



Македонско здружение на млади правници

# ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО И ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

ВО УСЛОВИ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА  
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

2020 година

декември 2020  
Скопје

**Наслов:**

Владеењето на правото и човековите права во услови на вонредна состојба во Република Северна Македонија 2020

**Издавач:**

Македонско здружение на млади правници

**Автор:**

Бојан Трпевски

**Уредник:**

Јасна Оровчанец Аранѓеловиќ

**Ликовно-графичка обработка:**

Ани Аранѓеловиќ

*Содржината е единствена одговорност на авторот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Македонското здружение на млади правници.*

<b>Вовед.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Правна регулираност.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Препораки од национални и меѓународни институции .....</b>	<b>7</b>
2.1 Совет на Европа - Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија) .....	7
2.2 Македонска академија на науките и уметностите .....	12
<b>3. Активност на Владата на РСМ за време на вонредната состојба...</b>	<b>16</b>
3.1. Уредби со законска сила .....	16
3.2. Одлуки.....	17
<b>4. Активност на Собранието на РСМ за време на вонредната состојба .....</b>	<b>19</b>
<b>5. Активноста на Уставниот суд на РСМ за време на вонредната состојба.....</b>	<b>23</b>

## **Листа на кратенки**

РСМ - Република Северна Македонија

МАНУ - Македонска академија на науките и уметностите

Венецијанска комисија - Европска комисија за демократија преку правото

ЕКЧП - Европска конвенција за човековите права

МПГПП - Меѓународен пакт за граѓански и политички права

КЗ - Кривичен законик

ЗКП - Закон за кривична постапка

УСРСМ - Уставен суд на Република Северна Македонија

## Вовед

Како резултат на до сега непознатиот вид на коронавирусите, светот беше зафатен од сериозна здравствена криза која не ја одмина ниту Република Северна Македонија. Ваквата состојба доведе до ситуација во која Претседателот на државата, користејќи ги своите овластувања од Уставот, на 18 март 2020 година донесе Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба (Службен весник на РСМ бр. 68/2020) со која се воспостави посебен правен режим на територијата на целата држава и дел од овластувањата на Собранието се концентрираа во Владата.

Вонредната состојба е регулирана само со два члена во Уставот и во државата нема посебен закон кој ја уредува оваа состојба. Овој документ дава преглед на спроведувањето на вонредната состојба во Република Северна Македонија и се стреми да даде насоки за постапување на надлежните органи во слични ситуации во иднина, како и функционирањето на општеството воопшто.

## 1. Правна регулираност

Вонредната состојба е изрично регулирана со членовите 125 и 126 од Уставот. Имајќи ги предвид промените кои настануваат за време на вонредна состојба, нејзиното прогласување е ограничено само на две ситуации, кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии.<sup>1</sup>

Законот за заштита на населението од заразни болести регулира постапување и овластувања на различни органи во процесот на справување со заразни болести и дел од неговата содржина може да се смета дека е тесно поврзана со можноста за утврдување на постоење на вонредна состојба. Во оваа насока, Законот дефинира што е епидемија,<sup>2</sup> а истовремено се определува надлежноста на Центарот за јавно здравје да прогласи епидемија на подрачјето за кое е основан, додека при опасност епидемијата и заразната болест да се прошират и на други подрачја, Министерството за здравство е надлежно да прогласи епидемија и да наложи мерки за нивно сузбивање.<sup>3</sup> Законот не дава одговор кога се постигнува стандардот на голема епидемија, кој го предвидува Уставот како услов за прогласување на вонредна состојба, но предвидува кој, кога и под кои услови прогласува постоење на епидемија на дел од територијата или на целата територија.

Мора да се нагласи дека иако Законот предвидува надлежност за Министерството да прогласи епидемија на целата територија, во конкретниот период, Министерството за здравство никогаш нема донесено одлука со која ќе прогласи епидемија на КОВИД-19 на територија на Република Северна Македонија.

Одлуката за утврдување на постоење на вонредната состојба ја носи Собранието, со двотретинско мнозинство, по претходно доставен предлог на претседателот на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници. Ваквата одлука може да важи најмногу 30 дена.<sup>4</sup> Ова не го ограничува времетраењето на вонредната состојба на најмногу 30 дена, туку воспоставува состојба во која по истекот на рокот од 30 дена, мора повторно да се оцени дали се исполнети условите за постоење голема природна непогода или епидемија, како би можело повторно да се прогласи вонредна состојба или претходно утврдената вонредна состојба да се продолжи.

<sup>1</sup> Устав на Република Северна Македонија, член 125 став 1

<sup>2</sup> Закон за заштита на населението од заразни болести, член 2 став 1 алинеја 4

<sup>3</sup> Ibid, член 56

<sup>4</sup> Устав на Република Северна Македонија, член 125 став 2 и 3

По исклучок, доколку Собранието не може да се состане, одлуката за постоење на вонредна состојба ја донесува претседателот на Републиката. Во ваков случај, тој ја поднесува ваквата одлука на потврдување на Собранието штом тоа ќе биде во можност да се состане.<sup>5</sup>

Се додека трае вонредната состојба, Владата може да донесува уредби со законска сила.<sup>6</sup> Единствено во услови на воена и вонредна состојба може да се ограничи правото на граѓаните мирно да се собираат и да изразуваат јавен протест без претходно пријавување и без посебна дозвола.<sup>7</sup> Неповредливоста на домот може да се ограничи само со судска одлука кога е во прашање откривање или спречување на кривични дела или заштита на здравјето на луѓето,<sup>8</sup> додека правото на слобода на движење, вклучувајќи ги тука и правото да се избере своето живеалиште и да се напушти и врати на територија на државата може да се ограничи со закон во случаите кога треба да се заштити безбедноста на државата, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето.<sup>9</sup> Уставот ја гарантира слободата на пазарот и претприемништвото и еднаквата правна положба на сите субјекти на пазарот, кои во случаи заради одбрана на државата, зачувување на природата, животната средина или здравјето на луѓето, со закон, може да се ограничат.<sup>10</sup> Клучно значење од аспект на ограничувањето на човековите права има членот 54 од Уставот кој утврдува дека правата може да се ограничат само во случаи кои самиот Устав ги утврдува, односно за време на воена или вонредна состојба, при што ваквото ограничување не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба.<sup>11</sup>

Во насока на ова, значаен е членот 9 од Уставот според кој граѓаните се еднакви во слободите и правата пред Уставот и законите, независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба.<sup>12</sup>

Исклучок од можноста за ограничување на човековите права се правото на живот, забраната на мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, правната одреденост на казнивите дела и казните, слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста.<sup>13</sup>

Важноста на Законот за заштита на населението од заразни болести од аспект на ограничувањето на човековите права е претставена преку членовите 57 и 58. За разлика од членот 57 кој и дава овластување на Владата на предлог на Министерството за здравство, со одлука посебно да го уреди функционирањето на здравствениот систем за време на епидемија, согласно членот 58 Владата директно може да ги ограничи:

- Напуштањето и враќањето во државата;
- Забрана за патување во држави каде постои можност за заразување со посебно опасни заразни болести;
- Правото на слобода на движење преку воспоставување посебен режим на движење, односно забрана за движење во заразените или загрозените подрачја;
- Правото на собирање на населението на јавни собири, кино сали, училишта, јавни објекти, локали и други јавни места и
- Да ограничи или забрани промет на одделни видови на стоки и производи.

5 Ibid, член 125 став 4

6 Ibid, член 126

7 Ibid, член 21

8 Ibid, член 26

9 Ibid, член 27

10 Ibid, член 55

11 Ibid, член 54

12 Ibid, член 9

13 Ibid, член 54

Со измените на Законот за заштита на населението од заразни болести од 29 октомври 2020 година (Службен весник на РСМ бр. 257/2020) Владата, на предлог на Министерството за здравство може да нареди и:

- Носење на лична заштита на лицето при излегување надвор од својот дом, односно при движење на јавни места и површини од отворен и затворен тип, на пазари, во јавен превоз и при влез во затворени простори на оператори кои поради природата на дејноста претставуваат место на собирање на повеќе лица;
- Задолжителна самоизолација при тестирање за корона-вирус КОВИД-19 од закажување на тестот или самото тестирање до добивање на резултатот, а самоизолацијата продолжува доколку резултатот е позитивен и
- Забрана за групирање на јавен простор (паркови, јавни површини или која било површина на отворено) во одредени периоди од деноноќието

## 2. Препораки од национални и меѓународни институции

### 2.1 Совет на Европа - Европска комисија за демократија преку правото (Венецијанска комисија)

Навраќајќи се на проучувањето на вонредните состојби кои државите членки на Советот на Европа ги прогласувале до сега, Венецијанската комисија ги систематизирала своите размислувања, ставови и стандарди во два одделни документи „Збирка на мислења и извештаи на Венецијанската комисија за вонредна состојба“<sup>14</sup> објавен на 16 април 2020 година и „Почитување на демократија, човекови права и владеење на правото за време на вонредна состојба“ објавен на 26 мај 2020 година<sup>15</sup>.

Механизмите за превенција на злоупотребата на вонредните овластувања од страна на националните власти треба да бидат обезбедени во законодавството. Овој фундаментален принцип е зајакнат во Препораката 1713(2005) на Парламентарното Собрание на Советот на Европа, во која се вели „вонредните мерки во било која област мора да подлежат на контрола на Парламентот и не смеат сериозно да го попречуваат остварувањето на фундаменталните уставни права“. Многу е тешко точно да се предвидат и опишат ситуациите на вонредна состојба и поради тоа ќе постојат општи дефиниции. Предусловите за прогласување вонредна состојба кои ги наметнува Уставот мора да се толкуваат во насока на дефинициите содржани во Европската конвенција за човековите права (ЕКЧП) и Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (МПГПП). Државните власти одлучуваат за природата и должината на ставањето вон сила на одредени закони или прописи потребни за надминување на состојбата. Иако државите имаат голема дискреција во оваа област, нивната моќ не е неограничена и Европскиот суд за човековите права (ЕСЧП) врши одреден надзор над ваквата моќ. Најдобриот начин за справување со ситуации кои ги загрозуваат безбедноста на државата и јавната безбедност не е во сите ситуации да и се даде повеќе моќ на извршната власт и да се ограничат личните права и слободи, туку да се зајакне демократијата и владеењето на правото, чија цел е да го заштити поединецот од арбитрерни и непропорционални ограничувања на човековите права и слободи од власта.

<sup>14</sup> European commission for democracy through law (Venice commission), Compilation of Venice commission opinions and reports on states of emergency, Стразбург, 16 април 2020 година

<sup>15</sup> European commission for democracy through law (Venice commission), Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency - Reflections, Nicos ALVIZIATOS (Member, Greece), Veronika BILKOVA (Member, Czech Republic), Iain CAMERON (Member, Sweden), Oliver KASK (Member, Estonia, Kaarlo TUORI (Member, Finland), Стразбург, 26 мај 2020 година

Се препорачува сите ситуации кои може да водат до прогласување на вонредна состојба да бидат јасно дефинирани и ограничени од Уставот и во сите случаи да постојат механизми за парламентарна контрола на прогласувањето, продолжувањето и престанокот на вонредната состојба. Прогласувањето на вонредната состојба треба да биде предмет на правила пропишани во домашниот правен поредок кои мора да бидат јасни, достапни и однапред познати. Вонредните режими треба да бидат опишани во Уставот и подетално во посебен закон, препорачливо во органски или уставен закон кои треба да бидат претходно усвоени од Собранието, за време на нормални услови, во нормална постапка. Неопходен предуслов за прогласување вонредна состојба треба да биде дека овластувањата обезбедени со редовното законодавство не овозможуваат справување со ситуацијата. Прогласувањето на вонредна состојба треба да ги посочи основите за нејзиното прогласување и да ги наведе исклучителните овластувања кои кои може да се прибегне. Мерките кои подоцна би се применувале не мора да бидат наведени во еден акт и може да се менуваат со текот на времето.

Потребно е кон одлуката за прогласување на вонредна состојба да биде прикачен и образложен извештај, кој понатаму треба да биде составен дел и од било кој правен акт кој воведува одредени вонредни мерки за да ги објасни фактичките и правните основи за воведувањето на мерките. Ограничувањата на човековите права и слободи мора да бидат регулирани со правото и по можност да имаат основа во Уставот, што претставува витална гаранција за одржување на демократијата и владеењето на правото. Правото мора да утврди во кои случаи може да се смета дека ограничувањата се оправдани и да ја дефинира вонредната состојба која може да оправда ограничувачки мерки. Искуството покажало дека најсериозните прекршувања на човековите права се вршат во контекст на вонредните состојби. Потребата за заштита на безбедноста често води до тоа владите да усвојуваат вонредни мерки. Тие мора да бидат навистина вонредни поради тоа што ниту една држава не може да го напушти принципот на владеење на правото, дури и во екстремни ситуации. Во сите случаи мора да има статутарни гаранции кои ќе превенираат злоупотреба на вонредните мерки. Одредбите за вонредна состојба мора да бидат толкувани на систематски начин, во согласност со другите уставни одредби, пред се оние за основните права и слободи. Под никои услови не смее уставите да содржат правни празнини во полза на законодавецот, а уште помалку во полза на мнозинството кое е на власт, кое во ваква ситуација има моќ да воведат многу суштински ограничувања на заштитените слободи и по прогласувањето на вонредната состојба. Поради тоа, неопходно е да се избегне овој ризик на начин што во Уставот ќе биде утврдена не само можноста за прогласување (и продолжување) на било кој вонреден режим, вклучувајќи ја и вонредната состојба, но и формалните, материјалните услови и временскиот период во кој траат ваквите режими. Дури и во вонредна состојба мора да преовладува принципот на владеење на правото.

Неопходно е уставот и законите да обезбедат механизми - пред се парламентарен и судски надзор над извршната власт - за превенирање на злоупотреби на вонредните мерки од страна на националните власти. Законодавната контрола над актите и дејствијата на властите надлежни за време на вонредна состојба, како и посебните постапки за ваквата контрола се важни за остварување на владеењето на правото и демократијата. Собранието треба да ја извршува својата контролна функција на три нивоа: прогласување, продолжување и завршување на вонредната состојба; активирање на вонредните овластувања; применување на вонредните овластувања. Вонредните акти каде извршната власт го искористила своето законодавно овластување, кое во нормални услови би припаднало на законодавната власт, треба да бидат веднаш испратени до Собранието кое ќе има можност да ги укине. Прашањето од кој, кога и како ќе биде прекинато важењето на вонредните мерки не смее да биде оставено на извршната власт која ужива зголемена моќ. Тоа мора да биде функција на Собранието за да се обезбеди негов континуитет за време на вонредната состојба. Првиот контролен механизам е овозможување на парламентарна ратификација на одлуката на извршната власт за прогласување на вонредна состојба. Како општо правило, владата



мора да обезбеди сеопфатно оправдување за одлуката за прогласување на вонредна состојба и посебните мерки за надминување на ситуацијата. Повеќето законодавни тела исто така имаат моќ да вршат контрола на вонредната состојба во редовни временски интервали и да ја прекинат кога е тоа неопходно. Моќта на Собранието за *post hoc* генерална одговорност, т.е. правото да спроведува истрага за вршењето на вонредните овластувања е особено важно за оценување на однесувањето на владата.

Многу уставни и дозволуваат на извршната власт да ја преземе законодавната функција за време на вонредна состојба. Собранието мора да биде вклучено во овој процес преку одобрување на прогласувањето на вонредната состојба и/или преку *ex post* надзор над ваквите вонредни акти или продолжување на вонредната состојба. Законодавната власт може по завршувањето на вонредната состојба да ги стави под сериозен надзор сите мерки за справување со пандемијата усвоени од владата, со цел да увиди дали истите се во согласност со принципите на неопходност и пропорционалност. Треба да се обезбеди учество на опозицијата во одобрувањето на прогласувањето на вонредната состојба и/или преку *ex post* надзорот на вонредните акти или било какво продолжување на вонредната состојба. Исто така може да биде корисно да се ограничи законодавната моќ на извршната власт во време на вонредна состојба на одредени специфични области, со цел извршната власт да не може да ја користи законодавната функција за да ги ограничи правата на опозицијата. Препорачливо е да не се вршат уставни измени за време на вонредна состојба.

Турскиот Устав воспоставува *ex post* контрола на Големото Национално Собрание над вонредните акти. Ваквата контрола треба да биде ефективна; долгото одложување помеѓу влегувањето во сила на вонредните акти и нивното преиспитување од Собранието значи дека ваквите мерки во меѓувреме се спроведуваат унилатерално без собраниска контрола. Во конкретниот случај [кој го испитувала Венецијанската комисија], поради тоа што Собранието не и дало генерални насоки на Владата и не ја искористило својата контролна функција за конкретни вонредни акти до октомври, Владата, во тој период, имала неограничена моќ да владее со земјата врз основа на нејзината добра волја, без систем на меѓусебна контрола на властите (*checks and balances*). Ваквата ситуација претставува дерогација од демократскиот правен поредок, особено од аспект на виртуелно иреверзибилниот карактер на преземените мерки од страна на Владата.

Вонредната состојба е правен режим на владеење според принципите на легалитет на администрацијата, заснован на владеење на правото. Владеењето на правото подразбира систем каде владините тела мора да функционираат во границите на правната рамка и нивните активности се предмет на контрола од независни судови, или со други зборови правната сигурност на граѓаните мора да биде гарантирана. Домашните судови мора да имаат целосна надлежност да вршат контрола над рестриктивните мерки од аспект на нивната законитост, оправданост и усогласеност со релевантните одредби од ЕКЧП. Судската контрола на прогласувањето на вонредната состојба може да биде ограничена на контрола само на процесните аспекти. Сепак, ако вонредните мерки вклучуваат ограничувања на човековите права, суштествените основи за вонредната состојба треба исто така да бидат предмет на судска контрола.

Судската контрола е значајна од аспект на законитоста за прогласување на вонредна состојба и надзор над посебните вонредни мерки. Судскиот систем мора да го обезбеди правото на фер судење и да им овозможи на поединците ефикасен начин на заштита во случај на прекршување на нивните човекови права. Со цел заштита од прекршување на правата кои не можат да се ограничат, правото на поведување судска постапка за прашања поврзани со законитоста на вонредните мерки мора да биде обезбедено преку независност на судството. Имајќи предвид дека во парламентарните демократии извршната власт е вообичаено составена од партиски лидери и останати партиски лица, законодавната контрола може да не биде доволно ефективна во пракса за да

спречи злоупотреби од страна на извршната власт. Поради тоа, во држави засновани на владеењето на правото, законодавната контрола мора да биде дополнета со соодветни и ефективни средства на судска контрола. Дури и во ситуација кога одредени одлуки се извршуваат веднаш, треба да е дозволена нивна *ex post* судска контрола. Судовите треба да вршат контрола на начин што мерките со кои се ограничуваат правата - генерални или во конкретни случаи - да не ги надминуваат ограничувањата за законитост и дека мерките се неопходни за справување со вонредната ситуација, без да се повредуваат апсолутните права. Суштинската судска контрола на вонредните мерки од независни судови резултира со тоа владата да обезбеди добро засновано оправдување за тоа дали мерките се во согласност со принципите на неопходност и пропорционалност. Препорачливо е судската контрола да ја вршат Уставните судови, во државите каде истите постојат.

Вонредната состојба по дефиниција е состојба која мора да биде исклучок и временски ограничена односно привремена. Вонредните правила исто така мора да бидат временски органичени. Вонредната состојба не смее да трае подолго од самата итна ситуација и да премине во постојана. Собранието мора да одлучи за продолжување на вонредната состојба, имајќи ги предвид фактите кои може да укажат на тоа. Неопходно е вонредните мерки, во држава заснована на владеење на правото, да бидат временски и просторно ограничени. Во случај кога вонредната состојба е предизвикана од непосредна опасност која преминува во постојана закана, треба да се делува преку користење на вообичаените инструменти, поради што владата мора да почне да се подготвува за завршување на вонредната состојба. Вонредната состојба е предвидена за исклучителни ситуации и таа треба да се примени во случаи кои се навистина исклучителни (и краткотрајни). Таа не треба, да се примени во случај на закани кои, колку и да се неповолни и драматични, се ендемични за модерните општества и не можат никогаш целосно да се надминат (вообичаен криминал, споредни терористички напади и слично). Продолжувањето на вонредната состојба не е секогаш најдоброто решение за воспоставување на јавната безбедност и враќање на владеењето на правото. Искуството во одредени земји покажува дека колку подолго трае вонредната состојба, веројатно е државата да отстапува од објективните критериуми кои довеле до првичното воспоставување на вонредната состојба. Колку подолго опстојува вонредната состојба, постои се помало оправдување дека ваквата ситуација е исклучителна по својата природа и дека последиците не може да се решат преку примена на вообичаените правни алатки.

Одредбите на вонредните акти треба да го изгубат своето правно дејство со завршување на вонредната состојба. Постојаните промени на законодавството не треба да се случуваат со овие акти, туку треба да биде оставено на редовното законодавство. Ова е важно за постоењето на ефективни правни лекови: одредени аспекти на постапките кои обезбедуваат правни лекови може да се менуваат, но ефективните правни лекови не смејат да бидат укинати. Владата не треба да има можност да го исклучи судскиот надзор над нејзините активности или да ги менува процесните правила со цел да го направи ваквиот надзор неефективен. Владата исто така, не треба да има можност да воспостави правила кои би ја ослабеле позицијата на останатите независни државни органи, промена на нивниот состав, принципите на функционирање и слично. Опсегот на вонредните мерки мора да биде базиран на принципите на неопходност и пропорционалност. Правниот режим на вонредната состојба треба да разликува активирање и примена на вонредните овластувања. Активирање значи само дека одредени вонредни мерки може да се применат во конкретна ситуација ако тоа го налага неопходноста, додека примената значи дека таквата мерка е преземена. Ако е извршена ваква дистинкција, принципите на неопходност и пропорционалност се специфицирани различно во овие две фази. Ако прогласувањето на вонредна состојба и активирањето на вонредните овластувања се одделени, овие принципи треба да се почитуваат во три контексти: прво, во прогласувањето, продолжувањето и завршувањето на вонредната состојба, второ, во активирање на одредени вонредни овластувања и трето, во примената на ваквите

вонредни овластувања. Овластувањето на извршната власт да носи законски акти за време на вонредна состојба треба да биде ограничено временски и во својата суштина: ваквите акти треба да се однесуваат само на прашања поврзани со исклучителната ситуација и да не останат во сила по вонредната состојба (освен ако не се потврдени и продолжени од законодавната власт).

Комисијата го критикуваше прекумерното прибегнување кон уредби кои имаат законска сила, кога ова во пракса станува начин за заобиколување на законодавната власт. Поради тоа, за време на вонредните режими, владата треба да се обиде, колку што е можно повеќе, и доколку опасноста може да се спречи на друг начин, да презема привремени индивидуални мерки, односно такви кои ќе бидат временски ограничени или потоа може да бидат повлечени или изменети, со оглед на тоа што крајната цел на било која вонредна ситуација е државата да може да се врати во состојба на нормалност. Постојаните промени на националното законодавство мора да се направат во рамки на редовните демократски политички процеси, преку обични закони, внимателно подготвени и соодветно дискутирани во Собранието пред нивно усвојување. Со оглед на тоа што системите за посебен режим на движење („полициски час“) се исклучителни мерки кои ги организираат фундаменталните права, тие мора да бидат толкувани многу рестриктивно, во насока на нивната суштина и обем. Проценката за исполнување на условите на неопходност, пропорционалност и привременост не се врши само еднаш. Со промената на ситуацијата со текот на времето, мерките треба да одговараат на ваквите промени. Државите не смеат да посегнуваат по мерки кои би биле очигледно непропорционални за постигнување на легитимната цел. Ако имаат избор помеѓу повеќе мерки, тие треба да ги одберат оние кои се најмалку радикални. Од аспект на нивната привременост, вонредните мерки може да важат само во време додека државата се соочува со исклучителната ситуација. Тие мора да бидат прекинати штом ваквата исклучителна ситуација заврши.

Мерките не смеат да бидат дискриминаторски или да не бидат во согласност со останатите обврски кои произлегуваат од меѓународното право. Важно е маргинализираните групи да не бидат посебно таргетирани (*de jure* и *de facto*) со вонредните мерки. Истовремено, треба да бидат преземени проактивни мерки за граѓаните да имаат пристап до информации.

Дополнително на давање основ за ограничување на човековите права со цел заштита на јавното здравје, треба да се нагласи дека „членот 2 [од ЕКЧП] бара од државите да преземат мерки за да ги заштитат животите на оние кои се под нивна јурисдикција (види *L.C.B. v. the United Kingdom*, параграф 36 и одлуката во предметот *Powell*); во областа на јавното здравје, ваквите позитивни обврски бараат од државите да воспостават законодавство за болниците, независно дали од јавното или од приватното здравство, за да се усвојат соодветни мерки за заштита на животите на пациентите.

Создавањето на редовно законодавство за борба со заразни болести (или други исклучителни ситуации) кое ќе биде доволно флексибилно на начин што ќе ја опфати примената на сите можни мерки неопходни за справување со пандемија (или некоја закана) од обем како сегашната Корона-пандемија во себе содржи опасност за воспоставување долготрајна или некогаш и постојана вонредност. Венецијанската комисија претходно предупредувала за ваквата опасност.

## 2.2 Македонска академија на науките и уметностите

Документот „Правни аспекти на вонредната состојба“<sup>16</sup> на Центарот за стратегиски истражувања „Ксенте Богоев“ во рамки на Македонската академија на науките и уметностите, ги анализира сите специфичности и аспекти на вонредната состојба.

Анализирајќи дали со одлуката се „утврдува“ или „прогласува“ вонредна состојба, МАНУ констатира дека Уставот користи погрешна формулација како „утврдување“ вонредна состојба. Прогласувањето на епидемија, од надлежни државни институции, е претпоставка, но не единствена, за прогласување на вонредна состојба, пред се поради тоа што не секоја епидемија која е прогласена од здравствените институции го достигнува степенот на сериозност за да може за истата да биде прогласена вонредна состојба. Покрај постоењето епидемија, мора да претходи и оценка дека земајќи ги предвид здравствените и сите други околности поврзани со епидемијата, неопходно е активирање на посебниот уставно-правен режим. Одлуката на Претседателот на државата нема декларативно, туку конститутивно дејство. Иако Уставот во членот 125 став 3 предвидува дека вонредната состојба може да трае најмногу 30 дена, ваквото ограничување се однесува за случаи кога ваквата одлука е донесена од Собранието, но не и од страна на Претседателот на државата. Ограничувањето со одлуката на Претседателот вонредната состојба да трае најмногу 30 дена нема никаква смисла, затоа што ја превидува можноста епидемијата да трае и подолго и Собранието, кое е распуштено пред или по тој рок, ако е продолжена, да не ја потврди. Поради оваа збрка во уставните одредби Претседателот на 16 април, донесе нова Одлука за „утврдување“ на веќе утврдена, односно прогласена вонредна состојба во наредните 30 дена

Во членот 134 став 4 од Уставот не е предвидено дека Владата му предлага на претседателот да донесе одлука за вонредна состојба ако Собранието не може да се состане. Со оглед на тоа дека одлуката на Претседателот има конститутивен карактер и дека се носи кога претходно е утврдена состојба на епидемија, логична е претпоставката дека мора да постои предлог на Владата како основа за нејзино донесување. Без разлика дали одлуката за вонредна состојба ја носи Собранието или Претседателот, предлогот на Владата треба да содржи таква констатација, заснована врз стручни наоди на надлежни здравствени институции, како и оценка дека заради спречување на ширење на епидемијата е неопходно прогласување вонредна состојба, со образложение на причините за нејзиното прогласување и добивање овластувања за донесување уредби со законска сила и други неопходни мерки. Истото важи и за предлогот за продолжување, односно укинување на вонредната состојба.

Имајќи предвид дека Уставот не содржи одредби за содржината на одлуката за вонредна состојба, ставајќи се во позиција на супститут на Собранието, Претседателот морал во својата одлука да назначи какви се задачите на извршната власт, да го потенцира придржувањето кон меѓународните стандарди за човекови права, уставните начела за поделба на власта, законитоста во постапувањето на надлежните органи, принципите на пропорционалност и нужност и слично. Прифаќајќи го фактот дека Собранието е распуштено, ваквата одлука требала да содржи обврска за Владата да го информира Претседателот за сите донесени уредби со законска сила, преземени мерки и ограничувања на човековите права, додека Одлуката би морала да содржи изречна одредба дека уредбите со законска сила, по аналогија со редовните закони, се објавуваат во „Службен весник“ со указ на претседателот, при што тој има право да задржи и врати на Владата уредба за која смета дека е противуставна, непропорционална, ненужна итн., така што Владата би морала уште еднаш да ја разгледа и усвои.

<sup>16</sup> „Правни аспекти на вонредната состојба“, акад. Владо Камбовски, проф. д-р Ана Павловска Данева, проф. д-р Гордана Лажетиќ, д-р Елена Мујоска-Трпевска, м-р Константин Битраков, Македонска академија на науките и уметностите, Центар за стратегиски истражувања „Ксенте Богоев“, 4 мај 2020 година

Под поимот „неможност“, во однос на состанувањето на Собранието, треба да се подразбира фактичка, а не правна неможност (пречка). Уставот не содржи ни една одредба во која би била предвидена правна пречка за свикување на Собранието, а од повеќе одредби, иако конфузни, произлегува дека таква пречка не може да постои ни во однос на „распуштено“ Собрание. Распуштањето на Собранието нема никаков друг ефект во однос на функциите на Собранието и мандатот на пратениците освен распишување на предвремени избори. Собранието е државен орган предвиден со Уставот и не може со самораспуштање и да се укине, односно да ја згасне својата основна функција како претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт. Уставот не определува децидно дали со распуштањето на Собранието престанува неговата законодавна функција. Уставот молчи и не содржи директен одговор на прашањето дали и во кои случаи Собранието може да заседава по негово распуштање. Имајќи ги предвид и одредбите Изборниот законик, теоретски Собранието би можело да заседава до денот пред изборите. Имајќи ги предвид членот 66 став 1 од Уставот како и одредбите од Изборниот законик, Собранието, по исклучок, може да ја врши дури и својата законодавна функција до одржување на редовните или предвремените избори, односно до верификација на мандатите на новоизбраните пратеници.

Особено важна, од аспект на прогласување на вонредната состојба е функцијата на политичка контрола и надзор над Владата и другите носители на јавни функции што одговараат пред Собранието. Мислењето дека распуштеното Собрание не може да ја врши и таа функција е несообразно со начелото на владеење на правото затоа што допушта можност Владата, оставена без политичка контрола и надзор, да ги злоупотребува своите вонредни овластувања. Врз основа на логичкото и телеолошкото толкување на членот 63 став 4 од Уставот според кој мандатот на пратениците може да биде продолжен само во случај на воена или вонредна состојба, ако мандатот на пратениците, а со самото тоа и функцијата на Собранието се продолжува и по неговото истекување, Собранието е дотолку повеќе активно и пред да истечат мандатите на пратениците во време на траењето на вонредната состојба. Престанувањето на функциите на Собранието со одлуката за распуштање би значело самоукинување на еден дел од државната власт. Со аргументација ад абсурдум во случај на престанок на функцијата на претседателот на државата поради трајна спреченост да ја врши, и исто трајна спреченост на претседателот на Собранието, да згасне и функцијата на шеф на државата, или ако при некоја природна непогода била онеспособена целата Влада, пратениците да не можат да изберат нејзин нов состав.

Заклучокот дека и распуштено Собрание е должно да се состане освен ако за тоа постојат фактички пречки, има најдиректна основа во одредбите за прогласување воена и вонредна состојба, според кои Собранието: донесува одлука со која утврдува постоење на вонредна состојба, односно ја потврдува таквата одлука на Претседателот, одлучува за траењето на овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила и одлучува за продолжување на мандатот на пратениците (таква одлука не би можел да донесе ни еден друг орган). Во уставните одредби постои потполна збрка и околу улогата на Собранието и неговата надлежност да ги потврди, укине итн. донесените уредби со законска сила во време на вонредната состојба. Поаѓајќи од генералната надлежност на Собранието, која се враќа со полн капацитет по престанување на вонредната состојба, треба да се појде од становиштето дека Собранието донесува закон (или закони) со кој ги потврдува или исклучува од правниот поредок уредбите како екстразаконски прописи, го уредува траењето на нивното дејство, последиците предизвикани од нив и слично. Ваквото екстензивно телеолошко толкување на уставните норми за улогата на Собранието и должноста за негово свикување и по одлуката за распуштање, кореспондира со рестриктивното толкување на улогата на Владата и преземањето законодавна функција. По престанување на вонредната состојба мора да биде повторно воспоставено начелото на поделба на власта со сите негови последици од кои посебно значајна е контролната функција на Собранието врз Владата.

Надлежноста на Владата да донесува уредби со законска сила, е облик на делегирана законодавна власт во потесна смисла, од причина што тие мора да бидат во согласност со Уставот, имаат територијална, временска, материјална и формална легитимност и мораат да подлежат на собраниска потврда односно контрола. Ова произлегува од начелата за владеење на правото, правната сигурност и пропорционалноста на мерките содржани во уредбите со законска сила сообразно со причината за прогласување на вонредната состојба. Целта на донесување на уредби со законска сила е измена или дополнување на законските одредби, така што тие во дел може да бидат и *contra legem*, но никако да излегуваат надвор од уставните одредби и затоа е важно да подлежат на собраниска и судска контрола. Нејасно е кога завршува нивното правно дејство и дали со нив се менуваат постојните законски одредби или се уредува материја која воопшто не е уредена со ниту еден закон. Проблематични се уредбите кои регулираат определени права што ќе траат до крајот на 2020 година, без оглед до кога ќе трае вонредната состојба, па се поставува прашање дали уредбата со законска сила воопшто смее да „востановува“ нови права или само да изнајде механизми за примена на постојните закони во вонредни услови и дали мерката од уредбата смее „да ја надживее“ вонредната состојба. *Единствено прифатливо би било стојалиштето дека уредбите чие дејство го надминува траењето на вонредната состојба може да останат во правниот систем ако бидат озаконети, односно потврдени од Собранието.*

Уставот и законите не го уредуваат прашањето за времетраењето на дејството на уредбите со законска сила и другите одлуки на Владата. Оставањето во сила на таквите уредби по завршувањето на вонредната состојба може да создава бројни проблеми, пред сè во судските постапки поради врзаноста на судот во примена на Уставот, законите и ратификуваните меѓународни договори, но не и за уредби донесени во вонредна состојба, кои може да ги применува само во време на таквата состојба. Протегањето на дејството на уредбите со законска сила без потврдување од Собранието и по завршувањето на вонредната состојба е проблематично поради слабиот легитимитет на прописите усвоени од Владата без собраниска контрола. Во ситуација кога потврдувањето на уредбите би требало да го стори дури новиот состав на Собранието и се остава можност на Владата да уреди и состојби и односи кои ќе траат и по завршувањето на вонредната состојба, во одреден временски период во кој нема да постои функционално Собрание кое ќе може со закон да го укине или потврди нивното дејство. Посебните закони или уредби со законска сила донесени во време на вонредна состојба треба да го загубат своето правно дејство со истекот на вонредната состојба. За доследно почитување на начелото на владеење на правото и поделба на функциите на власта, во вонредна или воена ситуација, кога Владата се стекнува со можност да донесува уредби со законска сила, таа треба да ја ограничи својата нормативна дејност само на измени и дополнувања на постојните закони, а во исклучителни ситуации, кога тоа го налага природата и итноста на прашањето што е предмет на уредување, да воспоставува нови права или обврски за граѓаните, но секогаш водејќи сметка за начелото на пропорционалност, како и за целисходноста на новите одредби кои ги воведува во правниот промет. Ограничувањето на одредени права и слободи може да се изврши само доколку е неопходно за заштита на јавниот интерес и тоа ограничување не смее да биде прекумерно односно несразмерно на интересот кој се заштитува. Од анализа на уредбите се изведува заклучок дека не е секогаш почитувано начелото на пропорционалност, додека одредени уредби кои предизвикуваат особено внимание во јавноста се менуваат често, се носат нетранспарентно и во исклучително кус временски период без консултации со заинтересираните страни, експертите и граѓанскиот сектор.

Одредбата за можноста за ограничување на човековите права со уредби со законска сила, како и за неможноста за ограничување на одредени права (член 54 од Уставот) влегува до редот на бројните промашени и контрадикторни уставни одредби, чие толкување и примена создава вистинска збрка во правниот систем и во практиката. Во

оваа одредба е направен еден провизорен избор на права, изземајќи ограничување на едни, кои може да се ограничат, и допуштајќи ограничување на други, кои не може да се ограничат. Поради тоа е создадена можност за усвојување конфузни уредби со законска сила, на пример, допуштено е ограничување на слободата на политичко здружување и собири, а таквото ограничување е исклучено за верски собири (кои колебливо се ограничуваат не со закани со санкции, туку со препораки). Според Парламентарното собрание на Советот на Европа, основните заштитни мерки на владеењето на правото, особено законитоста, ефективниот парламентарен надзор, независната судска контрола и ефикасните домашни лекови, мора да се одржат дури и за време на вонредната состојба. Поради тоа, Парламентарното собрание препорачува голема претпазливост и воздржаност при донесување мерки што водат кон отстапување од правата содржани во Европската конвенција за човековите права. Барањето дозволените ограничувања да ги исполнуваат посебните услови за мешање на државата кај одделните права („предвидени со закон, легитимна цел итн.) имплицира потреба веднаш по завршувањето на вонредната состојба уредбите со законска сила со кои се предвидени ограничувања на правата да бидат озаконети, односно потврдени од страна на Собранието, посебно ако ограничувачките ефекти на одделни уредби имаат продолжено дејство.

Владата во време на вонредна состојба не може да преземе никакви ингеренции на третата, судската власт, ниту да се меша во нејзиното функционирање и непреченото остварување на функциите на судството и јавното обвинителство. Проблематично е дали судовите може да судат врз основа на казнени одредби во уредби со законска сила, ако со нив е дерогирана одредба од КЗ или ЗКП, така што со такви уредби би можеле да се дополнуваат само некои бланкетни казнено-правни норми. За овие дела не би смеело со уредба со законска сила да се менуваат пропишаните казни со КЗ, со што би се создале практични проблеми во казнените постапки, кои би морале да се решаваат согласно принципот на примена на поблаг закон. Поради комплексните ефекти на уредбите со законска сила врз постапувањето на судовите, тие би требало да се донесуваат во консултации со нив и по правило врз основа на нивни предлози.

Важно е Владата да воспостави комуникација со Уставниот суд за претходна проверка на уставната заснованост на уредбите и другите акти што таа ги донесува во време на таква состојба, пред нивното усвојување. Доколку пратениците во Собранието не ја исполнат својата должност и тоа не биде свикано, единствен начин за остварувањето на барањето за контрола над овластувањата на Владата е активизмот на Уставниот суд на РСМ, чијашто основна функција и смисла на постоење е да ја штити уставноста и законитоста. Според член 14 од Деловникот на УСРСМ, може и *ex officio* да поведе постапка за оценување уставност и законитост на пропис или друг општ акт, а во однос на поднесените иницијативи може да постапува *ultra petitem*, односно да оценува уставност и законитост на одредби од пропис или друг општ акт што не се оспорени со поднесена иницијатива. Таквата уставна поставеност на Уставниот суд му налага должност во услови и на нефункционирање на собраниската контрола над Владата, тој да преземе интензивна активност на соработка, помош и апостериорна контрола над прописите што ги донесува Владата, низ одржување редовни седници (еднаш неделно), поставени на превентивна расправа за предложени уредби, односно на расправа за уставноста и законитоста на веќе усвоени уредби.

### 3. Активност на Владата на РСМ за време на вонредната состојба

При прогласување на вонредната состојба, активностите на Владата на РСМ беа насочени и се одвиваа преку носење на уредби со законска сила, одлуки и мерки во насока на заштита на здравјето на населението и спречување на ширење на вирусот, како и справување со последиците предизвикани од вирусот. Исто така, Владата презема активности за подигање на јавната свест кај населението.

#### 3.1. Уредби со законска сила

Во согласност со Уставот на РСМ<sup>17</sup> Владата донесува уредби со законска сила кои се директно применливи. Ваквото овластување на Владата трае до завршување на вонредната состојба.

Во периодот од 18 март до 22 јуни 2020 година, донесени се вкупно 250 уредби со законска сила.<sup>18</sup> Според видот, 101 од вкупниот број на донесени уредби, се уредби со законска сила за примена на конкретен закон<sup>19</sup>, 41 се изворни уредби со законска сила<sup>20</sup>, додека 107 се уредби со законска сила за измени и дополнувања на веќе постоечки уредби. Само една уредба е донесена за престанок на веќе постоечка уредба со законска сила.

Табела 1. Приказ на донесени уредби со законска сила по месеци

Месец	Март 2020	Април 2020	Мај 2020	Јуни 2020
Број на уредби со законска сила	43	97	58	52

Со уредбите со законска сила се уредуваат вкупно 33 области. Според областа на уредување, најголем број од уредбите со законска сила се однесуваат за финансии (54), здравствената заштита (22), образованието (19), сообраќај и врски (16), како и работните односи (14).

Во продолжение следи графички приказ на областите на уредување на сите 250 Уредби со законска сила за целиот период на вонредна состојба.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Устав на Република Северна Македонија, член 126

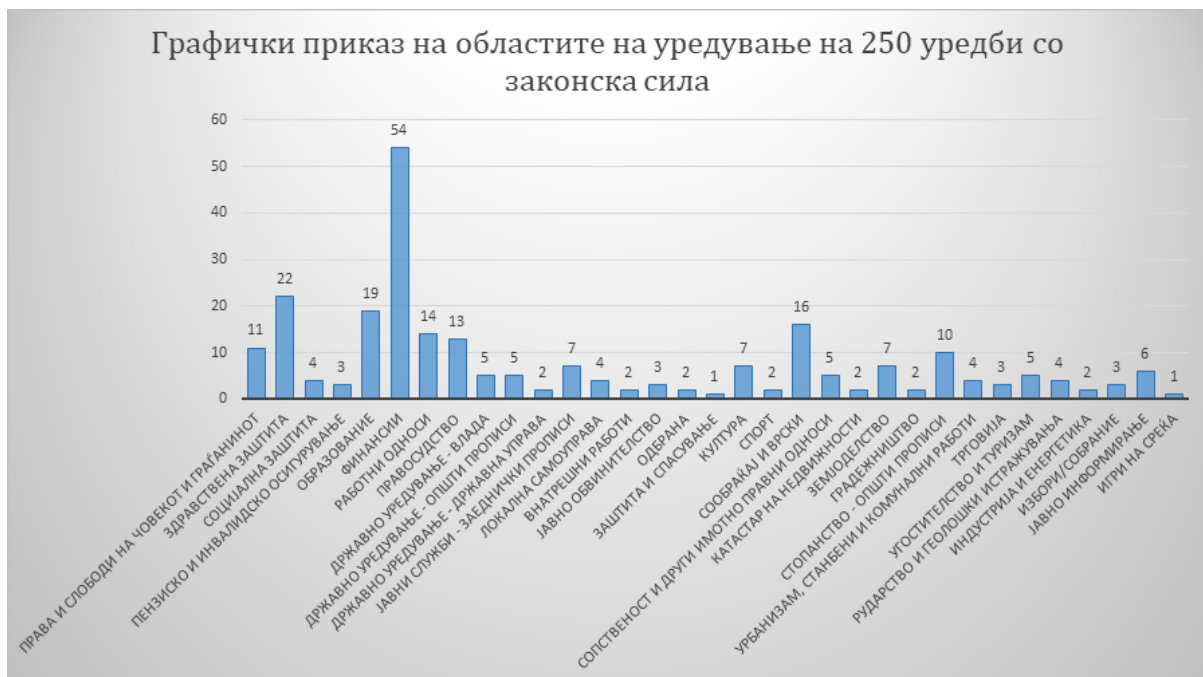
<sup>18</sup> Систематизиран преглед: Уредби со законска сила донесени од Владата на Република Северна Македонија за време на вонредната состојба, Македонско здружение на млади правници, страна 8. Достапно на: <https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2020/07/Sistematiziran-pregled-Uredbi-so-zakonska-sila.pdf>

<sup>19</sup> Под уредби со законска сила за примена на конкретен закон се сметаат оние уредби чија содржина произлегува од конкретниот закон на кој се однесуваат при што ја уредуваат неговата примена, односно воведуваат измени во текстот на законот кој бил пред утврдувањето на постоење на вонредната состојба.

<sup>20</sup> Под изворни уредби со законска сила се сметаат уредбите кои својата основа ја немаат во никој претходно донесен закон. Тие се донесени поради наметната потреба за уредување на некоја состојба поврзана со превенција и заштита од КОВИД-19 или помош на населението, правни лица и граѓански организации поврзани со настаната ситуација

<sup>21</sup> Графичкиот приказ е преземен од Систематизиран преглед: Уредби со законска сила донесени од Владата на Република Северна Македонија за време на вонредната состојба, Македонско здружение на млади правници, страна 8. Достапно на: <https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2020/07/Sistematiziran-pregled-Uredbi-so-zakonska-sila.pdf>





Согласно уставните овластувања, Владата носи уредби со законска сила до завршувањето на вонредната состојба. Меѓутоа, постојат правни празнини во однос на овластувањата на Владата да носи уредби со законска сила кои се со продолжено траење, односно уредби кои превидуваат важност за време на вонредната состојба и по завршување на вонредната состојба. Особено проблематични се уредбите кои регулираат права што ќе траат до крајот на 2020 година и/или до крајот на пандемијата, од кои произлегува дека истите се применуваат без оглед до кога ќе трае вонредната состојба.

Уставот и националното законодавство не го уредуваат прашањето за времетраење на правното дејство на уредбите со законска сила. Согласно ставовите и препораките на Македонската академија на науките и уметностите и Венецијанската Комисија, произлегува дека треба да се имаат предвид принципите на пропорционалност и временско ограничување на уредбите со законска сила. Ваквите акти треба да се однесуваат на прашања поврзани со исклучителната ситуација и да не останат во сила по вонредната состојба, освен ако не се потврдени и продолжени од законодавната власт со посебен закон.

Во нашата држава, Собранието на РСМ нема постапено во однос на потврдување на уредбите со законска сила.

Истовремено, ниту Уставот, ниту Законот за Владата на Република Македонија или останатото законодавство не го регулираат опсегот на прашања кои може да се регулираат со уредбите со законска сила, односно дали истите може да бидат во насока на операционализација на законите или може изворно да ги регулираат односите.

### 3.2. Одлуки

Одлуките донесени од Владата поврзани со заштита на здравјето на населението, како и заштита и спречување со последиците од ширење на коронавирусот КОВИД-19 се донесени врз основа на овластувања од законски одредби, како и одредби содржани во уредбите со законска сила.

Во периодот од 18 март до 22 јуни 2020 година, донесени се вкупно 49 одлуки.<sup>22</sup> Непосредно пред прогласување на вонредната состојба донесени се 7 одлуки кои се поврзани со настаната ситуација предизвикана од коронавирусот КОВИД-19. Иако овој дел од извештајот ја разработува активната на Владата за време на вонредната состојба, ќе бидат вклучени овие 7 одлуки донесени непосредно пред прогласување на вонредната состојба со цел сеопфатно прикажување на преземените активности.



45% од донесените одлуки за време на вонредната состојба и непосредно пред вонредната состојба се донесени врз основа на овластувања дадени во Законот заштита на населението од заразни болести.<sup>23</sup> Донесените одлуки врз основа на овој закон се однесуваат на: мерки за спречување и ширење на КОВИД-19, посебен режим на движење на територија на РСМ, забрана и посебен режим на движење на подрачјата на Општините Дебар и Центар Жупа и спроведување на задолжителен државен карантин на државјаните на РСМ вратени од странство со хуманитарни летови. Останатите одлуки (55%) се донесени врз основа на овластувања дадени во:

- Законот за трговија (определување на нависоки цени на одделни производи во трговијата на мало и големо);
- Закон за управување со кризи (постоење на кризна состојба на дел од територијата на РСМ);
- Закон за здруженија и фондации (критериумите и постапката за распределба на средства за финансирање на програмски активности на здруженија и фондации од Буџетот на РСМ за мерки за справување со КОВИД-19 кризата);

<sup>22</sup> Донесувањето на одлуките поврзани со заштита на здравјето на населението, како и заштита и спречување со последиците од ширење на Коронавирусот КОВИД-19 започна пред прогласување на вонредната состојба, како и после прогласување на вонредната состојба.

<sup>23</sup> 1 Одлука за мерки за спречување на внесување и ширење на Коронавирус КОВИД-19 и 24 одлуки за измени и дополнувања на Одлуката за мерки за спречување на внесување и ширење на Коронавирус (25),

1 Одлука за забрана и посебен режим на движење на територијата на Република Северна Македонија и 15 одлуки измени и дополнувања на Одлуката за забрана и посебен режим на движење на територијата на Република Северна Македонија (16)

1 Одлука за престанок на важење на одлуката за забрана и посебен режим на движење на територијата на Република Северна Македонија (1)

1 Одлука за спроведување на задолжителен државен карантин на државјаните на Република Северна Македонија вратени од странство со хуманитарни летови и 2 одлуки за измени и дополнувања на Одлука за спроведување на задолжителен државен карантин на државјаните на Република Северна Македонија вратени од странство со хуманитарни летови

1 Одлука за забрана и посебен режим на движење на дел од територијата на Република Северна Македонија на подрачјата на Општините Дебар и Центар Жупа (1) .

- Закон за извршување на Буџетот на РСМ (за распределба на финансиските средства наменети за финансиска поддршка на здруженија и фондации за мерки за справување со КОВИД-19 кризата);
- Уредбата со законска сила за формирање на Фонд за помош и поддршка за справување со кризата предизвикана од Коронавирусот КОВИД-19 (начинот на уплата на средствата на сметката за донација на Фондот за помош и поддршка за справување со кризата предизвикана од Коронавирусот КОВИД-19).

Значајно е да се напомене дека од вкупно 56 одлуки, 43 се одлуки за изменување и дополнување на веќе донесени одлуки.

## 4. Активност на Собранието на РСМ за време на вонредната состојба

### Претседателот на Собранието смета дека тоа не може да се состане за да донесе одлука за вонредна состојба

Претседателот на Собранието, г-дин Талат Џафери, повикувајќи се на одлуката со која Собранието се распушта поради одржување на предвремени парламентарни избори, смета дека Собранието не може да заседава по најавената потреба за прогласување на вонредна состојба на целата територија на државата и не може да донесе одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба. Тој смета дека, во конкретната ситуација, одлуката за вонредна состојба, по поднесен предлог од Владата, треба да ја донесе Претседателот на државата.

„Од правен аспект, а во разговор со експертите, дојдено е до заклучок дека Собранието не може да се состане, како резултат на претходната одлука за самораспуштање, со што Собранието го има вратено суверенитетот кај граѓаните и не може да одлучува во нивно име. Во тој контекст предлогот беше дека е неопходно да се објави вонредна состојба која ќе овозможи на други надлежни институции соодветно да функционираат и да делуваат во контекст на новонастанатата ситуација... Истата предлог одлука врз основа на Уставот, поради општа констатација дека Собранието не може да се состане ќе биде упатена до Претседателот кој треба да постапи како што е пропишано. Се надевам дека Претседателот ќе постапи согласно оценките на ситуацијата. Од друга страна Собранието не може да се состане како последица на мерките за забрана за собирање на поголеми групи граѓани во една просторија.“

### Неизвесно е потврдувањето на одлуките за вонредна состојба во Собранието

Членот 125 ставот 4 од Уставот имплицира дека одлуките за вонредна состојба донесени од Претседателот на државата, треба да бидат потврдени од Собранието штом тоа ќе биде во можност да се состане. Ова ја потврдува контролната улога Собранието во процесот на прогласување на вонредната состојба како посебен правен режим во државата.

По спроведувањето на вонредните парламентарни избори и конституирање на новиот состав на Собранието, Претседателот на државата ги достави петте одлуки за утврдување на постоење на вонредна состојба, со цел Собранието да ги потврди.

По аналогија на членот 125 став 3 од Уставот каде е дефинирано дека одлуката за вонредна состојба се носи со двотретинско мнозинство, потврдувањето на одлуките на Претседателот би требало да се изврши со истото мнозинство.

Опозициската партија ВМРО-ДПМНЕ најави дека ќе гласа против петте одлуки за вонредна состојба поради тоа што одлуките биле донесени „за подобро справување со пандемијата, а има многу полоша состојба“, затоа што „требало да биде основа за справување со економските последици, а има драстично влошување на економските состојби во државата со зголемена невработеност“ и затоа што претходните два основи Владата ги злоупотребила и „наместо да носи мерки кои би биле посветени на овие теми носеше уредби со законска сила злоупотребени за работи кои немаа врска со овие основи“.

Седницата на Собранието на чиј дневен ред е потврдување на одлуките беше започната на 30 септември 2020 година. По усвојувањето на дневниот ред, пратениците ги усвоија Предлог-одлуката за изменување на одлуката за избор на претседатели, заменици на претседателите, членовите и нивни заменици на Комисиите на Собранието, како и Предлог-одлуката за основање делегации, пратенички групи и други облици на остварување меѓународна соработка. По ова, Претседателот на Собранието ја прекина седницата и изјави дека пратениците дополнително ќе бидат информирани за продолжението. За попладне најави одржување седница на чиј дневен ред е и изборот на потпретседатели на Собранието.<sup>24</sup>

### **Потврдувањето на вонредната состојба во Собранието е беспредметно**

„По свадба тапани“ е потврдување на одлуките за прогласување вонредна состојба по нејзиното завршување, смета поранешната Министерска за правда Рената Дескоска. „Уставот предвидува дека ако Собранието не може да се состане, одлука за постоење на вонредна состојба донесува претседателот на Републиката и му ја поднесува на Собранието на потврдување штом тоа ќе е во можност да се состане. Целта на оваа одредба е Собранието да одлучи за траењето на вонредната состојба прогласена од претседателот-дали истата треба да продолжи или да биде прекината. Одлучување на Собранието за потврдување на одлуките на претседателот за прогласување вонредна состојба имаат логика само додека трае вонредната состојба. Правните норми треба да предизвикуваат правни последици, да имаат правен ефект, а ова одлучување во Собранието не би имало никаков правен ефект по однос на донесите одлуки - бидејќи тие престанале. Несомнено е дека претседателот на Републиката бил обврзан да ги прати на потврда на Собранието своите одлуки, но Собранието не треба да започнува беспредметни постапки.“

### **Заклучоци и препораки**

Активноста на Собранието во поглед на прогласувањето и спроведувањето на вонредната состојба беше ограничена, пред се поради тоа што според Претседателот на Собранието, одлуката за распуштање на Собранието поради одржување на предвремените парламентарни избори, претставува правна пречка за повторно состанување на пратениците. Дополнителен аргумент за Претседателот на Собранието е мерката на Владата со која беше забрането групирање на повеќе лица.

Собранието не беше вклучено во самото прогласување на вонредната состојба, односно проценката дали ситуацијата е до тој степен сериозна што неопходно би барала прогласување на вонредна состојба како посебен правен режим на функционирање на државата, на што упатуваат препораките на МАНУ и Венецијанската комисија. Мерките на извршната власт, не треба да бидат од таква природа што би го попречувала работењето на другите независни органи, во случајот Собранието на државата, не би смеело да влијае во начинот на нивната работа, составот, принципите на работа и слично. Поради тоа, согласно насоките на Венецијанската комисија, би можело да се каже дека е неоснован аргументот на Претседателот на Собранието дека

24 <https://360stepeni.mk/prekinata-sobraniskata-sednitsa-za-odlukite-za-vonrednata-sostojba/>

состанувањето на пратениците би било прекршување на воведените мерки за забрана за групирање. Аргументите на МАНУ и на Венецијанската комисија дека Собранието никогаш не треба да згасне и дека во нашиот Устав се предвидува и продолжување на мандатите на пратениците за време на вонредна состојба, не преовладаа при донесување на одлуката дека Собранието не може да се состане, не може да одлучува за прогласување на вонредна состојба, не може да одлучува кога таа треба да престане и не се врши политичка контрола на извршната власт додека трае самата вонредна состојба. Поради тоа, кога Претседателот прогласува вонредна состојба во траење од 30 дена, државата може многу лесно да се доведе во ситуација да нема механизам кој ќе одлучи вонредната состојба да заврши, доколку причините за прогласување на вонредната состојба престанат пред истекување на периодот за кој е прогласена. Сето ова и остава голем простор на извршната власт за злоупотреби во ситуација кога нема механизам кој ја контролира.

Венецијанската комисија ја истакнува контролната функција на Собранието при прогласувањето и текот на вонредната состојба, при што ја наведува и *post hoc* контролната функција за спроведување на истраги за вршењето на вонредните овластувања на извршната власт. Иако првата одлука за вонредна состојба беше донесена на 18 март 2020 година, а последната одлука на 15 јуни 2020 година, Собранието се уште нема одлучено и расправано по истите, ниту има направено било какви напори за собраниска дебата на тема дали извршната власт правилно и доследно ги извршувала своите вонредни овластувања. Периодот кој е поминат, а во кој изостанува вакво постапување не е во согласност со стандардите на Венецијанската комисија, и не треба да се смета дека Собранието доследно ја спровело својата контролна функција, на што укажува МАНУ. Ситуацијата во која се дискутираат и усвојуваат одлуки како точки на дневен ред пред дискусија за одлуките за вонредна состојба, а потоа се прекинува седницата на неопределено време, не би требало да се случува во држава која се темели на владеењето на правото и системот на меѓусебна контрола на властите (извршна и законодавна). Иако можеби навидум произлегува дека дискусијата за одлуките за вонредна состојба нема никаква правна тежина и цел, сепак ова би требало да се гледа токму низ призмата на *post hoc* контролната функција на Собранието.

Собранието не презеде никаква активност во поглед на уредбите со законска сила, односно пратениците не дискутираа за уредбите со законска сила кои важеа само за време на вонредната состојба и уште поважно не дискутираа ниту за уредбите со законска сила чие применување ја „надживеа“ вонредната состојба, а некои од нив и се уште се применуваат. Оправдано би можело да се смета дека се создава состојба спротивна на препораките на МАНУ и Венецијанската комисија, посебно во делот дека вонредните закони, мора да бидат временски ограничени, дека тие не треба да доведуваат до постојана измена на претходно донесените закони и дека евентуалното нивно продолжено дејство би требало да биде „озаконето“ од страна на Собранието. Последното би значело дека Собранието би донело закон со кое ќе го потврди продолженото правно дејство на конкретни уредби со законска сила, поради тоа што на тој начин би се преиспитале повторно условите за неопходност и пропорционалност на ваквите мерки во денешни услови, а на што постојано се укажува во препораките на двете институции. Сегашната ситуација доведува до состојба каде одредени рестриктивни мерки се применуваат без да се преиспита дали состојбите во општеството и заразата со КОВИД-19 се до тој степен сериозни што конкретните мерки се навистина неопходни, а притоа не постојат „полесни“ мерки со кои би се постигнала целта за заштита на јавното здравје.

На крајот, треба да се дискутира и истражи опсегот на овластувања кои и се дадени на извршната власт со Законот за заштита на населението од заразни болести. Најрестриктивните мерки кои беа спроведувани во изминатиот период се засновани токму на одредбите од овој закон, кој во меѓувреме беше повеќе пати изменет со уредби

со законска сила. Во таа насока, Законот, како што е поставен, и дава на извршната власт овластување за сериозно ограничување на човековите права, а таквото ограничување не е условено со постоење на вонредна состојба, како предуслов кој Уставот го предвидел за ограничување на одредени човекови права. Дополнителните измени на Законот во октомври 2020 година, ги зголемија овластувањата на извршната власт. Би можело да се каже дека ваквото постапување е во конфликт со препораката на Венецијанската комисија дека флексибилното законодавство за заштита од заразни болести кое и овозможува на извршната власт да ги применува речиси сите мерки за заштита од заразни болести, би воспоставило долготрајна или дури и постојана вонредна состојба.

Потребно е итно и неодложно да се развие јавна, стручна дебата за потребата од измена на Уставот со цел јасно, прецизно и точно утврдување на сите аспекти од вонредната состојба. Целта е да се утврди дали за прогласување на вонредна состојба е неопходна одлука на македонските државни институции кои ќе утврдат дека постои голема епидемија или голема природна непогода, која ќе биде предуслов за евентуалното понатамошно прогласување на вонредна состојба. Токму ова е и дел од размислувањата на МАНУ кои во одреден дел анализираат дали претходно требало да има одлука за прогласување на епидемија на Министерството за здравство, која се уште не е донесена, или одлуката за вонредна состојба на Претседателот на државата би можела по автоматизам да ја следи одлуката на Светската здравствена организација за прогласување глобална пандемија. По аналогија, прецизирањето на ова прашање е од голема важност и доколку ваквата одлука ја носи Собранието. Нецелосно и нејасно е овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила. Иако Уставот пропишува дека „Владата во согласност со Уставот и со закон донесува уредби со законска сила“, сепак не е јасен односот на ваквите уредби со законска сила со законите за кои Уставот пропишал дека се донесуваат со квалификувано, односно двотретинско мнозинство.

Утврдувањето на квалификувано мнозинство за усвојување на ваквите закони значи дека истите се од голема општествена важност, па токму поради тоа е потребно да се утврди дали и во кој обем Владата би можела, односно не би можела ваквите закони да ги менува. Единственото ограничување кое го дефинира Уставот во оваа насока е во членот 54 кој забранува интервенција во правната одреденост на казните дела и казните, што е недоволно поради тоа што овие закони уредуваат и други области кои не се директно поврзани со казниви дела и казни. Иако Уставот определува дека овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила трае до завршувањето на вонредната состојба, пропуштил да го утврди временското важење на претходно донесените уредби со законска сила. Поради тоа, дел од уредбите со законска сила имаа продолжено важење, односно ја „надживејаа“ вонредната состојба и практично доведе до постојана промена на редовното законодавство, што е спротивно на суштината на ваквото овластување на Владата и целта на вонредната состојба како посебен режим прогласен поради постоење на посебни околности. Ваквата практика може да се смета дека е спротивна и на она што го препорачува Венецијанската комисија, односно дека редовното законодавство треба да се менува во редовна законодавна постапка, наместо со вонредни закони и дека целта на вонредните закони е справување со моменталните причини и последици од вонредните околности и враќање во нормална состојба каде системот воспоставен со редовното законодавство би можел непречено да функционира.

## 5. Активноста на Уставниот суд на РСМ за време на вонредната состојба

Уставниот суд на Република Северна Македонија е орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста.<sup>25</sup> Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и законите.<sup>26</sup>

Имајќи предвид дека за време на вонредна состојба законодавната функција на Собранието преминува во Владата, а особено и поради фактот дека државата немаше функционално Собрание, улогата на Уставниот суд на РСМ добива на поголема важност со цел контрола на уставноста на донесените уредби со законска сила. Одлучувајќи по поднесени иницијативи за уставна контрола на уредбите со законска сила, одлуките за мерки за справување со КОВИД-19 донесени од Владата, како и одлуките за утврдување на постоење на вонредна состојба, Уставниот суд донесе вкупно 148 одлуки и решенија со кои беше контролирана уставноста и законитоста на вкупно 172 прописи.

Табела 2. Статистички преглед на одлуки и решенија на Уставниот суд по поднесени иницијативи

	ОДЛУКИ		РЕШЕНИЈА <sup>27</sup>			
	Се поништува пропис	Се укинува пропис	Се отфрла иницијативата	Не се поведува постапка	Се поведува постапка	Се запира постапката
Уредби со законска сила	10	0	25	92	11	2
Одлуки на Влада за мерки за КОВИД-19	0	0	3	0	1	1
Одлуки за вонредна состојба	0	0	6	1	0	0
Вкупно по начин на постапување	10	0	34	93	12	3
Вкупно по тип	10		142			

<sup>25</sup> Устав на Република Северна Македонија, член 108

<sup>26</sup> Ibid, член 110 став 1 алинеи 1 и 2

<sup>27</sup> Во некои решенија на Уставниот суд истовремено се донесуваат различни типови на постапувања по прописите (пример со едно решение може да се отфрли иницијативата за оценување на уставноста на одреден дел од прописот и да не се поведе постапка за друг дел од иницијативата за оценување на уставноста на одреден дел од прописот или со едно решение може да се отфрли иницијативата за оценување на уставноста на одреден дел од прописот, но да се поведе постапка за оценување на уставноста на друг дел од прописот и слично). Иако можеби се работи за исто решение, поради различното постапување во оценување на уставноста на прописот или на дел од него, во статистиката се прикажува во две различни графи кои соодветствуваат на начинот на постапување.

## **Случај 1: Оценување на уставноста на Одлука за изменување на Одлуката за забрана и посебен режим на движење на територијата на Република Северна Македонија (У.бр. 60/2020)**

### **А) Факти**

Владата на Република Северна Македонија, врз основа на членот 58 од Законот за заштита на населението од заразни болести, на 22 април 2020 година донела Одлука за изменување на Одлуката за забрана и посебен режим на движење на територијата на Република Северна Македонија од 22 април 2020 година (Службен весник на РСМ бр. 107/2020) со која се воспоставува посебен режим на движење на лицата со возраст над 67 години и лицата со возраст до 18 години, односно покрај општата забрана за движење од понеделник до петок од 19:00 часот до 5:00 часот наредниот ден, забрането им е на лицата постари од 67 години да се движат од понеделник до петок во периодот од 12:00 часот до 5:00 часот наредниот ден и од 11:00 часот во сабота до 5:00 часот во понеделник, а на лицата до 18 годишна возраст им се забранува движење од понеделник до петок од 19:00 часот до 13:00 часот наредниот ден и во сабота од 5:00 часот до 12:00 часот и од 15:00 часот до 13:00 часот во понеделник.

Пред Уставниот суд е поднесена иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката поради тоа што не била во согласност со членот 54 од Уставот и со членот 5 од Законот за спречување и заштита од дискриминација на начин што со истата се вршела дискриминација по основ на возраст на лицата постари од 67 години и помлади од 18 години, во споредба со останатите граѓани.

### **Б) Решение на Уставен суд на Република Северна Македонија У.бр. 60/2020<sup>28</sup>**

Уставниот суд на 14 мај 2020 година повел постапка за оценка на уставноста на член 1 точки 2 и 3 од Одлуката и се запира извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземаат врз основа на одредбите од Одлуката.

Постапувајќи во предметот, Судот утврдил дека не е спорно ограничувањето на слободата на движење со цел здравствена заштита во услови на пандемија и прогласена вонредна состојба на целата територија, кое важи за сите граѓани. Судот го поставил прашањето дали селективното и различно третирање на граѓаните според нивната возраст е пропорционално и го оправдува јавниот интерес во едно демократско општество, односно дали ограничувањето на слободата на движење кое не е еднакво за сите граѓани, а е поради исти причини - постоење на заразна болест, може да се оправда како неопходно потребно и легитимно со одредбите од оспорената одлука. Во таа насока, Судот сметал дека треба да се утврди дали различниот третман на граѓаните според нивната возраст во однос на забраната за движење, е оправдана ограничувачка мерка која е неопходна за заштита на јавниот интерес и дали различниот третман на ваквото ограничување е заснован на јавен интерес кој го оправдува различното третирање и со тоа дали има уставен основ за ваквото постапување.

Судот оценил дека може да се постави прашањето на усогласеноста на ваквата одлука со членот 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11, член 9 став 2 и член 27 од Уставот, како и усогласеноста со член 2 на Протоколот број 4 кон Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи, од аспект на пропорционалноста и постоењето на оправдан основ на ваквата мерка наспроти постигнување на јавниот интерес и остварување на целите поради кои таа е донесена во градењето на едно демократско општество, во ситуација кога има исти причини-постоење на заразна болест.

<sup>28</sup> <http://ustavensud.mk/?p=19320>



## В) Заклучок

Имајќи предвид дека во членот 54 од Уставот се забранува дискриминаторското ограничување на слободите и правата, Уставниот суд на Република Северна Македонија со конкретното Решение го поставува прашањето за пропорционалноста на различниот третман во однос на постигнување на јавниот интерес, односно заштитата на јавното здравје. Судот сметал дека треба да се испита дали заштитата на јавното здравје и заштитата на здравјето на посочените категории лица, лицата постари од 67 години и лицата помлади од 18 години, може да се постигне со друга „полесна“ мерка која нема да задира до тој степен во едно од најважните човекови права, или ваквиот различен третман е единствениот начин за постигнување на оваа цел.

Потребно е да се истакне фактот дека решението е донесено 23 дена од денот кога оспорената Одлука била објавена во Службен весник. Иако со ова Решение Уставниот суд донел и решение со кое се запира извршувањето на оспорениот дел од Одлуката, не може да не се забележи дека истата произведувала правно дејство и имала правни последици 23 дена.

Владата на РСМ со одлука објавена во Службен весник на 15 мај 2020 година, ги избришала оспорените делови за кои Уставниот суд повел постапка за оценување на уставноста, па поради тоа Уставниот суд на 12 јуни 2020 година одлучил да ја запре постапката за оценување на уставноста поради тоа што оспорените делови повеќе не се во правниот промет.<sup>29</sup>

Практиката на Уставниот суд кој одлучува само за прописи кои се во правна сила, не одговара на препораката дека во ситуација кога одредени одлуки се извршуваат веднаш, треба да е дозволена нивна *ex post* судска контрола. Ова е важно поради тоа што во случаите како конкретниот, судската контрола може да се изврши единствено преку Уставниот суд.

### **Случај 2: Отфрлена иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на Одлука за мерки за спречување на внесување и ширење на Коронавирус КОВИД-19 (У.бр. 183/2020 и У.бр. 186/2020)**

#### **А) Факти**

Владата на Република Северна Македонија врз основа на овластувањата од членот 58 од Законот за заштита на населението од заразни болести, на 12 мај 2020 година, донел Одлука за изменување и дополнување на Одлуката за мерки за спречување на внесување и ширење на Коронавирус КОВИД-19 (Службен весник на РСМ бр. 123/2020). Со членот 1 став 4 од Одлуката за изменување и дополнување, се менува членот 1 став 1 точка 10 од Одлуката за мерки за спречување на внесување и ширење на Коронавирус КОВИД-19 на начин што се додаваат 2 нови става, со вториот став се дозволува „да се организираат и реализираат службени патувања на избрани и именувани лица, во странски држави, со задолжително почитување на препораките и протоколите од Комисијата за заразни болести при Министерството за здравство за одржување на потребното растојание и носење на лична заштита опрема, а заради координација и други работни активности поврзани со мерки за КОВИД-19 како и поради други итни причини кои не трпат одлагање, без спроведување на овие лица во државен карантин по нивното враќање во Република Северна Македонија“.

<sup>29</sup> Решение У.бр. 60/2020-1, достапно на: <http://ustavensud.mk/?p=19544>

Пред Уставниот суд на Република Северна Македонија се поднесени две иницијативи за оценување на уставноста и законитоста на членот 1 став 4 алинеја 2 во делот: „без спроведување на овие лица во државен карантин по нивното враќање во Република Северна Македонија. Според подносителите, вака формулираниот дел го повредува правото на еднаквост на граѓаните во однос на избраните и именуваните лица по основ на општествениот статус при што е спротивна на повеќе одредби од домашното и меѓународното право.<sup>30</sup>

### **Б) Решение на Уставниот суд на Република Северна Македонија У.бр. 183/2020 и У.бр. 186/2020<sup>31</sup>**

Уставниот суд на Република Северна Македонија на 8 јули 2020 година ги отфрлил иницијативите поради тоа што утврдил дека во текот на постапката пред Судот, Владата донела Одлука за изменување и дополнување на Одлуката за мерки за спречување на внесување и ширење на Коронавирус КОВИД-19 (Службен весник на РСМ бр. 170/2020) со која оспорениот став 3 од точката 10 се брише, вклучувајќи го и оспорениот дел од ставот, односно истиот повеќе не е во правен промет, поради што постојат процесни пречки за мериторно одлучување по иницијативата.

Во Решението, Судот согледал содржина која имплицира нееднаков, односно различен третман на граѓаните по основ на општествена положба при влез на територијата на Републиката, односно дека општествената положба на која и припаѓаат опфатените лица е земен како основа за нивно изземање од мерката државен карантин по враќање во државата, што според Судот тоа не само што создава нееднаков и различен третман помеѓу граѓаните по тој основ, туку и отстапува од уставната определба за правото и обврската на секој да го унапредува сопственото, но и туѓото здравје од член 39 став 2 од Уставот и не наоѓа општествена оправданост наспроти заложбата за заштита на јавното здравје во Републиката. Судот укажал дека при конципирањето на нормите во прописите, треба да се води сметка за принципот на еднаков третман на граѓаните при остварување на слободите и правата.

Поради тоа што правниот пропис во моментот на одлучување не е повеќе во правниот поредок, а имајќи го предвид и фактот што со Одлука на Државниот санитарен и здравствен инспекторат од 25 јуни 2020 година, се запрени сите решенија за здравствен надзор и домашна изолација издадени во периодот од 13.06.2020 до 25.06.2020 година, а спроведените дејствија по истите ги поништил, Уставниот суд одлучил да ги отфрли поднесените иницијативи за оценување на уставноста и законитоста на оспорениот дел од прописот.

### **В) Заклучок**

Уставниот суд согледал содржина која имплицира нееднаков третман и поради општествена положба ги привилегира избраните и именуваните лица при враќање во државата, меѓутоа поради постоење на процесни пречки, односно бришење на оспорениот дел со подоцнежна одлука на Владата и ставање на оспорениот дел вон правниот поредок, Уставниот суд одлучил иницијативите да ги отфрли.

Во случајот се доведува во прашање ефикасноста на работата на Уставниот суд и ефикасноста на неговата положба за заштита на уставниот поредок поради брзината на одлучување по поднесени иницијативи.

<sup>30</sup> член 4 став 1, член 8 став 1 алинеите 1,3 и 11, член 9, член 27 став 2, член 51, член 54 и член 118 и член 126 од Уставот на Република Северна Македонија, член 1, член 2 став 1 и член 7 од Универзалната декларација за човековите права, член 2 став 1 и член 26 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, член 14 и член 17 од Европската конвенција за заштита на човековите права, член 2 од Протокол број 4 и член 1 ставови 1 и 2 од Протоколот број 12 на Европската конвенција за човековите права, член 3 став 1, став 2 алинеја 10 и став 3, член 4 став 1 алинеја 1, член 5, член 6 и член 8 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, член 2 став 4, член 3 ставови 1 и 2, член 58 став 1 алинеја 3 од Законот за заштита на населението од заразни болести, член 4 став 1 од Уредбата со законска сила за примена на Законот за заштита на населението од заразни болести за време на вонредна состојба, членовите 137 и 417 став 1 од Кривичниот законик.

<sup>31</sup> <http://ustavensud.mk/?p=19681>

Проактивноста на Уставниот суд во вакви случаи, во ситуација на вонредна состојба на целата територија, е значајна во поглед на заштитата на уставниот поредок и човековите права. Уставниот суд го решил предметот речиси два месеци по донесување на оспорениот пропис. Во меѓувреме, Владата со нова одлука донесена во јуни 2020 година, го избришала оспорениот дел, што било директна причина Уставниот суд да ги отфрли иницијативите и да изостане одлука која мериторно ќе реши дали вака формулираните правила се или не се во согласност со ограничувањата предвидени во Уставот. На тој начин би се создала практика на Уставниот суд која би ја насочила работата на извршната власт во иднина.

### **Случај 3: Поништени уредби со законска сила со кои се регулираат платите на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор за време на вонредна состојба (У.бр. 44/2020-1 и У.бр. 50/2020-1)**

#### **А) Факти**

Владата на Република Северна Македонија, врз основа на членот 126 став 1 од Уставот и член 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија донела Уредба со законска сила за определување на висината на платата на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор за време на вонредна состојба (Службен весник на РСМ бр. 97/2020) и Уредба со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за определување на висината на платата на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор за време на вонредна состојба (Службен весник на РСМ бр. 100/2020). Со уредбите Владата ја ограничува платата на лицата на кои се однесуваат уредбите, за месеците април и мај 2020 година во висина на минималната плата утврдена за месец декември 2019 година, односно 14.500 денари. Со уредбите се опфатени голем број на лица меѓу кои и пратениците и претседателот на Собранието како и лицата кои ги именува и избира Собранието, Претседателот на државата и лицата кои ги именува, претседателот на Владата и избрани и именувани лица од Владата, градоначалниците, амбасадорите и генералните конзули (им се исплатува плата намалена за 20% од платата утврдена за месец март 2020 година), лица кои раководат со регулаторни тела и институции во областа на образованието, културата, социјалната заштита и заштита на детето, спортот и други области од јавен интерес, државни секретари, генерални секретари, секретарот на Градот Скопје и секретарите на општините, избраните судии.

#### **Б) Одлука на Уставниот суд на Република Северна Македонија У.бр. 44/2020-1 и У.бр. 50/2020-1<sup>32</sup>**

Уставниот суд ги поништил оспорените уредби со законска сила. Во образложението на одлуката, Уставниот суд тргнал од основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска како темелни вредности на македонскиот правен поредок, а дефинирани во членот 8 став 1 алинеи 1, 3 и 4 од Уставот. Понатаму, Уставниот суд се повикува на членовите 9, 32 став 3, 51, 54, 95 став 3, 96, 125 и 126 од Уставот. При анализирање на оспорените уредби, Уставниот суд ги утврдил одредбите со специјалните (*lex specialis*) закони кои одделно го регулираат правото на плата на сите категории лица опфатени со оспорените уредби. Уставниот суд сметал дека „основано може да се постави прашањето за согласноста на Уредбата која како подзаконски акт треба да биде во согласност со одредбите од Уставот, како и со одредбите од наведените законски одредби“. Владата во време на вонредна состојба има овластување и обврска да го уредува функционирањето на системот во државата, но тоа уредување мора да биде извршено во согласност со постојните важечки норми, односно постојниот уставен и правен поредок.

32 <http://ustavensud.mk/?p=19241>

Судот утврдил дека определувањето на висината на платата на наведените лица кое се прави со оспорениот акт/и, нема ниту уставна ниту законска основа. Неспорно е дека Владата донесува уредби со законска сила, така што актот/ите не е спорен од аспект на доносителот. Она што е спорно и уставно недозволено е околноста што Владата, без никаква уставна и законска основа, ограничува права на граѓаните кои им припаѓаат во сферата на работните односи. Членот 126 од Уставот на кој се повикува Владата, не го оправдува ваквото ограничување, само уредува овластување на Владата да може да донесува уредби со законска сила до завршување на вонредната состојба, меѓутоа тоа уставно овластување никако не значи и не подразбира дека Владата може, по своја сопствена процена самата слободно да одлучува кои слободи и права ќе ги ограничи со уредба, кого се ќе опфати со ограничувањата, а кого не. Уредбите не се закон, тие имаат само сила на закон во дадена ситуација со предзнак на воена или вонредна состојба, но само како правна алатка во ситуација кога Собранието не може да се состане и да функционира, при што истите мора да бидат во согласност со Уставот и законите.

Ова упатува на тоа дека уредбите со законска сила можат да бидат донесени само во функција на операционализација на уставни и законски одредби, а не изворно, оригинално да се нормира одредена ситуација која не е предвидена со Уставот или со закон, а уште повеќе, со истите, изворно да се уредува ограничување на слободи и права на човекот и граѓанинот. Ограничувањето на слободите и правата е уставна материја, а само во одредени случаи и законска материја кога уставотворецот препуштил со закон да може да се ограничат услови за остварување на одредени права, и тоа во Уставот децидно се наведува. Оспорената уредба е во спротивност со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот од причина што се повредува темелната вредност на уставниот поредок на Републиката - владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните. Со посебните закони децидно е наведено дека платата на овие лица не може да биде намалена со закон или одлука на државен орган. Со оспорената уредба е настаната состојба на двојство на примена на различни прописи во однос на едно исто фактичко и правно прашање, прашањето на висината на платите на субјектите опфатени со уредбата. Поради настанување на правна колизија со важечките закони, Уставниот суд смета дека со предметната уредба се повредува принципот на владеење на правото и правната сигурност на граѓаните. Дополнително, повреден е и членот 32 од Уставот, особено ставот 3 кој предвидува дека секој вработен има право на соодветна заработувачка. Согласно одредбата од членот 51 од Уставот во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и законите.

Во конкретниот случај, согласно одредбите од членовите 35 и 36 од Законот за Влада на Република Северна Македонија оспорената уредба претставува акт на Владата за да биде во согласност со наведените закони и со Уставот, односно истиот мора да претставува операционализација на законските одредби, но не смее да излегува надвор од рамките на содржината на законските одредби. Ограничувањата на слободите и правата, легитимитетот го црпат или директно од Уставот или од закон, и тоа само доколку Уставот, препуштил со закон да можат да се ограничат одредени услови за остварување на некои права. Во конкретниот случај, ниту со Уставот, ниту со закон постои уреденост според која висината на платата, може да им биде ограничена на наведените субјекти во оспорената уредба за време на вонредна состојба.

Определувањето на висината на платата на наведените лица во оспорената уредба, нема правен легитимитет, затоа што не наоѓа правна основа ниту во Уставот, ниту во закон, со што основано се постави прашањето за уставната издржаност на оспорената уредба со законска сила со нејзиното дополнување. Судот оценил дека во време на вонредна состојба не може да има ограничување на правото на заработувачка бидејќи истовремено со ваквото ограничување се навлегува и во правото на сопственост и мерката донесена со оспорената уредба не е соодветна и пропорционална на целта

која што сака да се постигне. Носењето на истата не е неопходно оправдано во дадениот момент, ниту пак претставува општокризна мерка. Според наоѓањето на Судот, различното постапување со граѓани кои се во иста правна ситуација и положба, имплицира истовремено и дискриминаторско постапување по основ на општествен статус под кој се подразбира и професионалниот статус на граѓанинот-вработен, што е спротивно на членот 9 и членот 54 од Уставот. Ова, од причина што со оспорените акти е опфатена само одредена група на граѓани.

Поради сето ова, Уставниот суд утврдил дека оспорените уредби не се во согласност со Уставот и законите и истите ги поништил.

## **В) Заклучок**

Уставниот суд ја ценел усогласеноста на уредбите со Уставот. Иако не се осврнал и на препораките од Венецијанската комисија, во поглед на ограничувањето на вонредните мерки, во македонски услови, уредбите со законска сила, да не смеат да влијаат на составот, начинот на работа, принципите за работа и слично на независните тела, во кои би можеле да ги вброиме судиите, јавните обвинители, раководителите на регулаторни тела и слично, би можело да се каже дека ова би бил дополнителен аргумент за потребата од преиспитување на уставноста на овие, но и други слични уредби со законска сила.

Уставниот суд го поставил прашањето на правната сигурност на граѓаните, во ситуација кога истовремено опстојуваат две или повеќе спротивставени правни одредби кои регулираат исто фактичко и правно прашање. Фактот што Уставот изрично не го регулира прашањето за правната хиерархија на уредбите со законска сила во однос на останатите закони, посебно во однос на оние за кои Уставот пропишал дека се носат со квалификувано мнозинство, ја зголемува важноста за прецизирање на ова прашање. Иако Уставот на многу општ и нејасен начин ги регулира уредбите со законска сила, Уставниот суд се обидел да го дефинира нивниот опсег, односно што се може да биде регулирано со истите, при што дошол до заклучок дека предмет на регулирање смее да биде содржина која ќе претставува операционализација на уставните и законските одредби, а не и изворно, оригинално уредување на односите.

Покрај тоа што дефинирањето на опсегот на уредбите со законска сила ќе придонесе за зголемување на правната сигурност за време на идни вонредни или воени состојби, не може да не се истакне дека Уставниот суд не е конзистентен во своите ставови и образложенија во овој поглед, односно оценувајќи ја уставноста на други одредби, што ќе биде прикажано подолу. Уставниот суд отстапил од ова свое стојалиште и утврдил дека уредбите со законска сила може изворно, оригинално да ги уредуваат односите, односно дека не се ограничени само на оние кои претходно веќе биле законски регулирани. Ваквите спротивставени ставови и образложенија на Уставниот суд претставуваат опасност од продлабочување на правните дилеми и нејаснотии.

## **Случај 4: Се поништува Уредбата со законска сила за изменување и дополнување на Уредбата за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба (У.бр. 217/2020-1)**

### **А) Факти**

Владата на Република Северна Македонија, врз основа на членот 126 став 1 од Уставот и членот 36 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија војуни донела Уредба со законска сила за изменување и дополнување на Уредбата за примена на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги за време на вонредна состојба (Службен весник на РСМ бр. 169/2020) и додала нов член 3-а со кој „операторите кои имаат

извршено регистрација во Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги до денот на влегувањето во сила на подзаконските акти од член 2 став (1) од оваа уредба со законска сила, должни се до истекот на рокот од член 3 од оваа уредба со законска сила за доставување на пријави за регистрација на странски радиодифузери кои ги реемитуваат да обезбедат непрекинато реемитување на програмските сервиси на сите радиодифузери кои ги реемитуваат, согласно одредбите од Законот од електронски комуникации“.

Уставниот суд, по сопствена иницијатива, со Решение У.бр. 217/2020 повел постапка за оценување на уставноста и законитоста во однос на членовите 125 и 126 од Уставот.

## **Б) Одлука на Уставниот суд на Република Северна Македонија У.бр. 217/2020-1<sup>33</sup>**

Уставниот суд на Република Северна Македонија го поништил оспорениот пропис. Оценувајќи ја уставноста и законитоста Уставниот суд ги толкувал членвите 125 и 126 од Уставот низ призмата на членот 4 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права на Обединетите нации и членот 15 од Европската конвенција за човековите права на Советот на Европа, при што утврдил дека од аспект на вонредната состојба релевантни се начелата на привременост на прогласувањето на вонредната состојба; исклучителната закана односно дека кризата треба да претставува стварна, моментална или најмалку непосредна опасност за заедницата; објавување дека вонредната состојба мора официјално да се прогласи и јавно да се соопшти; неопходно е да ги информира граѓаните за законската состојба и ја намалува можноста од *de facto* вонредна состојба, т.е. ситуација поради која државата ги ограничува човековите права без официјално да прогласи вонредна состојба; соопштување до релевантните меѓународни тела кои го набљудуваат меѓународниот договор за преземените мерки и дерогирање од обврските според овие договори, причините за тоа, како и за престанокот на дерогирањето; пропорционалност на преземените мерки во однос на тежината на опасноста (применувањето, материјалната содржина и нивното времетраење), законитост - дека мора да се почитуваат ограничувањата пропишани во соодветните инструменти на меѓународното и националното право во однос на почитувањето на човековите права и основните слободи за време на вонредна состојба. Вонредната состојба не значи привремено укинување на владеењето на правото ниту ги овластува оние кои се на власт да не го почитуваат начелото на законитост на кое се обврзани во секое време, права кои не може да се ограничат што се однесува на основните права за кои нема дерогирање и за време на вонредна состојба.

Со уредба со законска сила, при постоење на вонредна состојба, Владата може поинаку да регулира одредени прашања кои се уредени со важечки закони, може да уредува нови рокови, може да ги менува постојните и да носи нови решенија. Овластувањата на Владата да носи уредби со законска сила не се неограничени, односно тие треба да уредуваат неопходни мерки кои се во функционална врска со директно или индиректно соочување и надминување на причините и последиците од вонредната состојба, со водење сметка мерките да имаат легитимна цел, општествена оправданост, да бидат разумни и пропорционални во светло на што побрзо враќање во редовна состојба, ограничувањето на правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба.

За време на вонредна состојба не може да се ограничат правото на живот, забраната на мачење, нечовечко и понижувачко постапување и казнување, правната одреденост на казните дела и казните, како и слободата на уверување, совеста, мислата и вероисповеста.

33 <http://ustavensud.mk/?p=19896>

Мерките на Владата во вонредна состојба мора да бидат пропорционални, дизајнирани и насочени кон справување со причинителот на состојбата и последиците од истата, во суштинска врска со причинителот и последиците, со времен карактер и лимитиран интензитет, при што има уставни овластувања за ограничување на човековите права за таа цел (освен оние кои не можат да бидат ограничени ни во вонредна состојба), се со цел (брзо, во временска смисла) да го повредат уставниот поредок со кој човековите права повторно ќе можат целосно да бидат обезбедени. Во време на вонредна состојба Владата мора да ги почитува темелните вредности на уставниот поредок, а особено владеењето на правото.

Уставниот суд утврдил дека Владата ги пречекорила, односно надминала своите со Устав предвидени овластувања поради тоа што оспорениот пропис не претставува мерка којашто има непосреден ефект во справувањето со последиците од епидемијата и Владата согласно своите овластувања од членовите 125 и 126 од Уставот треба да донесува уредби со законска сила само и исклучово со цел справување со причинителот и последиците од вонредната состојба предизвикана од присуство на коронавирусот - КОВИД-19, а не уредби со кои се уредуваат медиумските услуги коишто со оспорената одредба ги уредува Владата, а кои немаат допирни точки со вонредната состојба.

## **В) Заклучок**

Уставниот суд ги толкувал членовите 125 и 126 од Уставот и оценил дека оспорената Уредба со законска сила не е ниту директно ниту индиректно поврзана со и насочена кон справување со причинителот на вонредната состојба, односно дека Владата ги надминала своите овластувања. Во образложението на Одлуката, Уставниот суд ја имал предвид содржината на членот 4 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права и членот 15 од Европската конвенција за човековите права. Ваквата одлука кореспондира со сите препораки и стандарди воспоставени и од Венецијанската комисија и аргументацијата на МАНУ и во иднина може да послужи во како насока за Владата во извршување на нејзините овластувања за време на вонредна состојба.

Важно е да се напомене дека образложението на Уставниот суд во делот на опсегот на прашања што може да се регулираат со уредбите со законска сила, значајно отстапува од претходно анализираната одлука. За разлика од претходната одлука, која е временски пред оваа, каде Уставниот суд го ограничил опсегот на уредбите со законска сила единствено на прашања кои се претходно законски уредени, а не и на изворно уредување на односите, во оваа одлука Уставниот суд е на став дека уредбите со законска сила може изворно да ги регулираат односите, со задолжително почитување на ограничувањата предвидени во членовите 54, 125 и 126 од Уставот.

## **Случај 5: Отфрлена иницијатива за оценување на уставноста на Одлука за утврдување постоење на вонредна состојба од 15 јуни 2020 година (У.бр. 212/2020 и У.бр. 214/2020)**

### **А) Факти**

Претседателот на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 125 и 126 од Уставот, а по поднесен предлог на Владата на Република Северна Македонија бр. 442329/5 од 15.06.2020 година и известувањето на Претседателот на Собранието на Република Северна Македонија бр. 09-1690/2 од 18.03.2020 година, донел Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба (Службен весник на РСМ бр. 159/2020) со која утврдил вонредна состојба на територијата на целата држава за период од 8 дена.

Во образлoжението на одлуката Претседателот на Република Северна Македонија навел дека истата се носи „...заради подготовка и спроведување на предвремени избори за пратеници во Собранието на Република Северна Македонија, со мерки за заштита на јавното здравје во услови на пандемија прогласена од Светската здравствена организација...“.

Пред Уставниот суд на Република Северна Македонија се поднесени 2 иницијативи за оценување на уставноста на Одлуката поради тоа што истата не била во согласност со членовите 8 став 1 алинеја 3 и членот 125 од Уставот на Република Северна Македонија.

### **Б) Решение на Уставен суд на Република Северна Македонија У.бр. 212/2020 и У.бр. 214/2020<sup>34</sup>**

Уставниот суд ги отфрлил иницијативите поради тоа што оспорената одлука не произведува правно дејство, односно со истекот од 8 дена, заклучно со 22 јуни 2020 година, престанала да важи.

Судот утврдил дека вонредната состојба е институт со своја специфика. За разлика од претходно донесените четири одлуки за утврдување на постоење на вонредна состојба на територија на целата држава, каде во образлoжението е наведено дека истата се утврдува за период од 30 дена заради заштита и справување со последиците од ширењето на Коронавирусот КОВИД-19, во оспорената одлука е наведено дека вонредната состојба се утврдува заради подготовка и спроведување на предвремени избори за пратеници во Собранието. Уставниот суд утврдил дека уставотворецот точно предвидел во кои ситуации настанува вонредна состојба (кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии). Судот смета дека во конкретниот случај причините поради кои била донесена оспорената одлука немаат уставна оправданост поради тоа што уставотворецот не предвидел дека вонредната состојба може да настане заради подготовка и спроведување на предвремени избори на пратеници во Собранието на Републиката. Следејќи ја фактичката состојба и уставно-судската практика, иако неспорно произлегува дека во конкретниот случај основано може да се постави прашањето за согласноста на оспорената одлука со членот 125 од Уставот, Судот не може да се впушти во мериторно одлучување и разгледување поради тоа што истата не произведува правно дејство, односно престанала да важи.

### **В) Заклучок**

Во Решението Уставниот суд утврдил дека основано може да се постави прашањето за усогласеност на одлуката со членот 125 од Уставот, сепак поради пречки од процесна природа, фактот што истата повеќе не е во правен промет, иницијативите за оценување на Одлуката се отфрлени и не се испитува мериторно уставноста на оспорениот пропис. Во случајот се доведува во прашање ефикасноста на Уставниот суд во заштита на уставниот поредок во државата поради брзината со која истиот одлучува по поднесените иницијативи. Уставниот суд треба да има проактивна улога во заштитата на уставниот поредок и владеењето на правото во државата и навремено да ги разгледува иницијативите кои до него се поднесуваат и во вакви или слични ситуации да ја користи можноста самиот, по службена должност, да поведе постапка за оценување на уставноста на прописите.

Уставниот суд, условно земено е четврта власт во македонскиот правен поредок, чија задача е да се грижи за почитување на уставните ограничувања и не би требало да дозволи во правниот промет во државата да опстојуваат општи правни акти кои немаат уставна заснованост и кои во некои случаи би можеле да доведат до непоправливи последици. Ова добива на важност во конкретниот случај поради тоа што се работи

<sup>34</sup> <http://ustavensud.mk/?p=19673>



за одлука која воспоставува посебен правен режим со кој се менува начинот на меѓусебната контрола на властите (извршната, законодавната и судската) и во кој преку овластувањето на Владата да носи уредби со законска сила, сериозно и значително би можеле да се ограничат правата и слободите на граѓаните.

Имајќи предвид дека поништувањето (*ex tunc*) на определен пропис создава правна ситуација во која покрај елиминација на неуставниот или незаконитиот пропис и спречувањето да има правно дејство во иднина, има и ретроактивно дејство и создава правна фикција дека поништениот правен пропис воопшто не постоел, практиката *a priori* да се отфрлаат иницијативите за оценување на уставноста и законитоста на прописите затоа што тие повеќе не се во правниот промет е неодржлива. Последното е важно во ситуации кога се оспорени прописи како конкретниот, од причина што имајќи предвид дека Владата своето овластување да носи уредби со законска сила го добива преку одлуката за утврдување вонредна состојба, евентуалното нејзино поништување би требало да значи и поништување на сите уредби со законска сила кои биле донесени во периодот кога истата се применувала.

