меѓународни организации.

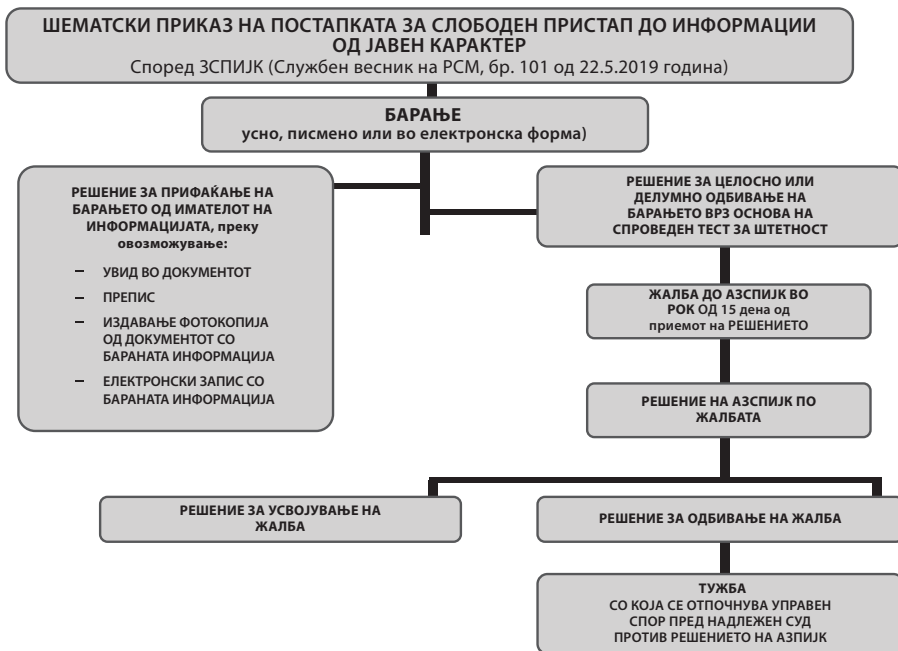
<sup>20</sup> [The Council of Europe Convention on Access to Official Documents](https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents) (CETS No. 205), позната како Tromso Convention; Достапно на: [Конвенција-Tromso.pdf \(aspi.mk\) https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents](https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents), влезе во сила на 1. 12. 2020 потпишана е од Република Северна Македонија на 18 јуни 2009 година и ратификувана со Закон за ратификација на Конвенција на Советот на Европа за пристап до официјални документи објавен во службен весник број 170 од 15 август 2024 година; Достапно на: <https://rm.coe.int/1680084826>

<sup>21</sup> Details of Treaty No.205 Достапно на: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=205>

<sup>22</sup> Details of Treaty No.205 Достапно на: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=205>

### 3. Постапка по поднесено Барање за пристап до информации од јавен карактер

Постапката за остварување на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер е регулирана во ЗСПИЈК и е во согласност со европските стандарди. Со цел визуелизација на постапката текот на истата е претставена со шематски приказ.



Слика 1. Приказ на постапката за слободен пристап до информации од јавен карактер

## 4. „Тест на штетност“, јавниот интерес и исклучоци од слободен пристап до информации од јавен карактер

Законодавецот предвидел многу рестриктивен пристап на можните сценарија и ситуации кога имателите на информации можат целосно или делумно да одбијат пристап до бараната информација, а по претходно спроведен т.н. „тест на штетност“ и добиените резултати. Во таа смисла, „тестот на штетност“ е посебен вид на интерна постапка која ја спроведуваат службените лица кај имателите на информации во рамки на нивните организации и/или институции пред да го одбијат целосно или делумно пристапот до бараната информација применувајќи ги исклучоците од член 6 од ЗСПИЈК, а со која имателот на информации ги проверува последиците врз интересот што се заштитува, односно јавниот интерес што би се постигнал со објавувањето на информацијата. Всушност со „тестот на штетност“ треба да се утврди дека со објавувањето на таквата информација последиците врз интересот кој се заштитува се помали од јавниот интерес утврден со закон што би се постигнал со објавувањето на информацијата.

ЗСПИЈК го дефинирал јавниот интерес во остварувањето на правото на пристап до информации во екстензивна смисла, како интерес за информации со чие што објавување, односно остварување пристап:

- 1) ќе се открие злоупотреба на службената положба и коруптивно однесување;
- 2) ќе се открие противправно стекнување или трошење на буџетските средства;
- 3) ќе се открие потенцијален судир на интереси;
- 4) ќе се спречат и откријат сериозни закани по здравјето и животот на луѓето;
- 5) ќе се спречи и открие загрозување на животната средина;
- 6) ќе се помогне да се разбере прашањето за кое се креира јавна политика или се води парламентарна дебата и
- 7) ќе се овозможи еднаков третман на секој/а граѓанин/ка пред законите.

Притоа, јавниот интерес дефиниран во смисла како е определено погоре, не е ограничен само на наведените причини од објавувањето на информациите. Законодавецот оставил простор за поширока примена и толкување на опфатот на јавниот интерес, што е уште еден показател дека интенцијата е да се потенцира важноста на отвореноста, транспарентноста и отчетноста на јавните органи и начинот на трошењето на јавните пари во нивното работење, а со тоа и спречување на злоупотреби и коруптивно постапување.

Правото за пристап до информации од јавен карактер, сепак не е од апсолутен карактер. Постојат ситуации и услови кога имателите на информации од оправдани

причини можат делумно или целосно да го одбијат барањето за пристап до информации од јавен карактер. Овие ситуации и услови се експлицитно предвидени и за разлика од јавниот интерес кој има екстензивен, истите во смисла на ЗСПИЈК, имаат рестриктивен карактер на примена, односно имателите на информации треба да ги применуваат само при постоење на исклучоците предвидени во ЗСПИЈК. Во **член 6 од ЗСПИЈК**, предвидени се ситуациите (исклучоците) кога имателите на информации можат целосно или делумно да одбијат пристап до информација од јавен карактер и тоа само до:

- 1) информација која врз основа на закон претставува класифицирана информација со соодветен степен на класификација;
- 2) личен податок чие откривање би значело повреда на заштитата на личните податоци;
- 3) информација чие давање би значело повреда на доверливоста на даночната постапка;
- 4) информација стекната или составена за истрага, кривична или прекршочна постапка, за спроведување на управна и на граѓанска постапка, а чие давање би имало штетни последици за текот на постапката;
- 5) информација која ги загрозува правата од индустриска или интелектуална сопственост (патент, модел, мостра, стоковен и услужен жиг, ознака на потеклото на производот).

Фактот што во ЗСПИЈК се точно определени законски основи (како исклучок) кога имателите на информации можат да го одбијат пристапот до бараната информација како и стриктното пропишување дека информациите наведени погоре стануваат достапни кога ќе престанат причините за нивната недостапност како и обврската имателот на информацијата да го одвои делот на информацијата која потпаѓа под наведените исклучоци, а останатиот дел да го направи достапен, неспорно говори дека е даден примат на јавниот интерес односно на обврската да се овозможи пристап до информациите од јавен карактер, наспроти ситуациите кога пристапот може да се ограничи или одбие.

Во таа насока, заради спречување на можни (зло)употреби на исклучоците од член 6 од ЗСПИЈК од страна на имателите на информации спротивно на целта за која истите се востановени, секогаш кога под превезот на постоењето на исклучокот се избегнува овозможување пристап до информацијата од јавен карактер, неретко поради некои незаконски и/или коруптивни однесувања кои би можеле да станат јавно достапни, предвиден е „тестот на штетност“ како еден вид коректив, имателите на информации да одобрат пристап до информација, по задолжително спроведениот „тест на штетност“ со кој ќе се утврди дека со објавувањето на таквата информација последиците врз интересот кој се заштитува се помали од јавниот интерес утврден со закон што би се постигнал со објавувањето на информацијата. Со други зборови, во примената на исклучоците, имателите на информациите преку спроведувањето на „тестот на штетност“ треба во секој конкретен случај да утврдат колку интересот на објавувањето (или делумното објавување) на информацијата е штетен во споредба со јавниот интерес што би се постигнал со објавувањето на информацијата.

## 5. Право на правна заштита

Правната заштита на барателите на информации се остварува со предвидување на правото на жалба против одлуките на имателите на информации кога постапката ќе заврши со одлука со која барањето целосно или делумно се одбива и на барателот не му се оневозможува или делумно му се овозможува пристап до бараната информација од јавен карактер.

Во таа смисла, доколку имателот на информации целосно или делумно го одбие барањето за пристап до информации од јавен карактер, за тоа задолжително мора да донесе решение кое ќе содржи образложение за причините поради кои е донесена таквата одлука.

Против таквото решение со кое имателот на информацијата го одбил или отфрлил барањето, барателот има право на жалба во рок од 15 дена од денот на приемот на решението. Жалбата се поднесува до Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер која е должна да реши по жалбата на барателот во рок од 15 дена од денот на приемот на жалбата.

Имателот на информацијата е должен да го спроведе решението на Агенцијата во рок од 15 дена од денот на неговиот прием и за истото да ја извести Агенцијата.

Доколку Агенцијата во наведениот рок од 15 дена од приемот на жалбата не донесе решение по жалбата на барателот, а не донесе ни во рок од 7 дена по повторено барање, барателот може да покрене управен спор со поднесување на тужба до Управниот суд.

## 6. Праксата во управните спорови по барања за слободен пристап до информации од јавен карактер

Анализата на судската практика ги опфати релевантните одлуки (пресуди и решенија) на Управниот суд и Вишиот Управен суд („Управните судови“) на РСМ во управни спорови во врска со правото на пристап до информации од јавен карактер за период од пет години и тоа од 2019 година до 2024 година. Со напомена дека ЗСПИЈК е донесен во мај, 2019 година со одложена примена од ноември, 2019 година, практично значи дека нема судска пракса за 2019 година.<sup>23</sup>

Прибирањето и систематизирање на одлуките (решенија и пресуди) на Управните судови на РСМ, како инстанца во заштитата на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер беше извршена со помош на Агенцијата. Агенцијата на солидно прегледно ниво и навремено ги достави одлуките во скенирана форма, систематизирани во предмети, со целокупната документација (докази, решенија, жалби) водени според бројот на тужените решенија на Агенцијата. За квалитативната анализа се селектираа одлуките со фокус на пресуди.

До Управниот суд на РСМ беше доставено барање за пристап до одлуките потребни за анализа во правната ситуација кога барателите на информации директно ги тужат имателите. Судот беше известен дека анализата ќе ја спроведат консултант(к)и ангажирани од Советот на Европа. Управниот суд не беше во можност да ги обезбеди одлуките со образложение дека автоматизираниот систем не може да ги генерира овие одлуки.<sup>24</sup>

Регистарот и евидентирањето на одлуките во судовите има пошироко општествено значење (на пример – истражувања, анализи за креирање на јавни политики) по примерот на ЕСЧП, чија пракса и пресуди станаа основен извор на правото. Примерот на Црна Гора е добра практика бидејќи воведо регистар и евиденција на пресуди, со посебна евиденција на пресуди кои ја цитираат практиката на ЕСЧП.<sup>25</sup>

Практиката на Управниот суд се анализираше квантитативно и квалитативно според методологија специфична за правните истражувања.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Управни спорови кои се поведени по стапувањето во сила на ЗСПИЈК во 2019 година

<sup>24</sup> Известување од Управниот суд Су.03.бр. 0302-128/24

<sup>25</sup> Upravno sudstvo u Crnoj Gori – razumni rok i izvršenje presuda upravnog suda, Gradkanska Alijansa, 2020; Достапно на: <https://gamn.org/wp-content/uploads/2020/12/GA-Analiza-Upravno-sudstvo.pdf>

<sup>26</sup> Isadoc Newman, Carolyn S. Ridenour, Qualitative-Quantitative Research Methodology: Exploring the Interactive Continuum, Southern Illinois University Press, 1998; Peter Cane, Hedrbert Kritizer, The Oxford Handbook of Empirical Legal research, Oxfors Handbooks, Oxford university Press, 2010;

Квантитативната анализа има за цел да илустрира статистички тенденции во одлучувањето на Управниот суд и Вишиот Управен суд во управни спорови по повод остварување на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Квантитативната анализа ќе ги опфати управните спорови поведени и од страна на имателите и на **барателите на информации**. Начинот на одлучување на Управниот суд и Вишиот Управен суд во управните спорови поведени од страна на имателите на информации и барателите на информации (и нивната структура) е значаен показател за степенот на свест за правото на пристап до информации од јавен карактер од страна на барателите за информации како и на степенот на транспарентност и отчетност на имателите на информациите.

Квалитативната анализа е направена врз основа на селектирани одлуки на Управниот суд и Вишиот Управен суд во управните спорови со цел да се утврди дали правилно и конзистентно се применуваат одредбите од ЗСПИЈК во управните спорови и дали врши соодветен баланс помеѓу јавниот интерес и заштитените интереси на имателите на информациите при одлучувањето во согласност со праксата на ЕСЧП.

Колку субјектите (физички и правни лица) го користат управниот спор е индикатор за правна култура и политичка култура (заштита на јавниот интерес). Бројот на управните спорови е важен во корелација со вкупно поднесените барања за слободен пристап до информации од јавен карактер до имателите во Македонија кои се на листата на иматели. **Листата на иматели**<sup>27</sup> е достапна на веб-страницата на АСПИЈК.

Кој најмногу бара информации од јавен карактер врз основа на примерокот од покренати управни спорови? Од анализата се забележува дека најголем процент на баратели се граѓан(к)и и здруженија на граѓан(к)и. Меѓу здруженијата на граѓан(к)и се појавуваат две здруженија кои работат високо-ценето истражувачко новинарство и кое во Северна Македонија откри низа коруптивни скандали. Тие побаруваат информации од јавни претпријатија. Како тужител(к)и во овие ситуации се појавуваат имателите на информациите. Оваа статистика покажува дека правото на слободниот пристап на информации од јавен карактер треба да претставува ценет концепт на демократското и функционално општество.

| Баратели                 | Број на управни спорови |
|--------------------------|-------------------------|
| Граѓан(к)и               | 38                      |
| Здруженија на граѓан(к)и | 22                      |
| Деловни субјекти         | 3                       |
| Јавни претпријатија      | 0                       |
| Политички партии         | 0                       |
| <b>Вкупно</b>            | <b>63</b>               |

Табела 1 - Структура на баратели за слободен пристап до информации од јавен карактер

<sup>27</sup> Листа на иматели; Достапно на [Листа на иматели на информации](#) | агенција за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер ([aspi.mk](#)) [Пристапено на 20.7.2024]

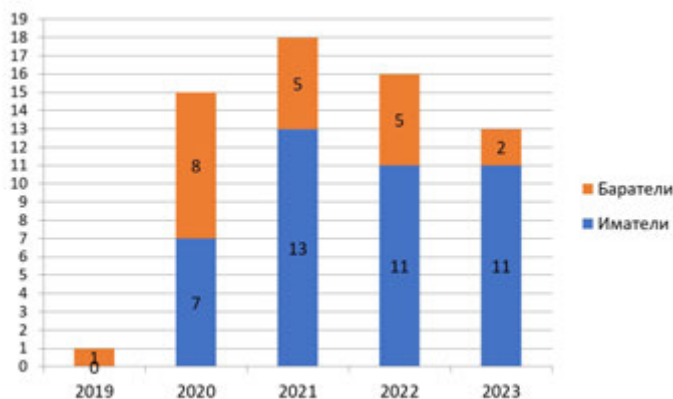


Графикон 1 - Структура на баратели за слободен пристап до информации од јавен карактер

И покрај тоа што најголем процент од барателите на информации се граѓан(к)и и здруженија на граѓан(к)и, статистиката укажува на тоа дека како тужител(к)и повеќе се појавуваат имателите на информации, односно државните органи, единиците на локалната самоуправа, јавните институции, установи и агенции, како и јавните претпријатија. Од табелата и графиконот подолу се забележува тој однос. Имено, 42 управни спорови се покренати од иматели, а двојно помалку од баратели.

| Година        | Иматели   | Баратели  |
|---------------|-----------|-----------|
| 2019          | 0         | 1         |
| 2020          | 7         | 8         |
| 2021          | 13        | 5         |
| 2022          | 11        | 5         |
| 2023          | 11        | 2         |
| <b>Вкупно</b> | <b>42</b> | <b>21</b> |

Табела 2 - Структура на тужител(к)и: иматели на информации/баратели на информации



Графикон 2 - Структура на тужител(к)и: иматели на информации/баратели на информации

При анализа на судската практика на Управните судови и изведувањето на заклучоци од неа, се водеше сметка и за мотивите за донесување на новиот Закон

за управни спорови („ЗУС“)<sup>28</sup>. Имено, цел за неговото донесување беше доследното спроведување на правилата на ЕКЧП и одлуките на ЕСЧП, со кои се инсистира на спроведување јавни расправи во управниот спор, односно се бара од националните законодавства да овозможат законска основа управните спорови да се спроведуваат во вид класични судски процеси во кои странките ќе ги бранат своите барања, а јавните органи ќе ги аргументираат своите позиции заземени во управната постапка што му претходела на спорот. На тој начин, управниот спор се претвора од спор на законитост, во спор на полна јурисдикција, гледајќи од аспект на содржината на судските одлуки што од него произлегуваат. Тоа е случај и со новиот ЗУС во РСМ од 2019 година.

Важна мотивација за подготовка на нов ЗУС беше и потребата да се напушти практиката на јавните органи да ги објалуваат пресудите на Управниот суд и на тој начин, прво, да ја негираат есенцијата за постоење на управниот спор (контрола на законитоста на управните акти и работата на јавните органи), и второ, да ја одолговлекуваат веќе задоцнетата правда за граѓан(к)ите. ЗУС воведува рестрикции и логични ограничувања на правото на јавните органи да вложуваат жалба против пресудите на Управниот суд, кои за јавните органи се задолжителни и извршни.<sup>29</sup>

Според новиот ЗУС биле водени 63, а во период кој е предмет на анализата биле покренати **63 управни спорови**.

| Година        | Спорови против имателите | Спорови против решението на Агенцијата |
|---------------|--------------------------|----------------------------------------|
| 2019          | 1                        |                                        |
| 2020          | 1                        | 14                                     |
| 2021          |                          | 18                                     |
| 2022          |                          | 16                                     |
| 2023          |                          | 13                                     |
| <b>Вкупно</b> |                          | <b>63</b>                              |

Табела 3 – број на покренати управни спорови

| Баратели - тужител(к)и   | Уважени тужбени барања | Одбиени/неосновани тужбени барања | Отфрлени/недозвоени тужбени барања |
|--------------------------|------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Граѓан(к)и               | 2                      | 11                                | 0                                  |
| Здруженија на граѓан(к)и | 0                      | 2                                 | 0                                  |
| Деловни субјекти         | 1                      | 2                                 | 0                                  |
| Останати                 | 0                      | 0                                 | 0                                  |
| <b>Вкупно</b>            | <b>3</b>               | <b>15</b>                         | <b>0</b>                           |

Табела 4 - Управни спорови по тужба на баратели (тужени решенија на Агенцијата) и статус на тужбеното барање во одлуката на судот<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Закон за управни спорови, Службен весник на Република Македонија“ бр.62/2006, 150/2010 и 96/2019; Достапно на: <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/b3ebdf26c692446394c8b105a4262810.pdf>

<sup>29</sup> Коментар на Законот за Управни спорови, Мисија на ОБСЕ во Скопје, 2022; Достапно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/d/522136.pdf>

<sup>30</sup> Во 2021 година една постапка е запрена поради смрт на тужителката

| Иматели - тужител(к)и                                    | Уважени  | Одбиено/<br>неосновано | Отфрлено/<br>недозволено |
|----------------------------------------------------------|----------|------------------------|--------------------------|
| Државни органи (министерства, владаправобранителство...) | 0        | 0                      | 0                        |
| Единици на локална самоуправа                            | 2        | 3                      | 5                        |
| Јавни претпријатија                                      | 1        | 12                     | 6                        |
| Јавни установи/институции/агенции                        | 0        | 5                      | 0                        |
| Здруженија на граѓан(к)и                                 | 0        | 0                      | 4                        |
| Деловни субјекти                                         | 0        | 0                      | 1                        |
| Останати                                                 | 0        | 0                      | 0                        |
| <b>Вкупно</b>                                            | <b>3</b> | <b>20</b>              | <b>16</b>                |

Табела 5 - Управни спорови по тужба на иматели (тужени решенија на Агенцијата) и статус на тужбеното барање во одлуката на судот

| Баратели - тужител(к)и   | Уважени тужбени барања | Одбиени/неосновани тужбени барања | Отфрлени/недозволени тужбени барања |
|--------------------------|------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Граѓан(к)и               |                        |                                   | 1 (2020)                            |
| Здруженија на граѓан(к)и |                        |                                   | 1 (2019)                            |
| Деловни субјекти         | /                      |                                   |                                     |
| Останати                 | /                      | /                                 | /                                   |
| <b>Вкупно</b>            |                        |                                   | <b>2</b>                            |

Табела 6 - Управни спорови по тужба на баратели (имателот е тужен директно) и статус на тужбеното барање во одлуката на судот

Со цел детектирање на трендот на одлучување во управно судските постапки во врска со слободниот пристап до информациите од јавен карактер, направена е селекција на одлуките на Управните судови со која се анализирани правните ситуации согласно следните критериуми:

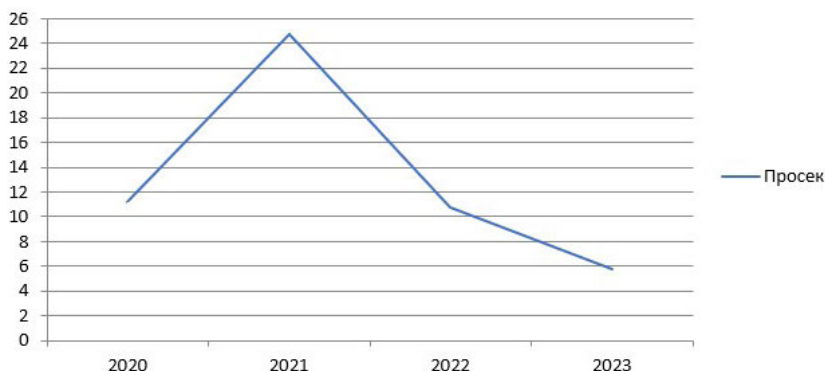
- Управни спорови покренати од барателите на информации против одлуките на Агенцијата со кои се одбива жалбата поднесена од страна на барателите за пристап до информациите од јавен карактер;
- Управни спорови покренати од барателите на информации против имателите на информации поради недоставување на бараните информации во согласност со одлуките на Агенцијата и
- Управни спорови покренати од имателите на информациите против одлуките на Агенцијата со кои се задолжуваат да ги достават бараните информации.

Во однос на временското траење на постапките, заради природата на правото на слободен пристап до информации (најчесто поради итната потреба на бараната информација, како критериум за колку време траат постапките се зема времето поминато од поднесување на барањето до првостепената одлука на судот. Од графиконот и табелата подолу се забележува тенденција дека судот во последните години станува поефикасен, односно побрзо носи одлука во прв степен.

| година                                        | временски период од поднесување на барање за пристап до првостепена одлука |     |     |     |     |    |    |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     | просек |
|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----|-----|-----|-----|----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--------|
| 2019                                          |                                                                            |     |     |     |     |    |    |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |        |
| 2020                                          | 9м                                                                         | 3м  | 12м | 11м | 30м | 7м | 7м | 4м  | 5м  | 10м | 8м  | 6м  | 31м | 15м |     |     |     |     | 11,2   |
| 2021                                          | 38м                                                                        | 26м | 20м | 22м | 23м | ?  | 4м | 22м | 20м | 22м | 20м | 20м | 17м | 42м | 54м | 17м | 26м | 27м | 24,7   |
| 2022                                          | 17м                                                                        | 6м  | 25м | 5м  | 4м  | 4м | 4м | 4м  | 17м | 6м  | 11м | 20м | ?   | 16м | 13м |     |     |     | 10,8   |
| 2023                                          | 9м                                                                         | 3м  | 8м  | 10м | 11м | 4м | 4м | 3м  | 4м  | 4м  | 3м  | 7м  | 6м  |     |     |     |     |     | 5,8    |
| просек за сите години во анализираниот период |                                                                            |     |     |     |     |    |    |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     | 13,1   |

Табела 7 - приказ за времетраењето на постапката од поднесување на барање за пристап до прва одлука, во месеци

Приказ за времетраењето на постапката од поднесување на барање за пристап до прва одлука, во месеци



Графикон 3- времетраењето на постапката од поднесување на барање за пристап до прва одлука, во месеци

### 6.1.1. Управни спорови покренати од барателите на информации против одлуките на Агенцијата со кои се одбива барањето за пристап до информациите

Анализата на управно-судската пракса во правната ситуација во која барателите на информации со тужба од Управниот суд бараат поништување на решението на Агенцијата со кое се одбива барањето на барателите за пристап до информациите од јавен карактер генерално покажува дека во најголемиот број од пресудите, Управниот суд и Вишиот Управен суд го „бранат“ односно го прифаќаат становиштето и толкувањето на одредбите од ЗСПИЈК од страна на Агенцијата. Во тој контекст се забележува дека исходот на управно-судската постапка за барателите е во суштина негативен, што понатаму значи дека Управниот суд ги одбива тужбите на барателите како неосновани, а на идентичен начин прифаќајќи го образложението на првостепените пресуди, Вишиот Управен суд ги потврдува ваквите одлуки на Управниот суд.

**Управни спорови по тужба на баратели (тужени решенија на агенцијата) и статус на тужбеното барање во одлуката на судот**

| Баратели - тужител(к)и   | Уважени тужбени барања | Одбиени/неосновани тужбени барања | Отфрлени/недозвоени Тужбени барања |
|--------------------------|------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Граѓан(к)и               | 2                      | 11                                |                                    |
| Здруженија на граѓан(к)и |                        | 2                                 |                                    |
| Деловни субјекти         | 1                      | 2                                 |                                    |
| Останати                 | /                      | /                                 |                                    |
| <b>Вкупно</b>            | <b>3</b>               | <b>15</b>                         |                                    |

Табела 8 – уважени, одбиени и отфрлени тужбени барања од баратели на информации за слободен пристап до информации од јавен карактер.<sup>31</sup>

Анализата понатаму покажува дека помеѓу најчестите барања за пристап до информации од јавен карактер поднесени од барателите до имателите на информации се барања со кои барателите бараат пристап до информации од јавен карактер повикувајќи се на ЗСПИЈК, а всушност бараат информации кои се однесуваат на конкретни предмети од надлежност на институциите кои се јавуваат како иматели на информации или пак бараат информации од надлежност на имателите, меѓутоа со цел таквите информации и податоци во својство на докази да ги искористат во други административни и/или судски постапки.

Ставот на Управните судови во овој тип на предмети е конзистентен во периодот предмет на анализа. Во образложението на нивните одлуки со кои тужбите на барателите се одбиваат како неосновани, како доминантен се диференцира ставот дека барањата за пристап до информации од јавен карактер со кои барателите, повикувајќи се на ЗСПИЈК, бараат информации во врска со конкретни предмети од надлежност на имателите на информации или пак бараат информации кои им се потребни со цел истите да ги употребат како доказ за друга постапка, всушност не претставуваат барања за пристап до информации од јавен карактер во смисла на ЗСПИЈК, туку се барања за кои е уредена посебна постапка согласно други материјални закони кои го регулираат работењето и надлежностите на тие иматели на информации. Притоа, Управните судови во образложението на пресудите во овие ситуации посебен акцент ставаат на целта за која се бара информацијата и дали истата е во духот на ЗСПИЈК или станува збор за лични цели. Па во таа смисла, Управните судови последниве неколку години при одлучувањето посебно го ценат интересот поради кој се бараат информациите, дали тие се бараат заради јавен интерес согласно ЗСПИЈК или се бараат поради приватен (личен) интерес на барателите заради остварување на права во постапки кои се регулирани со други материјални или процесни закони.

Анализата покажува дека многу се чести ситуациите кога барателите, неретко и адвокат(к)и, повикувајќи се на ЗСПИЈК бараат конкретни информации, од конкретни предмети од надлежност на имателите на информации, а кои им се потребни како докази за други постапки кои се водат согласно други закони, па во овие случаи

<sup>31</sup> Во 2021 година, една постапка е запрена поради смрт на тужителката

управно судската постапка во принцип резултира со негативен исход за барателите на информации, односно со одбивање на тужбите и потврдување на решението на Агенцијата.

Ставот на Управниот суд во најголем дел од ситуациите во овој тип на предмети е во целост прифатен и од страна на Вишиот Управен суд, па евентуалните жалби на барателите, резултираат со негативен исход, односно со нивно одбивање од страна на Вишиот Управен суд и целосно прифаќање на ставовите во образложението на Управниот суд.

Во праксата на Вишиот Управен суд се забележуваат и ситуации кога жалбите на барателите се уважуваат и пресудите на Управниот суд се укинуваат, но ставот на Вишиот Управен суд генерално е линија на формално-правни причини, најчесто поради повреди на одредбите на постапката, во кој случај Вишиот Управен суд не навлегува во подетална анализа на наводите изнесени во жалбите на барателите, туку најчесто, доколку детектира некоја повреда од формално-правен карактер, пресудите *a priori* ги укинува по таа основа не навлегувајќи во понатамошна и подетална анализа на жалбените наводи.

### **6.1.2. Управни спорови покренати од барателите на информации против имателите на информации поради недоставување на бараните информации во согласност со одлуките на Агенцијата**

Анализата покажува дека правната ситуација во која барателите на информации со тужба директно од Управниот суд бараат да ги задолжи имателите на информации да ги достават бараните информации бележи оскудна судска пракса. Недостигот на судска пракса со која е опфатена оваа правна ситуација се должи на фактот што Управниот суд ваквите ситуации не ги третира како конвенционален управно-судски спор согласно ЗСПИЈК, туку неретко ги третира како управен спор во врска со молчење на администрацијата кој е уреден согласно други процесни закони, односно Законот за општата управна постапка („ЗОУП“)<sup>32</sup> и ЗУС. Во таа смисла, во ЗОУП и ЗУС се предвидени конкретни одредби како, кога и под кои услови се поднесува тужба до Управниот суд во случај на молчење на управата. Меѓутоа, барателите водејќи се од неефикасноста и не постапувањето по решението на Агенцијата со кое се задолжуваат имателите да им ги дадат бараните информации, прибегнуваат кон поднесување на тужба до Управниот суд сметајќи на „авторитетот“ на Управниот суд и неговите пресуди со кои би ги задолжил имателите на информации да ги дадат бараните информации посебно во ситуации кога и покрај решенијата на Агенцијата со која се задолжуваат имателите да ги дадат бараните информации, истите не постапуваат.

Практиката на Управниот суд во вакви случаи најчесто е на линија на негативен исход за барателите на информации и резултира со отфрлање на тужбите на барателите од формални причини. Управниот суд во една од ваквите ситуации ја отфрлил тужбата

<sup>32</sup> Закон за општа управна постапка („Службен весник на РСМ“ бр. 124/15) Достапно на: [https://miao.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/legislation/ZOUP\\_23072015.pdf](https://miao.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/ZOUP_23072015.pdf)

заземајќи го ставот дека истата била предвремена бидејќи била поднесена против акт во прв степен – решение на имателот на информацијата против кое можело да се изјави жалба пред да се поднесе тужбата до Управниот суд, па со оглед дека барателот поднел тужба, без да поднесе претходно жалба против решението на Агенцијата, судот зазел стојалиште дека се работи за предвремена тужба и истата ја отфрлил од формални причини. Конзистентноста на ставот на Управниот суд во ваков тип на предмети е видлива и од друга одлука на судот во која барателот (повторно поради нереспонзивноста на имателот на информацијата, но и на правниот претходник на Агенцијата, тогашната Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер („**Комисијата**„) која беше уредена со претходниот ЗСПИЈК кој беше на сила пред 2019 година) поднел тужба против имателот директно, без притоа да го дочека исходот од жалбата која во тоа време ја поднел до Комисијата. Управниот суд и во оваа ситуација повторно го апострофирал ставот дека поднесената тужба од тужителот е предвремена од причина што истата била поднесена пред Агенцијата како правен следбеник на Комисијата да се впушти во расправање по поднесената жалба на жалителот.

Во контекст на наведената судска пракса, интересна е стратегијата на одбраната на имателите на информации која ја користат за да го оправдаат недоставувањето или ненавременото доставување на бараните информации, па во таа смисла најчесто се повикуваат дека податоците кои се бараат се податоци кои се заштитени согласно Законот за заштита на лични податоци или пак претставуваат „класифицирани податоци“ во смисла на Законот за класифицирани информации, притоа занемарувајќи ја можноста согласно ЗСПИЈК за делумно овозможување на пристап до информацијата што наложува и потреба од спроведување на „тестот на штетност“.

Меѓутоа, праксата на Управниот суд во вакви ситуации покажува дека првата линија на проценка при поднесените тужби е процената од формален карактер, па доколку судот утврди дека при поднесувањето на тужбите постојат формални пречки како во конкретниот случај (предвремено поднесување на тужбата), судот практично и не се впушта во понатамошна оценка на тужбените наводи, туку веднаш ја отфрла тужбата поради постоење на формални пречки за водење на управно-судската постапка.

На пример согласно образложението на Управниот суд содржано во Решението У-5. бр.2092/2019 од 4 февруари 2021 година тужителот (еколошко здружение) со тужба упатена директно до Управниот суд побарал судот да му наложи на тужениот (општина во Република Северна Македонија) во најкраток можен рок да ја достави бараната информација во целост со одвојување/изземање на личните податоци од бараната информација. Судот со оваа одлука ја отфрлил тужбата на тужениот со образложение дека е изјавена предвреме бидејќи жалбата која тужителот претходно ја поднел до Агенцијата, **судот бил известен дека е уважена со Решение на Агенцијата** број 08-684 од 26 февруари 2020 година и предметот е вратен на повторно постапување и одлучување, па судот нашол дека тужбата е предвремена и истата ја отфрлил.

Исто така, во Решението на Управниот суд У-6.бр.72/2020 од 13 јули 2020 година, тужбата на тужителот (граѓанско здружение) против тужениот (Генералниот секретаријат при Владата на Република Северна Македонија), **судот ја отфрлил како недозволена**. Имено, во оваа управно-судска постапка тужителот барал од судот директно да го поништи решението на тужениот со кое се одбива барањето

на тужителот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Меѓутоа Управниот суд нашол дека тужбата на тужителот е недозволена бидејќи согласно релевантните одредби од членовите 8, 12, 26 од ЗУС и членовите 106 и 107 од ЗОУП против решението тужителот можел претходно да изјави жалба до Агенцијата, па со оглед дека тужителот оспорува акт во прв степен (решението за одбивање на пристап до информацијата од јавен карактер донесено од страна на тужениот – Генерален секретаријат при Владата на РСМ) против кој акт не е конечен во управната постапка со оглед дека можело да се изјави жалба до Агенцијата, па судот во со оваа одлука ја отфрлил тужбата на тужителот како недозволена.

### 6.1.3. Управни спорови покренати од имателите на информации против одлуките на Агенцијата со кои се задолжуваат да ги достават бараните информации

Анализата на правната ситуација во која како тужител(к)и се јавуваат имателите на информации и истите со тужба од Управниот суд бараат поништување на решенијата на Агенцијата со кои тие се задолжени да ги достават бараните информации покажува доста хетероген начин на одлучување на Управните судови, па се бележат ситуации во кои тужбите се отфрлаат од формални причини но и кога мериторно (во суштина) се одлучува. Додека, во некои од пресудите судот дава посебен акцент во однос на примената на „тестот на штетност“ и начинот како истиот е применет.

| Иматели - тужител(к)и                                     | Уважени  | Одбиени/неосновано | Отфрлено/недозволено |
|-----------------------------------------------------------|----------|--------------------|----------------------|
| Државни органи (министерства влада, правобранителство...) |          |                    |                      |
| Единици на локална самоуправа                             | 2        | 3                  | 5                    |
| Јавни претпријатија                                       | 1        | 12                 | 6                    |
| Јавни установи/институции/агенции                         |          | 5                  |                      |
| Здруженија на граѓани                                     |          |                    | 4                    |
| Деловни субјекти                                          |          |                    | 1                    |
| Останати                                                  |          |                    |                      |
| <b>Вкупно</b>                                             | <b>3</b> | <b>20</b>          | <b>16</b>            |

Табела 9 - уважени, одбиени и отфрлени тужби на иматели

Во пракса, доста се чести ситуациите кога Управниот суд ги отфрла тужбите на имателите на информации како недозволени. Клучните аргументи на судот содржани во образложенијата на одлуките со кои се отфрлаат тужбите на имателите како недозволени се однесуваат на постоење на формални причини за водење на управно-судскиот спор. Во ситуациите во кои имателите на информации се задолжени од страна на Агенцијата да ги достават бараните информации, Управниот суд во големиот дел од анализираните одлуки ги отфрла тужбите како недозволени од причина што имателите на информации како тужител(к)и немаат т.н. „активна легитимација“ за водење на управниот спор кој го иницираат со тужба.

Аргументацијата на судот е на линија дека тужител(к)ите како иматели на информации имаат процесна положба на првостепени управни органи против чии одлуки одлучува Агенцијата како второстепен орган, така што, за истата правна работа не може имателот да има положба на странка и да биде тужител во управен спор повикувајќи се на членот 20 од ЗУС, каде е експлицитно наведено дека тужител во управен спор може да биде само физичко и правно лице кое било странка во управна постапка, а со оглед дека имателите на информации во постапката која ја водат по поднесено барање за пристап до информации од јавен карактер постапуваат во својство на првостепен орган кој ја води постапката, Управните судови се на ставот дека тоа ја исклучува можноста на имателите како првостепени органи кои ја водат управната постапка да се јават како тужител(к)и против одлуките на Агенцијата како второстепен орган.

Ваквата аргументација ја поткрепуваат и со праксата на Врховниот суд на Република Северна Македонија, каде Врховниот суд во една своја одлука У.бр.1613/91 од 14 мај 1992 година констатирал дека е направена јасна дистинкција помеѓу надлежност на јавен орган и право или правен интерес на јавен орган со што тој не го препознава како тужител во управен спор против одлука на второстепен орган кој одлучувал по жалба против управен акт во управна постапка што истиот ја водел во прв степен.

Оттука, бараната информација од барателите која била предмет на првостепена постапка произлегува од надлежноста на првостепениот орган (тужителот – имателот на информацијата), односно е во рамките на неговиот делокруг на работа, а не како носител на права и интереси во правна работа која е надвор од негова надлежност за чија надлежност би одлучувал друг управен орган.

Како илустрација, во едно решение на Управниот суд од понов датум со број У-6. бр.47/2024 од 19 март 2024 година во врска со постапката во која како тужител (општина во Република Северна Македонија) се јавува имателот на информација и со тужбата во управен спор бара од Управниот суд да ја поништи одлуката (решението) на Агенцијата со која жалбата на барателот е уважена, Управниот суд ја отфрлил тужбата на тужителот – општината како недозволена. Во образложението судот се повикал на **член 20 од ЗУС** согласно кој како тужител во управен спор може да биде само физичко и правно лице кое било странка или заинтересирано лице во управната постапка како лице на кое конечниот управен акт има влијание врз неговите права или правни интереси. Ова според судот значи дека во целост е исклучена можноста како тужител да се јави орган што ја водел управната постапка во случајов општината против чија одлука може да се изјави жалба до Агенцијата како второстепен орган. Понатаму, Управниот суд во образложението се повикал на судската пракса изразена во решението на Врховниот суд У.бр.1613/91 од 14 мај 1992 година, каде е направена јасна дистинкција помеѓу надлежност на јавен орган и право или правен интерес на јавниот орган со што тој не го препознава како тужител во управен спор против одлука на второстепен орган кој одлучувал по жалба против управен акт во управна постапка што истиот ја водел во прв степен.

Судот наоѓа дека во конкретниот случај бараната информација која била предмет на првостепената постапка, произлегува од надлежноста на првостепениот орган (општината-тужителот), односно е во рамките на неговиот делокруг на работа, а не како носител на права и интереси во правна работа која е надвор од негова

надлежност, за чија заштита би одлучувал друг јавен орган во рамките на своја надлежност. Понатаму, според судот согласно одредбите од ЗСПИЈК имателите на информации ги вршат работите од делокругот на своето функционирање во рамките на надлежностите кои им се доверени со самиот закон, а не како носители на права и интереси за да можат да се јават како тужители, па според одредбите од ЗСПИЈК со кои се уредува жалбената постапка, пропишана е **должност на имателот на информацијата да го спроведе решението на Агенцијата** и оттука јасна е интенцијата на законодавецот за положбата на имателите и барателите на информации од јавен карактер, според кои имателите се должни да овозможат пристап до информациите од јавен карактер со што се обезбедува јавност во нивното работење. Со оглед на тоа Управниот суд смета дека првостепениот орган (во случајов општината како имател на информација) не може да поведе управен спор против решение на второстепениот орган – Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, орган кој одлучувал по поднесената жалба на барателот против првостепениот орган (општината-тужителот), па судот ја отфрлил тужбата на имателот како недозволена.

Слична е праксата на Управниот суд и во некои одлуки од постар датум. Па така на пример во Решението на Управниот суд број У-1.бр.574/2020 од 14 мај 2021 година каде како тужител се јавува јавно претпријатие како имател на информација кој со тужба го оспорува решението на тужената Агенција, судот ја отфрлил тужбата образложувајќи дека јавното претпријатие кое се јавува како тужител во оваа постапка не било странка во управната постапка, туку било првостепен орган односно правно лице кое врши јавни овластувања и е имател на информациите кои ги барал барателот и кој одлучувал по предметното барање за слободен пристап до информации од јавен карактер па следствено на тоа тужителот (јавното претпријатие како имател на информациите) има процесна положба на управен орган, што претставува пречка за тужителот во истата правна работа да има положба на странка, односно да биде тужител во управен спор, па судот од наведените причини ја отфрлил тужбата на тужителот.

Меѓутоа, иако постои пракса на одлучување на Управните судови за отфрлање на тужбите на имателите на информации од формални причини како е елаборирано погоре, сепак праксата на Управните судови бележи и случаи кога истите мериторно одлучувале по поднесените тужби, односи одлучувале за основот на тужбеното барање и покрај веќе востановената пракса каде ги отфрлале тужбите како недозволен, односно на имателите на информации им го признавале правото на странка во Управен спор.

Така на пример во Пресудата на Управниот суд број У-5 бр.1910/2022 од 15 февруари 2024 година, која е донесена само месец дена пред донесувањето на одлуката анализирана погоре со број У-6. бр.47/2024 од 19 март 2024 година со која истиот суд ја отфрлил тужбата како недозволена, со оваа пресуда Управниот суд има дијаметрално спротивен став, па истиот, на тужителот како имател на информации (истата општина како во анализираната пресуда претходно) овој пат му признава т.н. активна легитимација односно да може да биде тужител во постапката.

Во оваа пресуда, според судот, тужителот како имател на информација ги исполнува законските претпоставки да поведе управен спор согласно членот 20 од ЗУС, со оглед на фактот што истиот е давател на информации од делокругот на своето

функционирање и во постапката се засегаат неговите права и интереси, односно неговиот правен интерес со оглед дека податоците кои се предмет на барањето за слободен пристап до информации, се информации кои се поврзани со деловното работење на тужителот (општината) па истите се предмет на негов правен интерес и според судот основ за заштита во управен спор.

Исто така, и во Решението на Вишиот Управен суд број УЖ-1 бр. 605/2021 година, судот ја уважил жалбата на тужителот кој е јавно претпријатие и го поништил претходно донесеното решение на Управниот суд У-1 бр.574/2020 од 14 мај 2021 година со кое тужбата на истото претпријатие била отфрлена како недозволена. Ставот на Вишиот Управен суд во оваа решение е дека жалбата на имателот – јавното претпријатие е основана од причина што според судот јавното претпријатие како подносител на тужбата ги исполнува сите законски претпоставки да има својство на странка со оглед на фактот што истиот е давател на информации од делокругот на неговото функционирање, а тоа пак според судот неспорно упатува на фактот дека во постапката се засегаат неговите права и интереси, односно неговиот правен интерес. Во оваа смисла ставот на Вишиот Управен суд е на линија дека податоците кои се предмет на барањето за слободен пристап до информации од јавен карактер се всушност информации кои се поврзани со деловното работење на имателот што само по себе недвосмислено упатува на заклучокот дека истите се предмет на негов правен интерес и основ за заштита на неговите права, па оттука и основ истиот да се третира како странка во постапката, а во спротивно доколку имателот одлучувал само за права и интереси на други субјекти, а не за сопствените, во тој случај нема основ за да се стекне со својство на странка.

Со оглед на тоа евидентна е шареноликоста и неусогласеноста на ставовите како во рамките на Управниот суд, така и во рамките на Вишиот Управен суд, каде евидентно се бележат различни ставови и толкување на одредбите од релевантните закони (ЗУС, ЗОУП и ЗСПИЈК), неретко и дијаметрално спротивни, за иста или слична правна ситуација.

Судската пракса бележи и ситуации во кои тужбите на тужител(к)ите во својство на иматели на информации, судовите ги одбивале како неосновани.

Тоа што најмногу се истакнува во овој тип на предмети е „стратегијата на одбрана“ на имателите, поточно аргументите кои имателите ги изнесуваат во текот на управно-судската постапка во врска со причините за недоставувањето или необјавувањето на јавните информации за кои се задолжени од страна на Агенцијата да ги достават на барателите. Аргументите кои ги користат имателите и кои се провлекуваат низ праксата на Управните судови главно се однесуваат на тоа дека бараните информации не можат да ги достават до барателите од формални пречки (не биле во можност поради немање на технички услови, немало овластен потписник на органот во моментот кога било поднесено барањето и сл.), но во најголем дел аргументите кои ги користат органите се однесуваат на постоење на **исклучоците од член 6 од ЗСПИЈК**, односно дека барателите бараат пристап до информации од јавен карактер најчесто за лица, изјави на лица или предмети во кои се содржани податоци за лица чии лични податоци се заштитени со Законот за заштита на личните податоци<sup>33</sup> или

<sup>33</sup> Закон за заштита на личните податоци, Службен весник на РСМ, бр. 42 од 16.2.2020 Година; Достапно на: [https://azlp.mk/wp-content/uploads/2022/11/zakon\\_z\\_a\\_zastita\\_na\\_licnite\\_podatoci.pdf](https://azlp.mk/wp-content/uploads/2022/11/zakon_z_a_zastita_na_licnite_podatoci.pdf)

пак, бараната информација е класифицирана информација која што имателите ја класифицирале со сопствен интересен акт согласно Законот за класифицирани информации<sup>34</sup> и како таква потпаѓа под исклучокот од член 6 од ЗСПИЈК, па не може да биде доставена до барателите. Праксата бележи случаеви во кои имателите воопшто не го спровеле „тестот на штетност“ пред да го одбијат барањето, но и такви каде навидум *pro forma* го спровеле тестот, но во суштина воопшто не образложили во што се состојат околностите во конкретниот случај дека со објавувањето на таквата информација последиците врз интересот кој се заштитува се поголеми од јавниот интерес што би се постигнал со објавувањето на информацијата.

Илустративен во оваа смисла би бил примерот со Пресудата на Управниот суд број У-5 бр. 1704/2021 од 27 февруари 2023 година каде како тужителка се јавува една од државните Агенции во Република Северна Македонија, а тужена е Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер. Во оваа пресуда судот наоѓа дека правилно одлучила Агенцијата кога го донела оспореното решение од причина што тужителот како првостепен орган и имател на информацијата го спровел само првиот чекор од „тестот на штетност“, идентификувајќи ја правната основа за одбивање пристап, без притоа правилно и целосно да го спроведе тестот за штетност.

Судот смета дека во случајов имателот неправилно му го одбил пристапот до бараната информација на барателот без да ги образложи штетните последици кои би настанале по заштитениот интерес во бараната информација и без да го процени и образложи јавниот интерес (со цел барателот на информацијата да биде соодветно информиран за причините и околностите поради кои му е одбиен пристапот до бараната информација).

Ова дотолку повеќе што бараните информации се создадени и исплатени од буџетски средства, со што истите се предмет од преовладувачки јавен интерес, а тужителот (имателот на информацијата) не ја земал во предвид можноста за анонимизирање на дел од бараните информации кои претставуваат исклучок од ЗСПИЈК, односно да овозможи делумен пристап, со што би се спровел сразмерен баланс помеѓу заштитените интереси на авторите и јавниот интерес во бараната информација.

Интересно за оваа пресуда и пример од судската пракса е фактот што очигледно во овој случај, Управниот суд го признал правото на имателот на информацијата да може да биде тужител (странка во постапката), но го одбил тужбеното барање, осврнувајќи се на „квалитетот“ на „тестот на штетност“.

Понатаму, ставот и аргументите на Управните судови во овој тип на предмети најчесто е на линија на ставот на Агенцијата, па исходот на овие постапки во најголемиот дел од предметите е негативен за имателите на информации, односно тужбите се одбиваат како неосновани.

Аргументите кои можат да се забележат во образложенијата на одлуките на Управните судови во однос на ситуацијата кога имателите не ги доставуваат бараните информации повикувајќи се на околноста дека се бараат класифицирани информации, главно се однесуваат на обврската за спроведување на „тестот за штетност“, правилата за неговото спроведување и резултатите од спроведениот

<sup>34</sup> Закон за класифицирани податоци, Службен весник на РСМ, бр. 275 од 27.12.2019 Година; Достапно на: <https://www.dbki.gov.mk/files/pdf>

„тест на штетност“ пред да се донесе одлуката.

Исто така, се дава осврт и на проценката дали во ваквите ситуации (кога имателите со сопствен акт одлучиле да класифицираат некоја информација) класификацијата се штитат витални информации чие откривање би можело да предизвика сериозна штета за важните интереси на Северна Македонија или пак имателите прибегнуваат кон користење на законските одредби од Законот за класифицирани информации и со сопствени акти класифицираат информации кои се однесуваат на функционерите (информации за нивните плати, менаџерски договори и сл.) кои раководат со државните институции и воопшто исплати на средства од страна на буџетот на државата.

Во ситуации во кои имателите прибегнуваат кон класификација на информациите (документите) со сопствени интерни акти, ставот на Управните судови се базира врз два основа, и тоа, во случај кога:

1. службените лица кај имателите треба да направат проценка дали се работи за информација која имателот ја класифицирал како „доверлива“ и со чие откривање би се предизвикала сериозна штета за важните интереси за државата за да може да се примени исклучокот од член 6 од ЗСПИЈК., или
2. се бараат информации кои се однесуваат на надлежноста на самите иматели, функционер(к)ите кои раководат со нив и податоци за нивните примања и трошење на буџетските средства.

Во таа смисла, праксата на Управните судови бележи негативен исход за имателите во ситуации кога истите со интерен акт вршат класификација на информациите особено кога барателите бараат информации кои се однесуваат за функционер(к)ите или за трошењето на буџетските средства на имателите, како на пример за примањата на функционер(к)ите, јавните набавки, интерните одлуки на имателите кои имаат буџетски импликации и слично.

Во вакви ситуации, праксата на Управните судови покажува одбивање на тужбите на имателите од причина што со класифицирање на информациите со сопствени интерни акти на имателите не се штитат виталните интереси на државата и консеквентно на тоа не може да се примени исклучокот од член 6 од ЗСПИЈК, туку станува збор за информации кои се однесуваат на функционер(к)и поврзани со вршењето на нивната функција или информации во врска со трошењето на буџетски средства. Управните судови се на ставот дека со давањето на информациите нема да настане штета за вршител(к)ите на јавни функции, ниту за имателите како институции, туку напротив ќе се обезбеди поголема транспарентност и отчетност на имателите.

Исто така, анализата покажува дека Управните судови во пресудите даваат посебен осврт на оценка на „тестот на штетност“ во смисла дали истиот е спроведен како задолжително процесно дејствие пред имателите да одбијат целосно или делумно пристап до бараната информација. Доколку е спроведен, дали при одбивањето на пристап преку „тестот на штетност“ било утврдено дека последиците што би можеле да настанат се поголеми или помали од јавниот интерес кој би се постигнал со објавувањето на информацијата, како и квалитетот и начинот како истиот е спроведен.

Од досегашната пракса во однос на оценката на „тестот на штетност“, Управните судови од предмет до предмет демонстрираа дека имаат различни ставови. Поради

тоа, не може да се детектира или востанови конкретна пракса во одлучувањето на Управните судови кога се работи за „тестот на штетност“ што е разбирливо, бидејќи ЗСПИЈК не утврдува конкретна формата на „тестот за штетност“, па истиот се спроведува од случај до случај за секое одделно барање. При тоа се зема предвид бараната информација, нејзиниот контекст и околностите кои произлегуваат од нејзиното објавување или необјавување.

Во таа смисла, праксата на Управните судови при постапување по тужбите покажува дека се дава акцент и на примената на „тестот на штетност“ но и на квалитетот на неговата примена. Судовите прават анализа дали имателот при спроведувањето на „тестот на штетност“ (таму каде истиот е применет) правилно го проценил односот помеѓу два заштитени интереси – интересот за заштита (необјавување) на бараната информација и интересот за објавување на информацијата, притоа ценејќи ги околностите во секој случај поединечно во зависност од поднесеното барање и содржината на информацијата во контекст на тоа дали штетноста е утврдена однапред во согласност со посебни прописи.

Управните судови при одлучувањето го имаат предвид „тестот на штетност“ во смисла како е елаборирано погоре, навлегуваат во оценка на околноста дали имателот го спровел „тестот на штетност“ во контекст на ЗСПИЈК и Прирачникот за спроведувањето на „тестот за штетност“. Притоа за судот е релевантно дали од страна на имателот е дадено пишано образложение каков бил исходот од спроведениот „тест на штетност“ во однос на сите релевантни факти во управниот акт со кој е одбиен пристап до информацијата.

Индикаторите на Европската ранг листа за правосудство во голема мера се однесуваат на ефикасно судство и се однесуваат должина на постапката, завршени случаи и висечки случаи.<sup>35</sup>

Поради природата на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, во оваа методологија земен е критериумот од поднесување на барањето за слободен пристап до првостепена одлука на судот. Во однос на временската рамка за правосилен исход на управно-судската постапка, (независно дали како тужител(к)и се јавуваат барателите на информации или имателите) сметано од денот на поднесувањето на барањето, па се до правосилна одлука од страна на Управниот суд, односно Вишиот Управен суд таму каде што е изјавена жалба против пресудите, или со други зборови, времето кое е потребно за барател(к)ите на информации конечно да добијат одговор во врска со нивното барање до информацијата од јавен карактер. **Анализата покажува дека во просек се движи во временски интервал од 1 до 2 години кога не е изјавена жалба против пресудата на Управниот суд, односно од 1 до 3 години кога е изјавена жалба против пресудата до Вишиот Управен суд.**

<sup>35</sup> Функционална анализа за капацитетите на Управното судство во Република Северна Македонија, Поддршка на реформите во Република Северна Македонија, Центар за правни истражувања и анализи 2019; Достапно на: <https://cpia.mk/wp-content/uploads/2021/10/funkcionalna-analiza-na-kapacitetite-na-upravното-sudstvo-vo-republika-makedonija.pdf>

## 7. Заклучоци

- Анализата на меѓународната рамка во контекст на македонското законодавство од областа на слободниот пристап до информации од јавен карактер покажува дека Република Северна Македонија проактивно се позиционира кон хармонизација на сопственото законодавство со правните акти на Советот на Европа и ЕУ.
- Доколку се има предвид ставот на Министерството за правда, следејќи ги програмските определби изразени во Програмата за работа на Владата на РСМ 2017-2021, во која помеѓу останатото, е утврдено дека реформите за членството во ЕУ и НАТО може да се реализираат само во услови на одговорна власт која работи транспарентно и отчетно преку имплементирањето на концептот на Отворена Влада и принципот на активна транспарентност на институциите, проактивна улога на Владата и сите други државни органи и институции се рефлектира преку идентификување на проблемите, нејасностиите и непрецизностите (особено во делот на дефинирање на јавниот интерес) во старото законско решение и иницијативата за донесување на сосема нов Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер во 2019 година.<sup>36</sup>
- Имајќи ги предвид програмските определби на Владата на Република Северна Македонија (2017-2021), која имаше активна улога во детектирање на проблемите со слободниот пристап до информации од јавен карактер, како и нејасностите и недореченостите на старото законско решение, беа преземени мерки преку давање иницијатива, формирање на работна група за изготвување на ново законско решение и инкорпорирање на мислењата на стручната и општата јавност. Содржината на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, донесен во 2019 година, во контекст на меѓународната рамка која ја уредува оваа област, ја покажува решителноста на Македонија да направи чекор напред кон демократизација, отворање на општеството кон граѓан(к)ите и зголемување на контролата врз работењето на државните органи и носителите на јавни функции.
- Во содржинска смисла, за Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер од 2019 година, може да се заклучи *де јуре* висок степен на хармонизација на истиот со меѓународните акти и приближување на македонскиот правен систем до европските и светските стандарди во областа на слободното информирање, меѓутоа *де факто* проблем со примената од страна на државните институции и останатите иматели на информации.
- Се забележува рестриктивен пристап кон давањето на информации од јавен карактер од страна на имателите на информации, особено кога се бараат

<sup>36</sup> Извештај за проценка на влијанието на регулативата, Министерство за правда, Нацрт-Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер; Достапно на: [https://ener.gov.mk/files/propisi\\_files/plan/1\\_986311076Maja%20scan.pdf](https://ener.gov.mk/files/propisi_files/plan/1_986311076Maja%20scan.pdf)

информации кои се однесуваат на располагање со буџетски средства и воопшто информации во врска со работењето на носителите на јавните функции. Поради тоа, барателите на информации неретко се приморани да водат управно-судски постапки со цел остварување на нивните права за пристап до информациите кои ги бараат.

- Најчесто барањата за пристап до информации од јавен карактер резултираат со негативен исход за барателите, а како причина за оневозможување на пристап и одбивање на барањата во најголем дел од предметите имателите ги користат исклучоците од член 6 од ЗСПИЈК. Притоа, иако спроведувањето на „тестот на штетност“ е обврска на имателите, пред да донесат одлука за целосно или делумно одбивање на барањата, истите неретко, или воопшто не го спроведуваат или само про-форма ќе констатираат дека наводно е спроведен тестот на штетност, користејќи го како аргумент за одбивање на барањата. Во овие ситуации, анализата покажува дека Агенцијата, но и Управните судови сепак посебен акцент даваат на „квалитетот“ на спроведениот „тест на штетност“ и преку управна или управно-судска постапка, таму каде што по нивна проценка на секој случај поединечно, барањето е основано, односно се детектира дека „тестот на штетност“ не бил спроведен или неправилно бил спроведен, сепак имателите се задолжени или да ја дадат бараната информација или да го спроведат „тестот на штетност“, а во зависност од резултатот и да ја дадат бараната информација.
- Исто така, иако во ЗСПИЈК се предвидени јасни и прецизни рокови во кои имателите на информации треба да го разгледаат и да одлучат по барањето, во пракса чести се случаите кога имателите не постапуваат во рамките на определените рокови или не носат соодветни акти согласно законот, туку наместо управно-правен акт – решение, за исходот до барателите доставуваат известувања или сличен тип на дописи кои не претставуваат управно-правни акти во смисла на законот и поради тоа се ускратува правото на жалба како уставно загарантиран правен лек?
- Во овие ситуации, кога имателите не постапуваат по барањата во рамките на определените рокови, барателите се обраќаат со жалби до Агенцијата која потоа носи решение со кое ги задолжува имателите да постапат согласно барањето во рок од 15 дена.
- Особено важен во овој контекст е заклучокот во однос на временската рамка за конечно и правосилно решавање на барањата за пристап до информации од јавен карактер. Анализата покажува дека, ако еден/на граѓанин/ка побара пристап до информација од јавен карактер повикувајќи се на ЗСПИЈК, од моментот на поднесувањето на барањето до имателот на информацијата до моментот кога истиот добие правосилна одлука на Управниот суд по однос на исходот на поднесеното барање, во просек е потребно од една (1) до две (2) години. Доколку пак против пресудата на Управниот суд е вложена жалба, просечното време во кое граѓанинот/ката би добил/а правосилен одговор изнесува во просек од 1 до 3 години.
- Оттука, оправдано се поставува прашањето, која е целисходноста на постоењето на законска рамка и обврската за објавување на информациите од страна на имателите, ако еден барател на информација, во просек, треба да чека најмалку една година, а неретко и повеќе, за да добие правосилен

исход, што во крајна линија и не мора да значи дека воопшто ќе ја добие бараната информација, а особено во ситуации кога карактерот на бараната информација и околностите во кои се бара се од итен карактер.

- Според анализата во голем дел од случаите во кои е поднесено барање за пристап до информации од јавен карактер, имателите не одговориле во рамките на определениот рок, но неретки се случаите во кои имателите и по донесеното задолжение на Агенцијата со кои се задолжуваат да одговорат на барањето, не постапиле ниту по решението на Агенцијата, па барателите заведуваат управно-судски спор со цел да издејствуваат судска одлука која би им наметнала обврска на имателите да одговорат по поднесеното барање.
- Во контекст на наведената ситуација за намерното молчење на имателите и не постапување по барањето и решението на Агенцијата, ЗСПИЈК предвидел прекршочни одредби со кои е предвидена глоба за службеното лице за посредување со информации од јавен карактер во износ од 250 евра при што евентуалната прекршочна одговорност на службеното лице се сведува на фактичко прашање и утврдување дали тоа лице ги презело сите интерни дејствија во рамките на организацијата (имателот) со цел да постапи по барањето.

## 8. Препораки

- Имајќи ја во предвид пред се невоедначената судска пракса кога се во прашање предметите за пристап до информации од јавен карактер согласно ЗСПИЈК и тоа како од страна на различните судии во рамките на Управниот суд, така и од страна на различните судски совети во рамките на Вишиот Управен суд, кога за иста или слична правна ситуација и правно прашање се бележат дијаметрално спротивни ставови, се препорачува и преземање на соодветни мерки и активности преку советувања на ниво на соодветните оддели во рамките на Управните судови и како и донесување на начелни правни ставови и мислења од страна на Врховниот суд на Северна Македонија со цел воедначување на судската пракса, со што ќе се гарантира обезбедување на правна сигурност и владеење на правото.
- Исто така, доколку се има во предвид временската рамка за правосилно и конечно решавање на управните постапки по поднесените барања, анализата покажува дека ЗСПИЈК треба да претрпи соодветни измени во насока на скратување на роковите за постапување по барањето и од страна на имателите и од страна на Агенцијата. Во таа насока, како предлог решение би требало да се разгледа можноста за скратување на рокот за постапување по барањата од страна на имателите од сега предвидените 20 дена, на 10 дена, сметано од денот на приемот на барањето, а во однос на рокот за постапување на Агенцијата по изјавените жалби, од предвидените 15 дена, на 8 дена од денот на приемот на жалбата.
- Поради природата на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер потребно е нормирање на задолжителни рокови во кои Управниот суд и Вишиот Управен суд би биле должни предметот да го земат во работа и крајни рокови во кои управно-судскиот спор би требало правосилно да се реши, кои не би требало да бидат подолги од 3 месеци од денот на приемот на предметот.
- Воедно, на вака поставената законска рамка и недостасуваат инструменти за „присила“ на функционер(к)ите како персонификација на државните институции (и другите иматели) со кои раководат, а со тоа и мотив плус за почитување на ЗСПИЈК, па потребно е заострување на казнената (прекршочната) политика содржана во ЗСПИЈК и воведување прекршочна одговорност и поголеми прекршочни санкции за јавните функционер(к) и поради недоставување или ненавремено доставување на бараните информации и непостапување по решенијата на Агенцијата.
- Во таа смисла, можно решение би било, покрај предвидената прекршочна одговорност за службеното лице за посредување со информации од јавен карактер, воведување и прекршочна одговорност за функционер(к)ите и

раководниците кои раководат со имателите на информации со предвидување на високи парични прекршочни санкции - глоби во висина од 500 до 1.000 евра, особено ако се има во предвид просекот на функционерските плати во Република Северна Македонија и целта на изрекувањето на прекршочната санкција, на функционер(к)ите реално корективно да им се влијае во насока на почитување на одредбите од ЗСПИЈК, а со тоа и исполнувањето на целта на законот.

## Референци

1. Upravno sudstvo u Crnoj Gori – razumni rok i izvršenje presuda upravnog suda, Gradkanska Alijansa, 2020; Достапно на: <https://gamn.org/wp-content/uploads/2020/12/GA-Analiza-Upravno-sudstvo.pdf>
2. Isadoc Newman, Carolyn S. Ridenour, Qualitative-Quantitative Research Methodology: Exploring the Interactive Continuum, Southern Illinois University Press, 1998;
3. Peter Cane, Hedrbert Kritizer, The Oxford Handbook of Empirical Legal research, Oxfors Handbooks, Oxford university Press, 2010;
4. Коментар на Законот за Управни спорови, Мисија на ОБСЕ во Скопје, 2022; Достапно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/d/522136.pdf>
5. Функционална анализа за капацитетите на Управното судство во Република Македонија, Поддршка на реформите во Република Македонија, Центар за правни истражувања и анализи, 2019; Достапно на: <https://cpia.mk/wp-content/uploads/2021/10/funkcionalna-analiza-na-kapacitete-na-upravnoto-sudstvo-vo-republika-makedonija.pdf>
6. Извештај за проценка на влијанието на регулативата, Министерство за правда, Нацрт-Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, 2021; Достапно на: [https://ener.gov.mk/files/propisi\\_files/plan/1\\_986311076Maja%20scan.pdf](https://ener.gov.mk/files/propisi_files/plan/1_986311076Maja%20scan.pdf)
7. Устав на Република С. Македонија 1991; Достапно на: <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf>
8. Закон за пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на РСМ“ бр. 101/19) Достапно на: <https://aspi.mk/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8/>
9. Закон за општа управна постапка („Службен весник на РСМ“ бр. 124/15); Достапно на: [https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/legislation/ZOUP\\_23072015.pdf](https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/ZOUP_23072015.pdf)
10. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union 7.6.2016; Достапно на: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0006.01/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0006.01/DOC_1&format=PDF)
11. Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Communities, 18.12.2000; Достапно на: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)
12. The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; Достапно на: [https://prd-echr.coe.int/documents/d/echr/Convention\\_ENG](https://prd-echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_ENG)
13. The Right of Access to Information, a Key Prerequisite for the Freedom of Expression, Platform to Promote and Protection the Journalism and Safety of journalists, June 2018; Достапно на: <https://rm.coe.int/the-right-to-access-of-information-22mar21/native/1680a1dca2>
14. Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents, 21.2.2002;

Доступно на: [https://search.coe.int/cm{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016804c6fcc%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016804c6fcc%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})

15. Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, 13 April 2016; Достапно на: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9)
16. Додаток кон Препораката CM/Rec(2016)4 на Комитетот на Министри до државите членки за заштита на новинарството и безбедност на новинар(к)ите и останатите медиумски чинители, „Спречување“, параграф2; Достапно на: <https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:%5B%2209000016806415d9%22%5D,%22sort%22:%5B%22CoEvaluationDate%20Descending%22%5D%7D}>
17. [The Council of Europe Convention on Access to Official Documents](#) (CETS No. 205) 1 December 2020; Достапно на: <https://rm.coe.int/text-of-the-troms-convention/1680ab88e2>

Оваа публикација е подготвена со финансиска поддршка на Европската Унија и Советот на Европа, преку заедничката програма “Horizontal Facility за Западен Балкан и Турција” преку заедничкиот проект “Заштита на слободата на изразување и слободата на медиумите во Северна Македонија (ПРО-ФРЕКС) “.

Нејзината содржина е единствена одговорност на автор(к)ите. Изразените ставови нужно не се смета дека го одразуваат официјалното мислење на Европската Унија или на Советот на Европа.

Заедничката програма на Европската Унија и Советот на Европа „Horizontal Facility за Западен Балкан и Турција“ (Horizontal Facility III) е иницијатива за соработка, која трае од 2023 до 2026 година. Програмата опфаќа проекти во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово\*, Црна Гора, Северна Македонија, Србија и Турција. Таа им овозможува на корисниците да ги исполнат своите реформски агенди во областа на човековите права, владеењето на правото и демократијата и да се усогласат со европските стандарди, што е исто така приоритет за процесот на проширување на ЕУ.

Проектот „Заштита на слободата на изразување и на слободата на медиумите во Северна Македонија (ПРО-ФРЕКС)“, имплементиран во рамките на Horizontal Facility III, им овозможува на институциите корисници и на граѓанските организации да ги исполнат своите реформски агенди во делот на слободата на изразување и на слободата на медиумите, во согласност со Европските стандарди. Има за цел да ја зајакне примената на правото на слобода на изразување, посебно на новинар(к)ите и медиумските актери во поплуралистичко и побезбедно медиумско опкружување, и во согласност со стандардите од Членот 10 од Европската конвенција за човекови права.

*\*Оваа ознака не ги прејудиира ставовите за статусот и истата е во согласност со Резолуцијата на ОНЦБ 1244 и Мислењето на МСП за Декларацијата за независноста на Косово.*

Земјите членки на Европската Унија одлучија да ги поврзат своите знаења, ресурси и судбини. Заедно тие изградија зона на стабилност, демократија и одржлив развој, истовремено одржувајќи ја културната разновидност, толеранцијата и индивидуалните слободи. Европската Унија се залага за споделување на своите постигнувања и вредности со држави и народи и надвор од нејзините граници.

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

Советот на Европа е водечка организација за човековите права на континентот. Таа се состои од 46 држави членки, вклучувајќи ги сите држави членки на Европската Унија. Сите држави членки на Советот на Европа ја потпишаа Европската конвенција за човекови права, која претставува меѓународен договор за заштита на човековите права, демократијата и владеењето на правото. Европскиот суд за човекови права ја следи примената на оваа конвенција од страна на државите членки.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Оваа публикација е подготвена и објавена во рамки на програмата Horizontal Facility III, со финансиска поддршка од Европската Унија и Советот на Европа. Нејзината содржина е единствена одговорност на автор(к)ите. Изразените ставови нужно не се смета дека го одразуваат официјалното мислење на Европската Унија или на Советот на Европа.

Земјите членки на Европската Унија одлучија да ги поврзат своите знаења, ресурси и судбини. Заедно тие изградија зона на стабилност, демократија и одржлив развој, истовремено одржувајќи ја културната разновидност, толеранцијата и индивидуалните слободи. Европската Унија се залага за споделување на своите постигнувања и вредности со држави и народи и надвор од нејзините граници.

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

Советот на Европа е водечка организација за човековите права на континентот. Таа се состои од 46 држави членки, вклучувајќи ги сите држави членки на Европската унија. Сите држави членки на Советот на Европа ја потпишаа Европската конвенција за човекови права, која претставува меѓународен договор за заштита на човековите права, демократијата и владеењето на правото. Европскиот суд за човекови права ја следи примената на оваа конвенцијата од страна на државите членки.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Кофинансиран од  
Европската Унија



Кофинансиран и  
имплементиран од  
Советот на Европа

